

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Análisis de la Cooperación Norte-Sur en la Región del Plan Trifinio (Guatemala, El Salvador y Honduras). Estudio de caso: La cooperación alemana en el eje estratégico de medio ambiente y cambio climático

TESIS

Presentada al Consejo Directivo
de la
Escuela de Ciencia Política
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

por

ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA

a Conferírsele

el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, mayo de 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montúfar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTO

COORDINADOR:	Lic. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADORA:	Licda. Mercedes de la Luz López de Bolaños
EXAMINADOR:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR:	Lic. Secil Oswaldo de León
EXAMINADOR:	Dr. César Augusto Agreda Godínez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PUBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Lic. Selvin Alberto Diaz Cabrera

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, quince de mayo de dos mil dieciocho.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: “ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”, presentada por el (la) estudiante ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA Carnet No. 201214348.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día quince de mayo de dos mil dieciocho, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Luis David Winter Luther, Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”**. Presentado por el (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA** Carnet No. **201214348**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Rubén Corado Cartagena
Administrador de Defensoría de Tesis y
Exámenes Privados



c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día cuatro de mayo de dos mil dieciocho, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA** Carnet No. **201214348**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: “**ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO**” ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Luis David Winter Luther, Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Lic. Luis David Winter Luther
Examinador



Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera
Examinador



Lic. Rubén Corado Cartagena
Administrador de Defensoría de Tesis y
Exámenes Privados



c.c.: Archivo
8b /jvt

Guatemala, 25 de abril de 2018

Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Estimado señor Director:

Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA**, con carne No. **201214348**, titulado "**Análisis de la Cooperación Norte-Sur en la Región del Plan Trifinio (Guatemala, El Salvador y Honduras). Estudio de caso: La cooperación alemana en el eje estratégico de medio ambiente y cambio climático**", el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Internacionalista, en el grado de licenciada.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Por tal virtud me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante **ALVARADO GARCÍA**, tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.

Licenciado Secil Oswaldo De León
Asesor

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiséis de abril de dos mil dieciocho.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA** Carnet No. **201214348** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Secil Oswaldo de León en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt



ECP

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

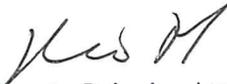
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintidós de agosto de dos mil diecisiete -----

ASUNTO: El (la) estudiante ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA
Carnet No. 201214348 continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Lic. Secil Oswaldo de León que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA
CIUDAD UNIVERSITARIA, ZONA 12, EDIFICIO M-5
TELÉFONOS: 2418 - 8701, 2418 - 8702 Y 2418 - 8703
[HTTP://CIENCIAPOLITICA.USAC.EDU.GT](http://CIENCIAPOLITICA.USAC.EDU.GT)



ECP

TRICENTENARIA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Guatemala,
22 de agosto de 2017

Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”** Presentado por el (la) estudiante ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA Carnet No. 201214348 puede autorizarse como Asesor al (la) Lic. Secil Oswaldo de León.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Mercedes de la Luz López de Botán
Coordinador (a) de Carrera



Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA
CIUDAD UNIVERSITARIA, ZONA 12, EDIFICIO M-5
TELÉFONOS: 2418 - 8701, 2418 - 8702 Y 2418 - 8703
[HTTP://CIENCIAPOLITICA.USAC.EDU.GT](http://CIENCIAPOLITICA.USAC.EDU.GT)

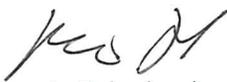
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintidós de agosto de dos mil diecisiete -----

ASUNTO: El (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA**
Carnet No. **201214348** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ javt



ECP

TRICENTENARIA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Guatemala,
21 de agosto de 2017

Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”** Presentado por el (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA** Carnet No. **201214348**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. César Augusto Agreda Godínez
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/javt

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA**
Carnet No. **201214348** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se
sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/javt

Guatemala,
21 de agosto de 2017

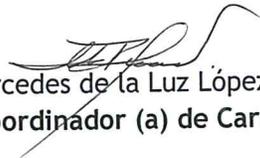
Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR EN LA REGIÓN DEL PLAN TRIFINIO (GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS). ESTUDIO DE CASO: LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL EJE ESTRATÉGICO DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO”** Presentado por el (la) estudiante **ANA MARÍA ALVARADO GARCÍA** Carnet No. **201214348** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Mercedes de la Luz López de Bolaños
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo
1/javt

DEDICATORIA

A Dios

Por su infinita bondad, por la vida llena de bendiciones y oportunidades que me ha dado, por la salud, inteligencia y sabiduría para culminar esta etapa y por la maravillosa familia que me ha dado.

A mis padres

Erick Estuardo por su apoyo incondicional y su confianza en mí. A Julia Jeannette, mi amiga y consejera. Gracias por ser mi guía y mi fortaleza, por enseñarme a soñar y que con esfuerzo y fe lo puedo lograr.

A mis hermanos

Alvaro Giancarlo y Mario Enrique, por su paciencia, por sus enseñanzas de vida, por hacerme más fuerte, por ser ejemplos de perseverancia.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia

Mis abuelos, Alvaro Enrique, Ana Aurelia, Mario y Hortencia, por ser pilares en mi formación y por su ejemplo de trabajo y dedicación. También a mis tíos, tías, primos y sobrino por su cariño.

A mis amigos

Por su amistad incondicional, su compañía y los momentos de alegría compartidos. A Karen Arévalo por su ayuda desinteresada y sus consejos.

A mi asesor

Licenciado Secil de León, por su acompañamiento, paciencia y guía durante todo el proceso.

A mis docentes

Por los conocimientos compartidos a lo largo de mi formación

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

Mi Alma Mater, y a la Escuela de Ciencia Política, no solo por la formación académica, sino también por las enseñanzas de vida.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I.....	1
1. Abordaje Metodológicos y Abordaje Teórico	1
1.1 Abordaje Metodológico	1
1.2 Abordaje teórico.....	7
1.3 Marco Conceptual	11
1.3.1 La Cooperación internacional.	11
1.3.2 La cooperación internacional al desarrollo.	12
1.3.3 Clases de cooperación internacional	13
1.3.4 El medio ambiente y el cambio climático.	17
CAPÍTULO II	18
1.1 Antecedentes	18
2.1.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional	18
2.2. Marco legal	28
2.2.1 Legislación internacional sobre la cooperación internacional.	28
2.2.2 Legislación interna sobre la cooperación internacional.	38
CAPÍTULO III.....	41
3.1 La Cooperación Internacional en nuevo milenio	41
3.1.1 Cooperación internacional al medio ambiente y cambio climático.	44
3.1.2 Gestión nacional de la Cooperación Internacional.....	45

3.2 El Plan Trifinio y su estrategia de trabajo	49
3.2.1 Caracterización de la población de la región	52
3.2.2 Medio ambiente y cambio climático en la región del Trifinio.....	53
3.2.2 Cooperación internacional al cambio climático en el Trifinio.....	58
3.2.3 Cooperación alemana para la mitigación del cambio climático.....	59
CAPÍTULO IV	66
4.1 Prospectiva de la Cooperación Internacional Norte-Sur para medio ambiente en el Trifinio	66
4.1.1 El porvenir de la cooperación internacional.....	66
4.1.2 La cooperación internacional, cooperación transfronteriza y el medio ambiente y cambio climático.	70
4.1.3 La cooperación transfronteriza del Trifinio para la protección del ecosistema.	72
4.1.4 Relevancia de la participación de la cooperación internacional alemana en proyectos de medio ambiente.....	73
4.1.5 El rol de las comunidades en los proyectos internacionales de cambio climático ..	75
4.1.6 La cooperación internacional, ¿la alternativa para el desarrollo regional?	76
4.7 La cooperación técnica y cooperación sur-sur como alternativa.	79
CONCLUSIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS.....	87
Guía de Entrevista	87

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Principios de la Declaración de París	31
Tabla 2 Principales instrumentos de la Cooperación Internacional.....	33
Tabla 3 Proyectos realizados en el Trifinio sobre Medio Ambiente	20
Tabla 4 Programas de cooperación alemana en medio ambiente y cambio climático en Guatemala	27
Tabla 5. AOD recibida por Latinoamérica y El Caribe (2000-2013)	42
Tabla 6 AOD recibida por Honduras, Guatemala y El Salvador en Millones de US\$	44
Tabla 7 Alineación del Programa Bosques y Agua con la Estrategia del Plan Trifinio	63
Tabla 8 Comparación ambiental entre Alemania y Guatemala	74
Tabla 9 Porcentaje de AOD en relación al PIB en el año 2017	68

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 Estructura organizativa.....	35
Figura 2. Distribución del presupuesto asignado 2016 por Fuente cooperante	48
Figura 3 Cooperación técnica y programas de apoyo coordinado en Guatemala.....	49
Tabla 4 Financiamiento de proyectos ejecutados y funcionamiento de la CTPT en el primer semestre de 2016.....	51
Tabla 5. El Índice de Riesgo Climático Global (IRC) a largo plazo: Los diez países más afectados (1994-2013)	57
Figure 6 Relaciones del Programa con diversos actores.....	64

INDICE DE MAPAS

Mapa 1 Área del Plan Trifinio	37
Mapa 2 Cuencas Hidrográficas de la Región del Trifinio	54

SIGLAS Y ACRONIMOS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BMZ	Ministerio Económico de Cooperación y desarrollo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo.
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GIZ	Agencia alemana de cooperación.
G-13	Grupo de Cooperantes.
IARNA	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural.
KFW	Banco Alemán de Desarrollo.
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MINFIN	Ministerio de Finanzas.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
ONG	Organización no Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SEGEPLAN	Secretaria de Planificación de la Presidencia.
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional es un concepto bastante amplio que constituye un elemento fundamental hoy en el estudio de las relaciones internacionales. La presente investigación plantea el importante papel que juega la cooperación norte-sur en el marco de las relaciones internacionales, principalmente la cooperación alemana en el Plan Trifinio (Guatemala, Honduras y El Salvador), a través de proyectos de medio ambiente y cambio climático.

Y es que, dentro del contexto de los procesos actuales de globalización e integración regional, que representan un gran potencial para el crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo, se da inicio a variados proyectos a través de países cooperantes, generalmente de países desarrollados a países en desarrollo.

De allí, el interés por el estudio del Plan Trifinio, que se formula a partir de una estrategia de desarrollo; así como programas y proyectos prioritarios de desarrollo regional y trinacional, parte del Sistema de Integración Centroamericana, que desarrolla un proceso transfronterizo de gestión ambiental y territorio. Pues cuando hablamos de medio ambientes, no podemos referirnos a los territorios delimitados por fronteras físicas, sino a ecosistemas, como en este caso transfronterizos.

Como es sabido, el cambio climático genera un impacto negativo en todos los ámbitos de desarrollo humano, por lo tanto, en la calidad de vida de una persona. Esto ha hecho necesario la formulación de estrategias a nivel mundial para afrontar y lograr mitigar los efectos del cambio climático.

Partiendo de ese punto, se han creado estructuras para hacer más eficiente la cooperación internacional a países en desarrollo, con lo estipulado en el Tratado de París que sienta las bases de la regulación y armonización de la cooperación internacional al desarrollo y el actuar de los cooperantes.

Además de analizar el funcionamiento y/o la necesidad de la cooperación internacional en la región del trifinio, a través de la triangulación teórica, tomando en cuenta las bases de la

teoría de la dependencia, de la integración y de la cooperación, estableciendo los posibles efectos que esta tiene en la población y en el manejo de los recursos naturales.

Por lo tanto, el siguiente material contiene una propuesta de investigación de carácter descriptivo y explicativo, cuyo fin es profundizar en el análisis del impacto que tiene la cooperación norte-sur en la región, tomando el caso específico de la cooperación de Alemania, a través de la agencia GIZ, en los proyectos sobre medio ambiente y cambio climático, abarcando el periodo del año 2014 a 2016.

El primer capítulo se refiere a las cuestiones metodológicas, discutiendo las teorías de las relaciones internacionales aplicables, se describe las condiciones metodológicas, así como las herramientas y métodos utilizados. El segundo apartado contextualiza los temas a desarrollar a lo largo de esta investigación, es decir conceptos y antecedentes de la cooperación internacional, su clasificación y su legislación.

El capítulo tres se trata más específicamente la cooperación internacional alemana, tanto en el Trifinio como en Guatemala, su caracterización, los proyectos y programas, áreas prioritarias y estrategias de trabajo.

Por último, el cuarto capítulo se centra en el análisis prospectivo, esto quiere decir que los antecedentes y análisis expuestos en los anteriores capítulos, permitirán plantear diversos escenarios a futuro sobre la cooperación internacional, y en sí de la cooperación alemana, su funcionalidad, desafíos y oportunidades, así como también se evalúan posibles escenarios a futuro respecto a la cooperación internacional en Guatemala y el Trifinio.

CAPITULO I

1. Abordaje Metodológicos y Abordaje Teórico

1.1 Abordaje Metodológico

1.1.1 Justificación

En los últimos años, se ha hecho cada vez más evidente el interés de la comunidad internacional por regular la cooperación internacional, especialmente hacia los países en desarrollo, siendo este el caso de Guatemala; así como también se ha evidenciado los problemas que acarrea el cambio climático que hace que la comunidad internacional preste mayor atención al tema y a la forma de contraatacarlo.

Esto también ha acrecentado el interés de investigadores por analizar el fenómeno de la cooperación internacional para mitigar los efectos climáticos, dado el protagonismo que ha tomado tanto en las agendas internacionales, como regionales y nacionales.

Además de ello, dicha investigación representa una gran relevancia a nivel académico, enriqueciendo los saberes de los académicos, desde los estudiantes hacia los profesionales, ya que no existen en la actualidad investigaciones tan específicas que manejen el tema de la cooperación Norte-Sur, específicamente en el marco de la cooperación alemana en proyectos sobre cambio climático.

Dicha investigación significa también un beneficio social, ya que estudiando la manera en que desarrollan los proyectos de agencias internacionales se harán evidentes sus efectos en la sociedad y de esta forma se busca encontrar causas y consecuencias para que los proyectos futuros sean implementados eficiente y eficazmente en pro de la población.

Cabe recalcar, que la cooperación internacional al desarrollo tiene implicaciones tanto políticas, económicas, como sociales. Por lo tanto, es necesario investigar más allá de lo superficial los efectos que la cooperación tiene en el país como actor del escenario internacional. Conociendo esto, esta investigación brindará los insumos para que tanto las

organizaciones internacionales, como el Estado reestructuren la ayuda brindada, haciéndola más beneficiosa en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Se pretende dar a conocer los avances del Plan Trifinio, así como de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio para la protección del medio ambiente en la región que garantice el bienestar de las familias que viven y dependen de dicho ecosistema. Así como dar a conocer la importancia de la cooperación internacional en la ejecución de proyectos en el marco del desarrollo.

Por lo tanto, se trata de una investigación actual y relevante en materia de relaciones internacionales, pues abarca la política exterior e internacional de los tres Estados centroamericanos, además de los cooperantes como Alemania, trata los principios de cooperación norte-sur y la relevancia de la protección al medio ambiente, un tema privilegiado en la agenda internacional de hoy.

1.1.2 Planteamiento del Problema

En la actualidad la Cooperación Internacional se encuentra en situación de crisis, dado el declive de los aportes de los países donantes en forma de cooperación hacia los países en desarrollo como lo son Guatemala, Honduras y El Salvador.

De esta forma, en los últimos años, se ha hecho cada vez más evidente el interés de la comunidad internacional por regular la cooperación internacional, especialmente hacia los países en desarrollo, siendo este el caso de Guatemala; así como también se ha evidenciado los problemas que acarrea el cambio climático que hace que la comunidad internacional preste mayor atención al tema y a la forma de contraatacarlo.

Cabe recalcar, que la cooperación internacional al desarrollo, en el marco de la cooperación norte-sur tiene implicaciones tanto políticas, económicas, como sociales. Por lo tanto, es necesario investigar más allá de lo superficial los efectos que la cooperación tiene en el país como actor del escenario internacional.

Además, debido a que Guatemala es un Estado pequeño y débil, el país recibe constantemente apoyo de la cooperación internacional en atención a esa problemática, pues

ha necesitado de la cooperación internacional tanto de países como de organizaciones cooperantes para buscar cumplir con algunas de sus obligaciones y garantizar el bienestar a su población. Destacando que en la región del triffinio se ha caracterizado por la baja capacidad ejecutora de los organismos públicos e insuficiente grado de cobertura; y la deficiencia en la coordinación institucional.

La región del Triffinio, Guatemala, Honduras y El Salvador, tanto por su posición geográfica, como por el manejo de sus recursos naturales es susceptible a los efectos del cambio climático. Teniendo esto también consecuencias socioeconómicas, que afectan a toda la población, caracterizada por altas tasas de pobreza y de vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático.

A partir de la existencia de la cooperación internacional recibida para esta problemática ambiental, ya se ejecutan proyectos por parte de grupos cooperantes, como Alemania, por lo cual es necesario explorar la cooperación internacional que recibe el país para la prevención y atención de los efectos del cambio climático que afectan a las familias residentes en área del triffinio.

Y es que la falta de conocimientos específicos, así como la baja capacidad de gestión y coordinación de los municipios e instituciones sectoriales en el territorio, se dificulta un proceso de desarrollo sostenible y de gestión adecuada de los recursos naturales, como lo son los bosques y aguas de la región. La región enfrenta ya efectos significativos relacionados con el cambio climático, y la población local tiene pocas opciones para adaptarse a estos efectos. El 70% de la población de la región vive en zonas rurales y muchos de sus habitantes sufren de pobreza extrema (GIZ, 2017).

A partir de la crítica situación de los habitantes y dado que la región del Triffinio es una unidad ecológica indivisible, surgen las negociaciones sobre la cooperación a la gestión sostenible de los recursos naturales transfronterizos sostenibles en la región de Triffinio, no obstante, el desempeño del Plan se ve limitado por la falta de capacidad técnica, personal y financiera de las Partes, la poca organización y coordinación a niveles municipales, institucionales y de todas las partes interesadas.

1.1.3 Preguntas generadoras.

- ¿Cuáles son los avances, logros y desafíos de la gestión de la cooperación norte-sur en el Plan Trifinio, especialmente la cooperación alemana?
- ¿Cómo ha sido el papel de la cooperación alemana en los proyectos en relación al cambio climático y cómo ha beneficiado a la población?
- ¿Cómo es la política exterior guatemalteca frente al cambio climático y la cooperación transfronteriza?
- ¿Qué tan importante han sido las acciones del Plan Trifinio para la conservación de los bosques y aguas?
- ¿Cómo se optimizaría el manejo de la cooperación alemana en materia de proyectos de medio ambiente que mejoren las condiciones de vida?

1.1.4 Objetivos.

1.1.4.1 Objetivo general.

- Conocer los avances, logros y desafíos de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio en materia de Medio Ambiente y analizar la gestión de la cooperación norte-sur por parte de Alemania a la región en dicha materia

1.1.4.2 Objetivos específicos.

- Identificar las transformaciones logradas de los proyectos apoyados y financiados por la cooperación alemana en relación al cambio climático y el manejo de bosques y su beneficio para la población;
- Evaluar cuáles han sido las acciones de política exterior por Guatemala frente al cambio climático mediante la acción conjunta transfronteriza;

- Describir y establecer la importancia del Plan Trifinio para la conservación de los Bosques y Agua de la región.

1.1.5 Delimitación

Dado que la cooperación Norte-Sur es un tema muy amplio, se dará énfasis a la cooperación entre los Estados Parte del Plan Trifinio y uno de los principales cooperantes, que es Alemania, delimitando el área de estudio de la siguiente manera:

1.1.5.1 Unidad de análisis.

El Plan Trifinio entre Guatemala, Honduras y El Salvador cuenta con 4 ejes estratégicos, siendo el eje 4: Medio Ambiente y Cambio Climático, teniendo como principal ente encargado de la ejecución, la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, así como también se evaluará la gestión por parte de las instituciones de Guatemala y como contraparte la cooperación internacional alemana a través de la agencia *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit -GIZ-*.

1.1.5.2 Delimitación geográfica

La región del Trifinio, a la cual hace énfasis este análisis comprende el área fronteriza entre El Salvador, Guatemala y Honduras. El Plan Trifinio cubre una extensión territorial de 7,367 km² (13% de la superficie total de los tres países) (Plan Trifinio, 2000).

1.1.5.3 Delimitación temporal

El Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio acordó desde 1997, el principal período a investigar abarcará del año 2014 al 2016, dado que fue en 2014 que se implementó la nueva Estrategia Trinacional del Plan Trifinio 2014 - 2018.

1.1.6 Tipo de investigación

Esta investigación es de tipo descriptiva, esto quiere decir que se examinara el fenómeno para describirlo más completa y detalladamente. Con este tipo de investigación, se pretende

una descripción sistemática del hecho, la cooperación de Alemania hacia el Plan Trifinio, sus elementos y sus características.

Por lo tanto, dado el tipo de trabajo, la investigación cualitativa se adapta mejor, ya que esta tiene un énfasis en el actor individual, la descripción y comprensión interpretativa de la conducta de la población y de las instituciones en el propio marco de referencia del individuo o grupo social que actúa, es decir que se describirán las características y cualidades de la cooperación internacional y las comunidades en la región del Trifinio.

1.1.7 Métodos, técnicas e instrumentos

Para obtener un análisis más completo, se optó por la triangulación teórica, en otras palabras, habrá diferentes perspectivas para interpretar el asunto en cuestión, esto desde un marco internacionalista. En este caso se utilizó aportes de la Teoría de la Dependencia que se fundamenta en la dualidad centro-periferia de los países en el sistema internacional. Se emplea también la teoría de la integración para evaluar los niveles de integración y armonización de políticas entre los países vecinos Guatemala, El Salvador y Honduras; pretendiendo así explicar la relación entre Alemania y los países del Plan Trifinio.

También ha sido necesaria una revisión histórica, haciendo una retrospectiva de cómo ha funcionado la cooperación internacional en Guatemala y los antecedentes de la cooperación en general y de la cooperación alemana, así como datos históricos relevantes sobre el estatus del cambio climático en el país y las relaciones entre los 3 Estados parte del Plan. Por otro lado, toda la información que se recabó de los distintos medios se analiza a través de un análisis crítico.

En cuanto procedimientos lógicos, con un proceso deductivo, se estudia desde la cooperación internacional en general, hasta llegar a lo específico de la cooperación internacional alemana a la región del Trifinio sobre medio ambiente y cambio climático.

Asimismo, para recabar toda la información necesaria, se hace uso de dos tipos de fuentes primordiales, las fuentes primarias y las fuentes secundarias. Las secundarias siendo aquellas

que se recaban de los libros, archivos, artículos, entre otros, tanto físicos como por medios electrónicos. Y las fuentes primarias a partir de las conclusiones, estudios, entrevistas realizadas por esta autora.

Con el fin de obtener datos más certeros y críticos se optó por realizar entrevistas semiestructuradas. Estas se realizaron a diferentes representantes de cada sector, la asesora de cooperación por parte de la Embajada de Alemania, el responsable de los proyectos ambientales de la agencia GIZ, así como también a la encargada de comunicación de la oficina nacional de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio.

1.2 Abordaje teórico

Para efectos de la investigación, sobre cooperación internacional, ha sido necesaria la aplicación de diversas teorías de las relaciones internacionales que explican las relaciones Norte-Sur, la hegemonía, el regionalismo y los esfuerzos mundiales sobre el medio ambiente.

Es necesario establecer que la cooperación de Alemania hacia Guatemala, El Salvador y Honduras se trata de una relación entre países Norte-Sur, lo cual no hace referencia a lo geográfico, sino que los países norte son aquellos con más desarrollados y con mayor capacidad de ejercer su poder frente a otros, mientras que los países sur son aquellos vistos como más débiles y con menor desarrollo.

La relación entre Alemania y el trifinio, es estudiada a través del enfoque de la Teoría de la Dependencia, la cual surgió de la convergencia de dos tendencias intelectuales: una llamada con frecuencia “neomarxista” y otra, cuyas raíces se encuentran en las primeras discusiones latinoamericanas sobre el desarrollo, las cuales finalmente configuraron la tradición de la Comisión Económica para América Latina” (Blomstrom y Hettne, 1990)

La Teoría de la Dependencia, utiliza como fundamento la dualidad centro-periferia, la cual caracteriza al Sistema Global por dos estructuras distintas que interactúan, por un lado, el capitalismo transnacional, representado por las economías de la mayor parte de los países

industrializados (el centro) Y, por otro lado, las regiones periféricas al centro, los países subdesarrollados que han sido excluidos del desarrollo y permanecen en un estado de estancamiento y marginación (la periferia). (Blomstrom y Hettne, 1990). Gonzáles (1976), lo basa también en relaciones de economía y poder desde la posesión de recursos; la dependencia política a la que se hace referencia es la subordinación de las naciones débiles frente a las desarrolladas, siendo el resultado de las relaciones internacionales asimétricas a través de relaciones diplomáticas, presiones económicas con fines políticos. En otras palabras, los países Norte como Alemania son el centro, mientras que los países centroamericanos de la periferia representarían a los países Sur.

Así como lo describen Keohane y Nye (1984) la interdependencia es entendida como la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades, un concepto muy aplicable para analizar las relaciones internacionales y las relaciones de cooperación.

Más allá de la interdependencia, la interdependencia compleja es lo más aplicable para el análisis de las relaciones internacionales, pues la complejidad de las relaciones transnacionales rebasa las teorías que suponen al Estado como actor único de estas relaciones, dado que se encuentran también organizaciones de carácter civil, las organizaciones mundiales, transnacionales, entre otros, instituciones que continúan creciendo y ganando influencia en el panorama global,

De esta forma, ayuda es un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia compleja creciente en las relaciones internacionales. Surgían en el mundo problemas relacionados con la articulación de los intereses individuales de los Estados con sus intereses comunes, la provisión de bienes internacionales, es decir el suministro de beneficios que los Estados sólo podían asegurar a sus ciudadanos apenas por medio de la interacción con otros Estados, los dilemas de la acción colectiva y el papel de las Organizaciones Internacionales. (Ayllón, 2007)

En otras palabras, para Keohane y Nye, la cooperación internacional representa una forma menos costosa para que los Estados ejerzan su poder y, en algunos casos, su hegemonía. (Keohane, 1984).

Los políticos consideran que la cooperación no es tanto un fin en sí mismo como un medio para la consecución de una variedad de objetivos distintos. Preguntarse acerca del valor moral de la cooperación, es un parte preguntarse por los fines por los que se la persigue. (Keohane, 1988)

Además de las relaciones Norte-Sur, un fenómeno nuevo de las relaciones internacionales de gran importancia para el análisis, son las relaciones Sur-Sur. En un sentido amplio se entiende como el conjunto de actuaciones de cooperación internacional llevadas a cabo entre los países en desarrollo o del Sur, es situaciones muy similares, para promover su desarrollo económico y social. De acuerdo con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA-, la Cooperación Sur-Sur está basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo; a través de mecanismos como el intercambio comercial, el intercambio de experiencias exitosas, y la inclusión, bajo sus principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía.

Dentro de este marco, también se estudia la relaciones entre los vecinos centroamericanos, Guatemala, Honduras y El Salvador a través de los esquemas de integración, siendo la integración un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente conflictos (Haas, 1971). Esta integración se da por medio de instituciones comunes, con la capacidad de tomar decisiones vinculantes. Se trata de un proceso formalizado y conducido desde el Estado.

Asimismo, ya que el tema especifica la cooperación internacional al medio ambiente y cambio climático, se entiende por cambio climático lo establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde se entiende como un cambio de

clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. A partir de ello, como efectos del cambio climático son aquellos cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos. (CMNUCC, 1992)

La vulnerabilidad ambiental es el nivel al que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar, los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática al que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación (IPCC, 2014); Guatemala tiene un alto nivel de vulnerabilidad, basándose en la ubicación geográfica de las poblaciones asentadas en zonas de riesgo hidrometeorológicos, en la incidencia de inundaciones, sequías, deslizamientos de tierra, heladas, períodos prolongados de lluvia y en la variabilidad en el inicio, duración y finalización del período lluvioso.

Los impactos climáticos son las consecuencias que se sufren a causa del cambio climático en sistemas humanos y naturales. Se han identificado varios sectores ambientales que, a nivel de Guatemala, que se ven afectados por los impactos negativos del cambio climático (MARN, 2001).

El cambio climático tiene las características de un problema de acción colectiva a escala mundial, puesto que la mayoría de los gases de efecto invernadero (GEI) se acumulan con el tiempo y se combinan globalmente, y las emisiones realizadas por cualquier agente (p. ej., personas, comunidades, empresas o países) afectan a los demás. (IPCC, 2014) Por lo cual ha sido necesario, hasta cierto punto, crear alianzas de interdependencia para alcanzar los resultados deseados, esto a través de la cooperación internacional.

De esta forma, el fenómeno se estudia bajo los conceptos de cambio climático, cooperación internacional y las teorías anteriormente definidas para la mejor comprensión del lector y

poder focalizar de manera más efectiva el análisis sobre la cooperación Norte-Sur, a través del estudio de caso sobre la cooperación alemana en la región del triffinio en materia ambiental.

1.3 Marco Conceptual

1.3.1 La Cooperación internacional.

De acuerdo con la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplan-, en su acepción más general, la cooperación internacional alude a todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática, solucionar un problema o hacer frente a situaciones negativas de mutuo acuerdo. Es la relación entre actores del sistema internacional con los mismos intereses para lograr ciertos fines (medio ambiente, ámbito económico, deportivo, desarrollo, etc.), con los gobiernos (pueblos) de los distintos países.

La cooperación se define en sentido amplio como un sistema de interacciones entre distintos actores y organizaciones cuyo objetivo es lograr unos niveles de conformidad recíproca mediante un proceso de negociación denominado coordinación de políticas (Keohane, 1988).

Otra forma de definir la cooperación internacional sería como el conjunto de actuaciones, realizadas por actores público y privados, entre los países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez Galán & Sanahuja Perales, 1999).

El objetivo fundamental de la cooperación internacional, es fomentar procesos de desarrollo económico y social en los países con menor renta (Díaz Abraham, 2008). Y cabe reconocer que “en el marco de la cooperación internacional el interés es mutuo, pues, en el caso de los donantes, no se puede dejar de lado los beneficios en retorno en forma de acuerdos comerciales, prestamos, influencia cultural, u otros intereses geoestratégicos estructurales o de coyuntura” (Díaz Abraham, 2008) entre otros beneficios.

De acuerdo con Barbé, las interacciones diversas y complejas que conforman la cooperación internacional han sido definidas, citando a Bonanate, Caffarena y Vellano (1989), como la superación de la imagen anárquica de las relaciones internacionales en beneficio de la eficiencia y del bienestar (Barbé, 2007).

En la cooperación internacional puede haber varios actores involucrados, principalmente encontramos a la fuente cooperante y al receptor. El cooperante tanto oficial como no oficial, al cooperante oficial se le reconoce como donante y este puede ser tanto de naturaleza bilateral como multilateral, pues son los países u organizaciones internacionales que financian proyectos de Cooperación Técnica y/o financiera bajo algún acuerdo o convenio; por otro lado, las fuentes no oficiales que son cooperantes del sector privado tales como las Organizaciones No Gubernamentales.

1.3.2 La cooperación internacional al desarrollo.

Como advierte Díaz Abraham (2008), la política de desarrollo y de cooperación internacional instrumentada por los distintos Estados nacionales depende en gran medida de la base de los regímenes políticos y económicos y la propia estructuración social particular del Estado.

En primer lugar, partimos del hecho de que las relaciones internacionales, en cuanto sector de la realidad social, son aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan de modo esencial a la sociedad internacional (Del Arenal, 2000). Se puede decir entonces que el plano internacional influye en gran medida en la orientación del trazado de los objetivos de la política exterior de cualquier Estado, y a su vez, la política internacional es utilizada por los Estados como instrumento para alcanzar los objetivos planteados en las negociaciones nacionales y locales (Díaz Abraham, 2008).

Y ya que se ha visto que es la cooperación internacional y las relaciones internacionales, de forma más específica, la cooperación internacional al desarrollo para Segeplan se trata de un concepto dinámico resultado de una construcción histórica que está directamente relacionado con el concepto y las teorías del desarrollo. Es una traducción del concepto en inglés: *International aid*, que refiere a los desembolsos ya sea en dinero o en especie que los países,

organismos multilaterales u organizaciones de la sociedad civil, realizan a los países socios, estos últimos generalmente países en desarrollo, con el objetivo de contribuir a su desarrollo. Es un conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso de los países del Sur para que sea más equilibrado en relación con el Norte, además de sostenible.

Para Albuquerque (1992), por cooperación internacional al desarrollo debe entenderse “el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente”.

Por otro lado, al referirse a la Ayuda Oficial al Desarrollo, es la parte de la cooperación internacional al desarrollo que transfiere recursos de un agente público de un país desarrollado, a otro de un país menos desarrollado. Puede ser una donación o un préstamo. En el caso del préstamo, implica un grado de concesión. La AOD corresponde a los flujos dirigidos directamente a los países en desarrollo y a los flujos dirigidos a estos países a través de las instituciones multilaterales, incluyendo los gobiernos estatales y locales, o de sus organismos ejecutivos siempre que las transacciones cumplan con tres requisitos fundamentales: a) ser de carácter oficial, b) tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, c) tener carácter concesionario o contener un elemento de donación de al menos una cuarta parte.

1.3.3 Clases de cooperación internacional

Barbé (2007) señala que la intensidad de la cooperación puede variar, desde la negociación diplomática, que conlleva a la financiación de un proyecto frente a un problema natural o humanitario, por ejemplo, hasta la creación de una organización.

Es claro que la cooperación internacional implica un ámbito demasiado extenso, y puede ser clasificada de varias formas, por su naturaleza, por sus participantes, entre otras, sin embargo, las principales formas de cooperación en Guatemala son las siguientes:

1.3.3.1 De acuerdo al origen.

1.3.3.1.1 Multilateral.

Proviene de organismos internacionales multigubernamentales, incluyendo los regionales o subregionales. Se realiza con recursos de agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales, que otorgan cooperación con sus propios recursos o con fondos provenientes de varias fuentes o diversos países miembros. Las principales instituciones en este son los organismos financieros como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

1.3.3.1.2 Bilateral.

Proviene de otro gobierno, ya sea directamente o a través de una agencia o entidad. Se realiza con las administraciones públicas de un país. Es decir, gobierno a gobierno mediante agencias de cooperación o a través de convenios.

1.3.3.1.3 Cooperación oficial.

Establecida y negociada entre las fuentes cooperantes y el Gobierno de Guatemala representado por las entidades competentes, Ministerio de Finanzas y Segeplan, como encargadas de la coordinación. Se incluyen obras, mercancía, servicios delegados o subcontratados siempre que sean registradas dentro del presupuesto nacional y que utilicen los mecanismos nacionales de ejecución del país (Segeplan, 2011).

1.3.3.1.4 Descentralizada.

Establece relaciones directas entre entidades regionales y órganos de representación local, buscando estimular sus capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo participativo. Es la que realizan o promueven los poderes descentralizados, como Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente, directa o conjuntamente con entidades ciudadanas como las ONG y movimientos sociales, o entidades como las universidades o centros de investigación (Segeplan, 2011).

1.3.3.1.5 Cooperación vertical (Norte-Sur).

En términos generales, es la cooperación por parte de países desarrollados a países en desarrollo. Es el fundamento de la cooperación Norte-Sur, en cuyo marco se desenvuelven las relaciones de cooperación entre los países centro y la periferia. El término de dialogo Norte-Sur se ha utilizado para identificar una serie de acciones y conversaciones de carácter económico realizadas a altos niveles por representantes de países en desarrollo y países desarrollados de occidente, rondas de conversaciones promovidas por los mismos países desarrollados (Borrayo , 1998).

1.3.3.1.6 Cooperación horizontal (Sur-Sur).

Es proporcionada entre países de equivalentes niveles de desarrollo, generalmente entre países en desarrollo, denominándose así Cooperación Sur-Sur. Dicha cooperación ha tomado mayor auge en los últimos años. Este tipo de cooperación se realiza entre países de similar nivel de desarrollo. De acuerdo con Segeplan, la cooperación Sur-Sur abarca un amplio espectro de colaboraciones entre países en desarrollo, tanto políticos como técnicos o económicos. Siendo algunos de sus principios la horizontalidad, es decir que los países colaboran entre sí en términos de socios, de manera voluntaria; el consenso, pues la ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país en marcos de negociación común, como las comisiones mixtas; y la equidad distribuyendo, por lo general, sus costos y beneficios equitativamente entre todos los participantes.

1.3.3.1.7 Cooperación Triangular.

es una modalidad de la cooperación internacional, consistente en la asociación de una fuente bilateral o multilateral, y de un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, para conjuntamente generar acciones a favor de un tercer país en desarrollo, a ser beneficiado.

1.3.3.2 De acuerdo a la naturaleza económica.

1.3.3.2.1 No reembolsable.

Se hace en forma de donación. Asignación de recursos financieros que no se reintegran, con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo. Puede ser a través de la transferencia de recursos monetarios, asistencia técnica, equipamiento en especie y mixta (Segeplan, 2011).

1.3.3.2.2 Reembolsable.

Se materializa en forma de dinero o especie; si es con recursos monetarios, a través de crédito, debe ser devuelto bajo condiciones financieras o términos contractuales previamente establecidos, como tasa de interés, plazo, período de gracia, amortizaciones, comisiones de compromiso y otros.

2.3.2.3 Canjes de deuda.

condonación por la fuente de una parte de la deuda, a cambio de que el país receptor ejecute proyectos de desarrollo.

1.3.3.2.4 Ayuda de emergencia o humanitaria.

Asistencia de bienes materiales o financieros otorgados a los afectados por catástrofes humanas o fenómenos naturales.

1.2.3.3 De acuerdo a la modalidad.

1.3.3.3.1 Cooperación Técnica.

Es la adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías; los cuales son aportados por las agencias y organismos de cooperación en forma no reembolsable para emprender actividades de desarrollo. Según la OCDE, la cooperación técnica (denominada también asistencia técnica) es el suministro de conocimiento teórico y práctico (know-how) en forma de personal, formación, investigación y costes asociados.

1.3.3.3.1 Cooperación financiera.

Persigue el desarrollo económico de los países por medio de inversiones o transferencias de recursos económicos ya sea reembolsable o no reembolsable.

1.3.4 El medio ambiente y el cambio climático.

Las Naciones Unidas a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático reconoce por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables

Las Naciones Unidas reconoce así, que el cambio climático representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta y, por lo tanto, exige la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada. De ello ha surgido la urgencia a nivel global de crear los instrumentos y directrices para combatir el cambio climático. Así, “la adaptación y la mitigación son las dos respuestas principales al cambio climático” (FAO, 2013). La mitigación se encarga de las causas del cambio climático, mientras que la adaptación se ocupa de sus impactos.

A nivel nacional, Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero -LMCC- (Decreto 7-2013 del Congreso de la República) que, contempla la misma definición de cambio climático que las Naciones Unidas, crea el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático con el mismo fin de la mitigación y adaptación al cambio climático.

CAPÍTULO II

1.1 Antecedentes

2.1.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional para el desarrollo, a partir de la asociación entre sector público y privado, se posiciona como un eficaz instrumento para la generación de condiciones para la productividad y el desarrollo económico y social de un territorio determinado.

“La cooperación no comenzó como un Programa para Ayudar al Desarrollo de los Países Empobrecidos a largo plazo sino para facilitar el Desarrollo Económico a corto plazo y la Recuperación de Europa Occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial” (Álvarez Orellana, 2012). Así mismo el impulso a la Cooperación al Desarrollo estuvo fuertemente influido por las teorías que los economistas del desarrollo de la época.

En otras palabras, la concepción de ayuda internacional surge tras la Segunda Guerra, vinculada a la política exterior de Estados Unidos y a la reconstrucción de sus aliados en el marco de la Guerra Fría con el Plan Marshall. Y con la descolonización masiva se pone en marcha un proceso que aunaría las reivindicaciones de los nuevos países con el deseo de las superpotencias de no perder y de ganar influencia en el Tercer Mundo (Barbé, 2007)

A partir de ello, con la presencia de dos bloques predominantes en el contexto de la Guerra Fría, el grupo de países que no pertenecían a ninguno de estos bloques, países del Tercer Mundo, dan origen a las agrupaciones como Movimiento de los Países no Alineados y el Grupo de los 77. Con estos países de la periferia organizados, se vio la necesidad de la Celebración de la Primera Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en 1964.

Con la UNCTAD, los países del Tercer Mundo urgían a los Industrializados a adoptar un nuevo modelo de cooperación internacional que diera prioridad a las relaciones comerciales, de manera que se asegurasen precios equitativos y estables a sus productos y se facilitara su acceso en el mercado mundial, sin embargo, a pesar de los intentos y los múltiples foros, los

esfuerzos no fueron suficientes (Calabuig Torm, 2010). En los años venideros el auge de las organizaciones incremento la cantidad de fuentes cooperantes tanto multilaterales como bilaterales a través de diversas agencias especializadas.

Además con las ideas neoliberales expresadas en el Consenso de Washington en la década de los 80, impulsando la aplicación de las políticas de ajuste estructural y reforma económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que al final no genero efectos favorables en los países más pobres, sino conllevó a un endeudamiento de estos países y, los organismos donantes condicionaron la entrega de Ayuda oficial al Desarrollo al cumplimiento de los planes de ajuste estructural impuestos.

Con la entrada del nuevo siglo, en el año 2000, la cooperación internacional se basó en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos en el seno de las Naciones Unidas. Y más recientemente a partir del 2015, en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que proponen metas e indicadores que los países deberían alcanzar hacia el año 2030.

2.1.1.1 La cooperación internacional en el Trifinio.

La CTPT promueve alianzas estratégicas a través de espacios de dialogo a nivel municipal, nacional, regional con las instancias que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), así como también internacional, siendo fundamentales los aportes de la cooperación financiera y técnica.

En Centroamérica, a través del Sistema de Integración, se utiliza como herramienta de control, transparencia y fomento, el Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR), ya que, a partir del 2013, en la XL reunión ordinaria del SICA se acuerda este Mecanismo de gestión, coordinación e información de la cooperación regional a través de la Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores 01-2013. Y dado que el Trifinio forma parte del Sistema de Integración, el SICOR incluye en sus registros los datos de los proyectos del Trifinio financiados por la cooperación intencional.

Tabla 1 Proyectos realizados en el Trifinio sobre Medio Ambiente

Proyecto	Periodo	Entidad Responsable	Fuente de financiamiento	Sector	Monto Total aprobado en US\$	Modalidad
Protección de Bosques Tropicales y Manejo de Cuencas en la Región Trifinio	2010 a 2017	CTPT	Alemania a través de KfW	Medio Ambiente	3 millones	Financiera no reembolsable
Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Turismo Sostenible en la Región del Trifinio	2011 a 2015	CTPT	Banco Interamericano de Desarrollo – FOMIN	Medio Ambiente	3.5 millones	Financiera no reembolsable
Programa Agroambiental Mesoamericano	2013 a 2017	CTPT	Noruega	Medio Ambiente	3 millones	Técnica
Programa de Bosques y Agua		CTPT	Alemania a través de GIZ	Medio Ambiente	5.2 millones	Técnica
Programa Trinacional de café especial sostenible	2011 a 2015	CTPT	Fundación Hanns R. Neumann Stiftung y International Coffee Partners	Medio Ambiente	3 millones	Técnica

Elaboración propia con datos de SICOR y la CTPT (2017)

Como se muestra en la anterior tabla, además de otros, los principales socios internacionales del Trifinio figuran la cooperación alemana, el Banco Interamericano de Desarrollo, CATIE, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Hanns R. Neumann Stiftung, International Coffee Partners.

2.1.1.1.1 La Cooperación alemana en el Plan Trifinio.

El Programa suprarregional “Protección del Bosque Tropical y Manejo de Cuencas Hidrográficas en la Región Trifinio”, conocido como Programa Bosques y Agua, es un esfuerzo conjunto entre la CTPT y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Promueve la mejora del fomento y la implementación transfronteriza de una gestión sostenible de recursos naturales en la Región Trifinio.

La Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), a través del Programa Bosques y Agua de la GIZ, ha venido trabajando desde el 2009 en la construcción de modelos trinacionales de sostenibilidad ambiental.

Asimismo, cabe resaltar otro de los proyectos de la cooperación alemana en la región, que es el Programa Protección de Bosques Tropicales y Manejo de Cuencas en la Región del Trifinio, sin embargo, este se lleva a cabo a través del Banco Alemán de Desarrollo (KfW)

Específicamente el proyecto de Bosques y Aguas tiene por objetivo principal el fomento y la realización transfronteriza de una gestión sostenible de recursos naturales en la región. También busca que la CTPT, actores locales e instituciones sectoriales difundan los modelos consolidados de uso sostenible de los recursos naturales en la región del Trifinio; y que la CTPT y otros actores locales sean fortalecidos tanto en sus procesos de comunicación, cooperación, como en la gestión de conocimiento para la implementación de la estrategia regional del Trifinio.

El proyecto apoyado por Alemania tiene un enfoque multinivel que busca mejorar las capacidades de la CTPT en términos de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de

programas y actividades en Trifinio y en términos de gestión del conocimiento y comunicación.

El apoyo técnico se dirige a los centros locales de asesoramiento estatales y no estatales, los institutos de formación y los grupos de agricultores para difundir modelos de gestión sostenible de los recursos naturales y seguir desarrollando las cadenas de suministro asociadas. Esto incluye modelos agroforestales como la producción de café, aguacate y melocotón, prácticas de ganadería y pastoreo, y modelos para preservar la disponibilidad de agua y bosques a través de medidas compensatorias.

En el mismo contexto, desde 2010 se ha llevado a cabo las Campañas de Prevención y Control de Incendios Forestales (PCIF) en 12 municipios, con un total de 80 comunidades. Se concientiza y capacita a la población sobre los riesgos y consecuencias de los incendios forestales. También se dotado de equipos a cuadrillas comunitarias de bomberos forestales (CTPT, 2017).

En 2013 se emprendió un proceso de fortalecimiento institucional a la CTPT, y a otros actores de la Región. Ese proceso se gesta con la finalidad de mejorar la cooperación interinstitucional y transfronteriza en sus procesos interinstitucionales, se asesora y da asistencia técnica en temáticas de comunicación, cooperación y gestión de conocimientos.

2.1.1.2 La cooperación internacional en Guatemala.

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, Guatemala se ve ante un nuevo panorama de las relaciones internacionales que, gracias a ese nuevo proceso de democratización, le permitió la apertura a la comunidad internacional incrementando la recepción de cooperación internacional de diversos actores para el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con Torres Rivas (1999), tras la firma de los Acuerdos de Paz, la cooperación se centró en: mejorar la capacidad de ejecución del Estado, reconstrucción social, por medio de la descentralización del presupuesto a sectores sociales, promoción de la administración

privada de los servicios sociales, focalización de la inversión pública social dirigida a la población con pobreza extrema; y mejorar el uso y aprovechamiento de la cooperación internacional en Guatemala.

Actualmente, con el objeto de mejorar los procesos de coordinación y hacer más eficiente la cooperación, la política nacional sobre cooperación internacional pretende a) lograr un mayor alineamiento de la cooperación no reembolsable con las políticas y planes nacionales, sectoriales y territoriales; b) mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo mediante la vinculación plan presupuesto, generando procesos que faciliten la gestión, monitoreo y evaluación de la cooperación internacional; c) constituir de los fondos aportados por la cooperación en un complemento al desarrollo; d) aumentar la capacidad de demanda y gestión de la cooperación no reembolsable provenientes de las fuentes cooperantes; e) mejorar el diálogo, la transparencia y rendición de cuentas; f) mejorar las capacidades institucionales y el registro de las donaciones (Segeplan, 2013)

De acuerdo a las fuentes oficiales, con las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la Cooperación Internacional supone un complemento, ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo (Segeplan, 2011).

2.1.1.2.1 La Cooperación alemana en Guatemala.

Debido a las condiciones políticas y económicas que ha padecido el área de Centroamérica, especialmente a partir de los conflictos armados en la década de los ochentas, surgieron importantes iniciativas para fortalecer el desarrollo económico y social de la región para crear las condiciones propicias para la paz.

En el caso de la Unión Europea, sumando sus acciones en conjunto y la cooperación bilateral de sus miembros, la UE es entonces el principal donante mundial de cooperación internacional, lo que definitivamente la hace una protagonista en las transformaciones de los patrones de cooperación internacional al desarrollo.

En Centroamérica, el programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central (PCDE-AC) en la década de los noventas motivó la asociación de gran cantidad de actores

diversos. Este programa se originó durante el Encuentro de Cooperación Descentralizada en Antigua Guatemala, en 1994. Este foro se llevó a cabo con la finalidad de materializar un nuevo modelo para coordinar y fomentar el desarrollo de la cooperación entre actores locales de ambos continentes. Siendo el objetivo general de este programa mejorar las condiciones de vida de la población receptora, especialmente aquellas vulnerables (Díaz Abraham, 2008).

Cabe resaltar que algunos de los valores comunes de los programas europeos son, el impulso de la participación plural y abierta de los actores de naturaleza diversa que bajo consenso desempeñen acciones de cooperación; y propiciar la autosostenibilidad de los proyectos y la continuidad en las acciones de cooperación (Díaz Abraham, 2008)

De acuerdo con el Perfil de Cooperantes publicado por Segeplan, la República Federal de Alemania inició en 1952 sus actividades de ayuda al desarrollo. Estas actividades están a cargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), desde su fundación en 1961, el cual es responsable de la coordinación de la política alemana de desarrollo bilateral y multilateral de la relación con organizaciones de ayuda internacional y de la negociación con los países en desarrollo (Segeplan, 2015).

En el caso específico de la cooperación bilateral entre Guatemala y Alemania, a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo -BMZ-, se mantienen relaciones desde 1978. De acuerdo con la agencia de cooperación alemana GIZ, apoya en tres áreas temáticas prioritarias acordadas por los Gobiernos de Guatemala y Alemania: gobernanza democrática con igualdad de derechos; educación; medio ambiente y adaptación al cambio climático. Dicha cooperación alemana, por medio de GIZ, trabaja actualmente en Guatemala bajo un programa financiado por la Unión Europea. (GIZ, 2017)

Asimismo, se hace la aclaración que el BMZ por su parte no hace contribuciones directas a los receptores, sino que delega dichas labores a otras instituciones o agencias. Siendo así, algunas de las principales funciones del BMZ:

- Planificar, concertar y negociar las prestaciones alemanas asignadas a proyectos y programas de cooperación;

- Financiar y coordinar estos proyectos junto con organismos de Estado y ONGs;
- Controlar la utilización de los recursos financieros;

El mencionado perfil de las fuentes cooperantes redactado por Segeplan (2015), también afirma que la cooperación bilateral es el instrumento más importante de la cooperación alemana al desarrollo, siendo las principales modalidades de la cooperación bilateral al desarrollo en Guatemala:

- Cooperación Financiera: para ampliar el potencial productivo, mediante la puesta a disposición de capital, a través del Banco de Desarrollo Alemán (Kreditanstalt für Wiederaufbau -KfW-).
- Cooperación Técnica: para elevar la eficiencia de personas e instituciones de los países contraparte; con este fin, se transmiten conocimientos y habilidades a nivel técnico, económico y organizativo.

Hasta diciembre del 2010, la cooperación técnica se ejecutaba a través de agencias como *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit -GTZ-*; el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) y la *InWEnt Internationale Weiterbildung und Entwicklung*. Ahora, para hacer más eficiente la cooperación técnica alemana en el mundo, el gobierno alemán, anunció oficialmente que, a partir de 2011, se unificarían todas las agencias de cooperación técnica en una sola institución que conocemos hoy: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit -GIZ-*. (Segeplan, 2015)

Tan solo en las Negociaciones Intergubernamentales entre Guatemala y Alemania, celebradas en noviembre de 2015, se acordó un aporte de cooperación técnica por €17, 250,000.00 millones de euros, para ser ejecutados en un período de dos años, con datos de Segeplán. Y en más de 40 años de cooperación bilateral al desarrollo entre Guatemala y Alemania, la suma monetaria asciende a unos 600 millones de euros.

También, Alemania es parte del Grupo de Donantes G13, una instancia de coordinación entre países, agencias bilaterales y multilaterales cuyo marco político tiene su origen en la Declaración de Estocolmo, los Acuerdos de Paz, la Declaración del Milenio, hoy los

Objetivos de Desarrollo Sostenible, y otras declaraciones vinculadas con la eficacia de la ayuda, especialmente la de París (2005) y la de Accra (2008).

2.1.1.2.2 Cooperación al medio ambiente y cambio climático en Guatemala.

En el caso de la protección al medio ambiente, es necesaria la participación, el debate y la confrontación de intereses entre distintos niveles de gobierno e instituciones; pues es claro que la solución a muchos de los problemas del medio ambiente es de gran sensibilidad a nivel local, nacional e internacional (Díaz Abraham, 2008). Castellanos y Guerra nos dicen que el cambio climático representa impactos socioambientales y financieros, y por lo tanto es necesario que todos los sectores asuman con responsabilidad su papel; siguiendo los principios de sostenibilidad, holístico, perfectibilidad, interculturalidad, valoración y respeto, solidaridad, deuda ecológica, justicia ambiental, derechos naturales, responsabilidad, equidad social. (Castellanos & Guerra, 2009)

Desde un punto de vista más amplio, el desarrollo sostenible se puede definir como aquel que satisface las necesidades de los pobladores del mundo sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, a través de un desarrollo económico equitativo, el desarrollo social y la conservación de los recursos naturales.

Dada la importancia de la conservación del medio ambiente, la mayoría de fuentes cooperantes ha incluido en sus proyectos la mitigación al cambio climático en las áreas más vulnerables de Guatemala. Por otro lado, a pesar de que Guatemala no es un país emisor de gases de efecto invernadero, sí adquirió el compromiso por medio del Protocolo de Kyoto, de unirse a los esfuerzos globales de mitigación mediante iniciativas que alcancen un desarrollo limpio (Segeplán, 2014).

La política nacional en cuanto cooperación internacional, pretende que esta, este alineada con las prioridades del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, que Segeplan ha elaborado con objetivos y lineamientos de política, que conformen una visión global de transformación y desarrollo nacional equitativo y sostenible.

El Sistema de Naciones Unidas, a través de sus distintas instancias ha estado presente en la conservación del medio ambiente en el país desde hace varias décadas, especialmente tras la firma de los Acuerdos de Paz. De la misma forma, la Unión Europea ha hecho una de sus prioridades en cuanto cooperación la protección y la gestión sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

Tabla 2 Programas de cooperación alemana en medio ambiente y cambio climático en Guatemala

Programa	Región	Entidad alemana a cargo
Desarrollo Rural y adaptación al cambio climático	Baja Verapaz y El Progreso	GIZ
Protección de la biodiversidad de la Selva Maya	Guatemala, Belice y México	GIZ
Protección de los recursos forestales y secuestro de CO ₂ -REED-		GIZ
Control orgánico de la roya en el café	San Marcos, Sololá, Quetzaltenango y Huehuetenango	GIZ
Bosques y Agua	Trifinio	GIZ
Adaptación al cambio climático	Corredor Seco	KfW
Bosques y Cuencas	Trifinio	KfW
Programa Selva Maya	Guatemala, Belice y México	KfW

Fuente: Elaboración propia con datos de la Embajada de Alemania (2017)

2.2. Marco legal

2.2.1 Legislación internacional sobre la cooperación internacional.

El Sistema de Cooperación Internacional, es decir, el conjunto de actores, normas y procedimientos es el que regula y ordena el proceso de la gestión de la cooperación internacional. Por lo tanto, existen documentos y tratados que constituyen en un aporte fundamental que permite conocer la postura de la comunidad internacional en relación a la temática.

2.2.1.1 La Organización de las Naciones Unidas.

En un inicio, con la Carta que da origen a las Naciones Unidas, se consagra el principio de la cooperación internacional como un factor clave en las relaciones internacionales para alcanzar el fin máximo de paz y seguridad internacional, pues según el artículo 1 de la Carta, uno de los propósitos principales de la ONU es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...”

Recientemente en el seno de las Naciones Unidas nacieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible para el año 2030, y consta de 17 objetivos con sus respectivas metas.

Siendo así, el ODS 17: La Revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo, incluyendo entre sus 19 metas:

- Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y

entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados,

- Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes,
- Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular; fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas;
- Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible,
- Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

2.2.1.2 El Consenso de Monterrey.

En la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo de 2002 (Consenso de Monterrey) se reconoce la necesidad de aumentar la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos

internacionalmente, instando a los países desarrollados a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su Producto Interno Bruto como AOD para los países en desarrollo.

2.2.1.3 La Declaración de Roma.

La Declaración de Roma sobre la Armonización, celebrada en 2003, hace una serie de recomendaciones en aras de la armonización, tales como que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a las prioridades de los países asociados; examinar e identificar los medios para modificar las políticas, los procedimientos y las prácticas de instituciones y países a fin de facilitar la armonización; entre otros.

2.2.1.4 La Declaración de París.

Partiendo de la Declaración de Roma sobre la armonización (2003), en marzo de 2005 se celebró la Declaración de París (2005), siendo una de las más relevantes ya que establece que para lograr que la ayuda internacional sea más eficaz, son necesarios una serie de directrices que se aglutinan en cinco principios: apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es el punto de partida para promover la eficacia de la ayuda proveniente del exterior por parte de los países donantes, como los organismos internacionales que buscan mejorar la cooperación internacional en los países que se les otorga la ayuda, quienes asumen compromisos concretos para mejorar el desarrollo en el sector público (Castellanos, 2015).

Tabla 3 Principios de la Declaración de París

Principio	Objetivo
Apropiación	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
Alineación	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
Armonización	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
Gestión orientada a resultados	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
Mutua responsabilidad	Tanto el donante como el receptor son responsables de los resultados.

Fuente: elaboración propia con datos de la Declaración de París (2005)

2.2.1.5 La Declaración de Accra

Más tarde, en 2008 se celebró el Programa de Acción de Accra, en Ghana, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, suscrita en el 2005.

La Declaración de Accra incluye tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda:

- a) la identificación del país es clave;
- b) la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas;
- c) el logro de resultados de desarrollo acompañado de la rendición de cuentas y transparencia.

2.2.1.6 Foro de Busan.

El Foro sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan, Corea del Sur, en 2011, al igual que los instrumentos anteriores tiene como fin la eficacia de la AOD. En dicho Foro se amplía sobre la cooperación Sur-Sur y triangular, ayudando a moldear estas alianzas horizontales dada la variedad de contextos.

Da énfasis a las estrategias de desarrollo por los países receptores de la ayuda, la priorización de los resultados que incidan en el bienestar de las personas que viven en la pobreza en los países en desarrollo; las alianzas incluyentes; la transparencia y la responsabilidad compartida.

Tabla 4 Principales instrumentos de la Cooperación Internacional

Instrumento	Año	Lugar	Objetivo
Carta de las Naciones Unidas	1945	Estados Unidos	Propósito de la ONU: Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos.
Objetivos de Desarrollo del Milenio	2000	Estados Unidos	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM 8)
Consenso de Monterrey	2002	México	Instar a que los países dediquen el 0,7% de su PIB como AOD
Declaración de Roma	2003	Italia	Armonizar las prioridades, procedimiento y prácticas de los países donantes y receptores.
Declaración de París	2005	Francia	Establece 5 principios: apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.
Declaración de Accra	2008	Ghana	Profundizar y acelerar la aplicación de la Declaración de París a través del dialogo abierto, la inclusión y rendición de cuentas
Foro de Busan	2011	Corea del Sur	Hacer más eficaz la AOD con la inclusión (cooperación Sur-Sur y triangular), apropiación, transparencia, y enfoque en un desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia en base a datos digitales de la ONU (2018)

2.2.3 El Plan Trifinio.

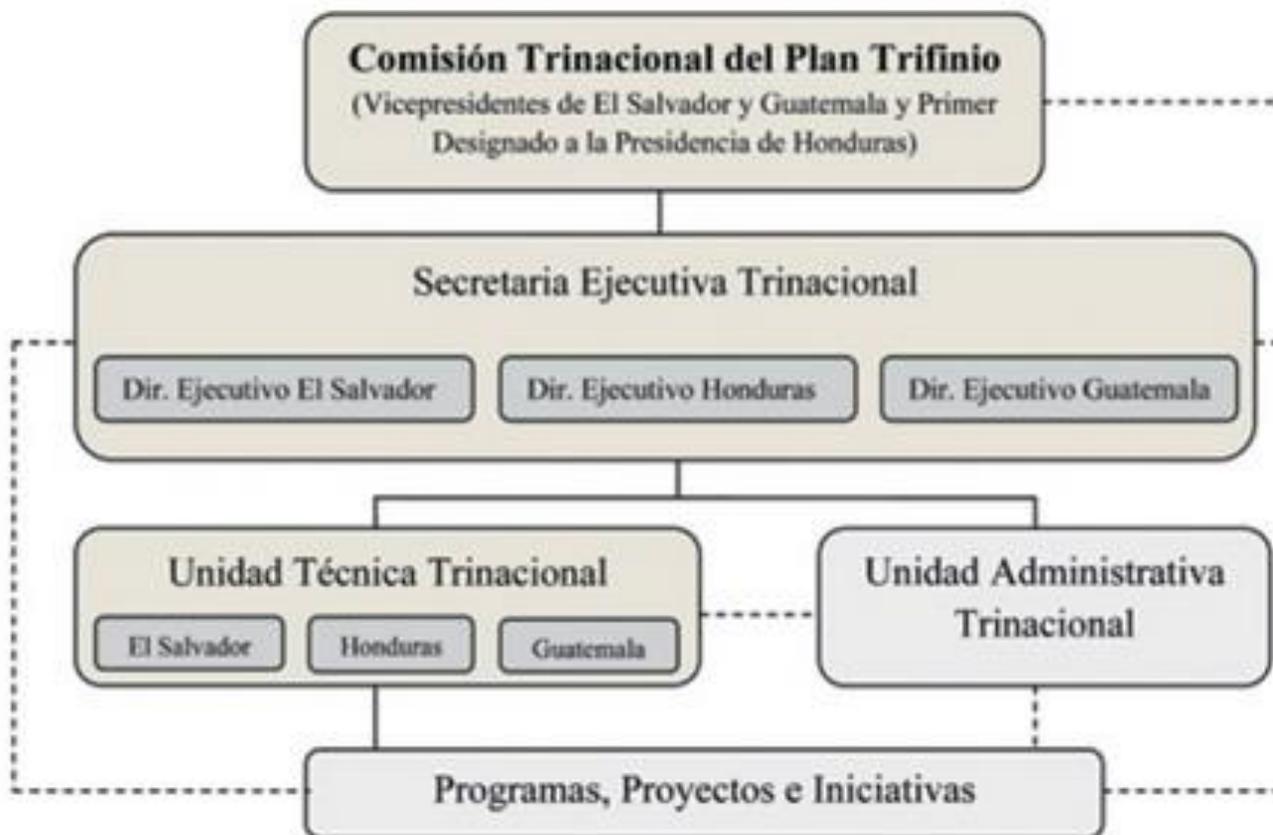
El Plan Trifinio comprende todos los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones coordinados de forma trinacional a ejecutarse en la Región del Trifinio, que representa una unidad ecológica indivisible, en la que sólo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales.

Económicamente, para el funcionamiento de la institucionalidad del Plan Trifinio, el presupuesto está conformado por las cuotas de los tres Gobiernos, Guatemala, Honduras y El Salvador, más las donaciones y la cooperación técnica y financiera no reembolsable. La cooperación internacional es fundamental en la puesta en marcha de las estrategias para el desarrollo de la región. Los aportes de la cooperación técnica y financiera hacen posible la ejecución de inversiones directas en el territorio a través de los programas y proyectos. A su vez se promueven sinergias para la identificación y canalización de nuevas iniciativas para la región (Plan Trifinio, 2016).

2.2.3.1 Marco legal del Plan Trifinio.

El Plan Trifinio se define en el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio de 1997, sin embargo, tiene su base desde la suscripción en 1986 del Acuerdo de Cooperación Técnica con el objeto de formular un Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza de El Salvador, Guatemala y Honduras, denominado Plan Trifinio, que fue luego actualizado por el "Plan Trifinio El Salvador-Guatemala-Honduras 1992".

Figura 1 Estructura organizativa



Fuente: CTPT (2014)

El Tratado de 1997 reconoce una Comisión Trinacional, integrada por los vicepresidentes de Guatemala y El Salvador y uno de los Designados de Honduras, para tutelar la ejecución del Plan Trifinio y de su permanente actualización, con autonomía administrativa, financiera y técnica y personalidad jurídica propia, que cuenta con el

apoyo de los Ministerios, Secretarías de Estado, Instituciones e Instancias gubernamentales relacionadas con los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones del Plan.

El artículo 4 del Tratado define como Región del Trifinio el área comprendida por 45 municipios:

- Ocho en El Salvador:

En el Departamento de Santa Ana, los Municipios de Metapán, Santa Rosa Güachipilín, San Antonio Pajonal, Masahuat y Santiago de la Frontera; y en el Departamento de Chalatenango, los Municipios de Citalá, San Ignacio y La Palma

- Quince en Guatemala:

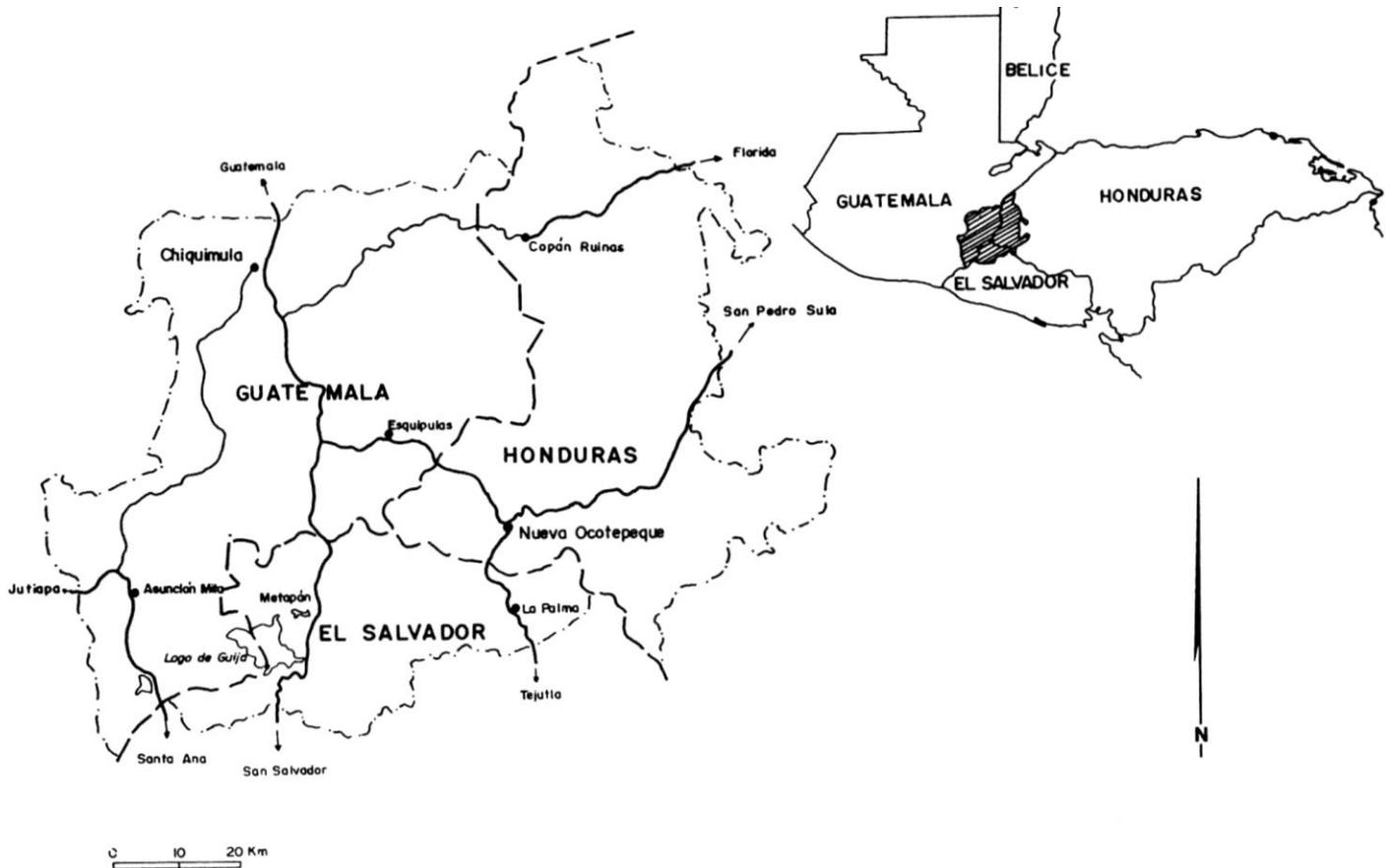
Todos los Municipios del Departamento de Chiquimula y en el Departamento de Jutiapa los Municipios de Agua Blanca, Asunción Mita, Santa Catarina Mita y Atescatempa.

- Veintidós en Honduras:

Todos los Municipios del Departamento de Ocotepeque y en el Departamento de Copán los Municipios de Copán Ruinas, Cabañas, Santa Rita, San Agustín, La Unión y Concepción.

Guatemala por medio del decreto número 11-99 del Congreso de la República ratifica el Tratado en el año 1999. Asimismo, el Tratado fue depositado en la Secretaria General del sistema de la Integración Centroamericana.

Mapa 1 Área del Plan Trifinio



Fuente: CTPT (2014)

2.2.3.2 Estrategia de trabajo del Plan Trifinio.

Actualmente la política de la región se basa en la Estrategia 2014-2018”, la cual constituye el marco de políticas a seguir en la región durante los próximos cuatro años de trabajo, en función de propiciar la construcción de un modelo de gestión territorial transfronterizo para el desarrollo sostenible, el cual se articula día a día con la participación de los actores locales, los gobiernos nacionales y la cooperación internacional (CTPT, Estrategia 2014 - 2018, 2014). Así, la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, promueve políticas de desarrollo sostenible transfronterizo a través del establecimiento de espacios de diálogo que faciliten acuerdos a diferentes niveles.

Dicha Estrategia se basa en cuatro ejes principales:

- Eje 1. Integración Regional y Cooperación Transfronteriza
- Eje 2 Desarrollo Social con Enfoque de Género y Juventud
- Eje 3. Economía Sustentable
- Eje 4. Medio Ambiente y Cambio Climático.

De acuerdo a la CTPT, el enfoque del Plan Trifinio ha sido vinculado desde sus inicios a la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, dado que estos constituyen la base para la producción agropecuaria, que es la principal actividad económica de la región. Aun cuando a lo largo de su existencia han concurrido importantes programas con enfoque ambiental, no se ha podido revertir el deterioro existente.

Por otro lado, la capacidad institucional actual del Plan Trifinio, únicamente permite la ejecución de un número limitado de operaciones simultáneas, que demandan de una estructura técnico-administrativa, que garantice su adecuada implementación, seguimiento, evaluación y sistematización. Esta situación ha generado una tendencia a operar bajo la “lógica de proyectos”, que hace que el Plan Trifinio dependa principalmente de la cooperación externa, para cumplir con sus objetivos. Mientras las intervenciones de la cooperación externa han crecido significativamente, los aportes de los tres gobiernos para sustentar una estructura institucional básica no han sido suficientes (CTPT, Estrategia 2014 - 2018, 2014).

2.2.2 Legislación interna sobre la cooperación internacional.

El marco jurídico nacional sobre las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente por la Constitución Política de la República, la ley del Organismo Ejecutivo y Organismo Legislativo, ley Orgánica del Presupuesto, y en las leyes ordinarias y reglamentos internos que determinan las competencias y funciones de las instituciones coordinadoras, siendo la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

(Segeplan), el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

2.2.2.1 Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política establece en el Art. 149 que Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

En cuanto la dirección la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios, será parte de las funciones del presidente de la república según el Art.183 de la Constitución.

2.2.2.1 Instituciones coordinadoras de la Cooperación Internacional.

En el caso de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, su principal función es formular, para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución, de acuerdo al Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97

La Ley del Organismo Ejecutivo también establece que, Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado (Segeplan), la política para la formulación, priorización evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a

ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa. Así como también programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar, y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, y disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la representación y la protección de los intereses nacionales en el ámbito internacional, negociación y celebración de tratados y acuerdos de cooperación.

Asimismo, según el Art. 171 de la Constitución, es el Congreso de la República el encargado de aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, especialmente lo que se refiere a préstamos o deuda externa.

2.2.2.3 Declaraciones de Antigua I y II.

Guatemala, siguiendo con los principios plasmados en la Declaración de París, se realizaron dos reuniones de alto nivel entre el gobierno y el grupo de cooperantes denominado G13, Antigua I y Antigua II. En estas reuniones, el gobierno y el G13 adoptaron compromisos mutuos para avanzar en la implementación de los principios de la Declaración de París; se instó a evitar la dispersión de los recursos, invitando a los cooperantes a incrementar el uso de procedimientos nacionales en la ejecución de programas y proyectos. También se conforma el Consejo de Cooperación Internacional (CCI) como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones; y se comprometen a trabajar en planes operativos sectoriales de Educación, Salud, Seguridad y Justicia, Desarrollo rural y Medio Ambiente.

Capítulo III

3.1 Análisis de la Cooperación Internacional en nuevo milenio

Varias décadas de cooperación internacional para el desarrollo no han conseguido su objetivo principal: la globalización del bienestar económico y social. Las tendencias más actuales apuntan, al contrario, hacia la marginalización de los más pobres y la regionalización del resto alrededor de las potencias (Barbé, 2007).

Se ha comprobado que, en la actualidad, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha reducido para América Latina, concentrándose otras regiones; lo que ha provocado que la mayor parte de países centroamericanos reciba financiamiento por la vía del endeudamiento y que las donaciones se hayan reducido paulatinamente (Segeplan, 2011).

Hoy se marca la tendencia al cambio en las modalidades de la ayuda, existiendo cada vez más préstamos, y menos fondos en materia de donaciones financieras no reembolsables. Esto podría ser justificado a raíz de una clasificación de los países a partir de su nivel de ingreso, que está basada en dos suposiciones, que el ingreso per cápita es un indicador más que suficiente para un país a nivel de desarrollo global; y que el ingreso per cápita más alto implica un mejor acceso a los recursos para el desarrollo. Por lo tanto, bajo esta clasificación Guatemala entraría como un país de renta media.

Sin embargo, en la Reunión de Alto Nivel de Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo de 2014, se resaltaba que los países de renta media (PRM) están clasificados como tales según un único indicador de la renta per cápita, lo que tiene un alcance limitado y no refleja la diversidad y la complejidad de los desafíos de desarrollo que afrontan esos países, tales como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad ante los reveses económicos, el cambio climático o los desastres naturales, la falta de innovación y competitividad en sectores económicos dinámicos, los riesgos de caer en la "trampa de la renta media" y las debilidades institucionales. Esos países reúnen al mayor número de personas pobres del mundo y, por lo tanto, la cooperación mundial al desarrollo dejaría de ser eficaz si se suprimiera el apoyo que se les brinda.

En otras palabras, tener un PIB alto no significa que un país sea heterogéneo y que tenga las herramientas necesarias para el desarrollo; considerando especialmente que en la mayoría de estos países el acceso a los recursos se ve obstaculizado por marcos institucionales débiles. Por lo tanto, clasificar a los países en renta media no permite identificar las necesidades económicas y sociales.

Latinoamérica principalmente se encuentra la clasificación de renta media, donde en los últimos años la cooperación internacional ha descendido, centralizándose mayormente en África y Asia.

Tabla 5. AOD recibida por Latinoamérica y El Caribe (2000-2013)



Fuente: OCDE (2014)

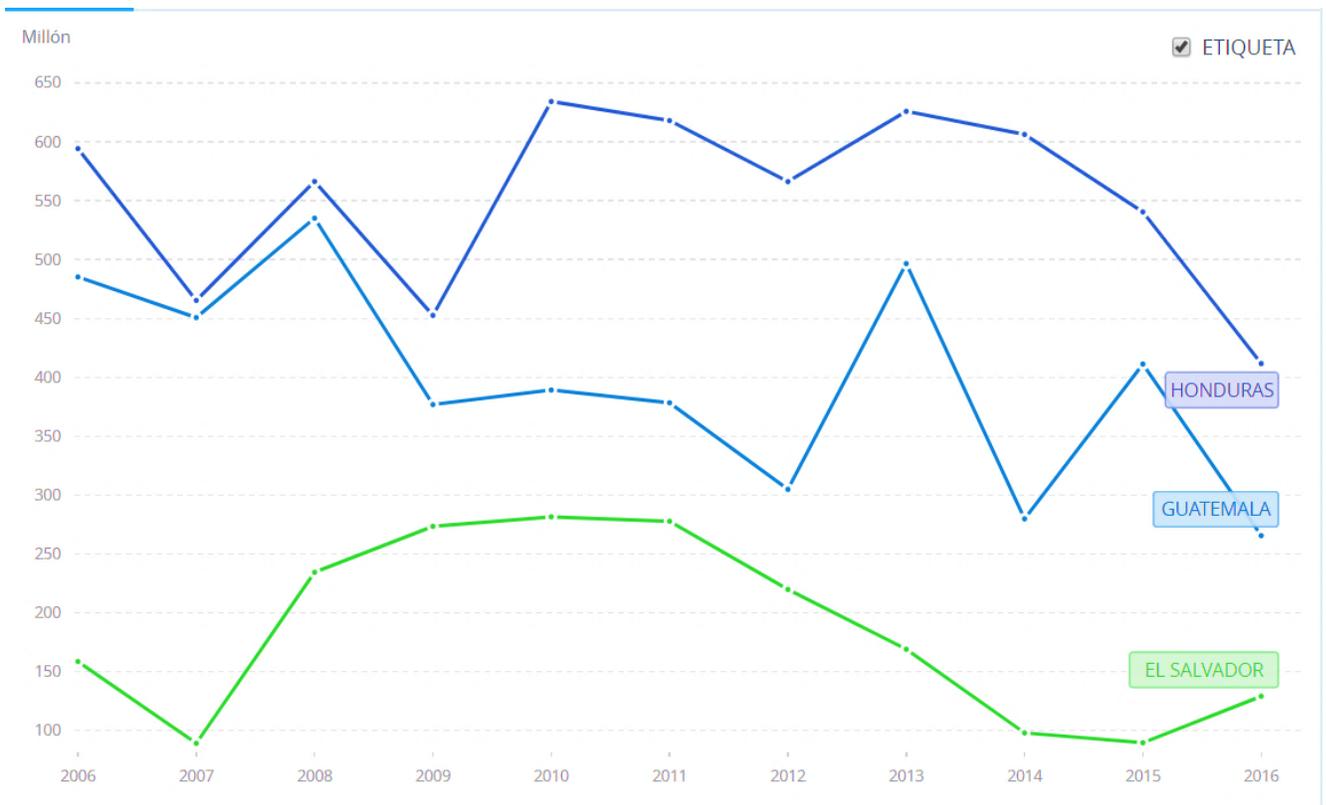
El año 2015 marcó el año límite para la presentación de los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo objetivo 8 planteaba los países desarrollados deberían asignar el 0.7% del ingreso nacional bruto al rubro de asistencia oficial para el desarrollo, lo cual fungiría como soporte para el cumplimiento de los demás objetivos.

En ese mismo año se planteó la nueva agenda internacional 2030, esta vez como 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo último objetivo plantea el fortalecimiento de una alianza global para el desarrollo donde se incluyen metas más específicas como el compromiso de países desarrollados de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados. Así como también en esta ocasión se apuesta no solo al fortalecimiento de la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, sino también al fortalecimiento de las instituciones internas.

De acuerdo al Informe Global de Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2014, la AOD de los países pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) supuso en 2013 el 0,30% del INB combinado de los países desarrollados. De acuerdo a la OCDE, desde el 2000 al 2013, la AOD total proveniente de los países que pertenecen al CAD, han fluctuado en promedio entre el 0.32% y 0.42% o del INB de los países desarrollados. Solamente Noruega, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo han alcanzado consistentemente la meta del 0.7%.

De la misma forma, se observa en la siguiente tabla como los países del Trifinio han mantenido la tendencia del resto de Latinoamérica, que en los últimos años ha venido a la baja.

Tabla 6 AOD recibida por Honduras, Guatemala y El Salvador en Millones de US\$



Fuente: OCDE (2018)

Hoy, los nuevos ODS suponen un avance en materia de una alianza global, pues hubo un diagnóstico más profundo de la diversidad de países creando metas e indicadores más especializados.

3.1.1 Cooperación internacional al medio ambiente y cambio climático.

El cambio climático constituye el componente central de la crisis ambiental y una de las evidencias de la insostenibilidad del desarrollo capitalista. Durante los últimos 50 años las

temperaturas de la superficie de la Tierra han aumentado a más del doble en intensidad en relación a la observada en la primera mitad del siglo XX (Fogel, 2012). “El cambio climático representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta” (IPCC, 2013)

A partir de los ODM, el medio ambiente y el cambio climático fungió como un tema principal en la agenda internacional y la comunidad internacional incentivo para que la cooperación también fuese dirigida a esta temática.

No obstante, los ODM fueron insuficientes, en cuanto información, esfuerzos y variables, eso sí, estos objetivos abrieron las puertas a los ODS que plantean objetivos mejor delimitados con sus respectivas metas y variables que incentivan la formación de alianzas globales en favor del desarrollo en su sentido amplio, incluyendo así el factor medioambiental.

3.1.2 Gestión nacional de la Cooperación Internacional.

Las condiciones que favorecen el establecimiento de las relaciones de cooperación, según Holsti (citado en Barbé, 2007) son: la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarios entre las partes; la distribución de costes, riegos y beneficios, la confianza de que ambas partes cumplirán lo acordado y que sea bajo los principios de reciprocidad y confianza mutua. Por lo que, la inexistencia una alineación y armonización provoca que disminuya el flujo de cooperación entre los actores.

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes, mediante las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Segeplan, 2013). Suponiendo las donaciones, un complemento técnico o financiero para el logro de las metas de desarrollo, por lo tanto, el gobierno debería promover que ninguna de ellas se encuentre financiada exclusivamente con recursos externos.

La debilidad respecto al papel de la cooperación como complemento al desarrollo, ha provocado dispersión en sus priorizaciones, disfuncionalidad y poca utilización en los procedimientos nacionales, redundando negativamente sobre la eficiencia de las instituciones en la obtención de productos y la alineación en el logro de los resultados de desarrollo (Segeplan, 2013).

El análisis sobre la Cooperación Internacional en Guatemala: actores, estructuras y experiencias del G-13 realizado en el año 2011, que señala la importancia de tener en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en la cooperación internacional y el proceso en el que interactúan. La integración y coordinación determinan la funcionalidad dentro del sistema. Su estructura, comunicación, funciones e interacciones son aquellas que producen y determinan el producto dentro de la gestión de la cooperación internacional, es decir, la constitución del Sistema de Cooperación Internacional.

La ausencia de una política de cooperación internacional ha sido uno de los principales problemas luego de la ratificación de la Declaración París. Dicha Declaración contiene los principios para una cooperación internacional eficaz, siendo ellos: apropiación, alineación, armonización y una gestión orientada a resultados.

Con base a los acuerdos en materia de cooperación internacional y dada la necesidad, en e 2013 se crearon lineamientos para la gestión de la Cooperación Internacional no Reembolsable a través de Segeplán y tomando en cuenta los principios de la Declaración de París.

Guatemala debería tener por lo menos la mitad de la cooperación ejecutada por el gobierno, no obstante, en el 2011 tenía como base el 43.30% en proporción de la cooperación destinada al país y la otorgada al sector gobierno, teniendo un déficit de 6.70% con la meta establecida (Segeplan, 2013) Esto no permite que la cooperación se alinee con las prioridades como Estado.

Ya en 2015, la Segeplán lanzó SIGEACI, que es el sistema de gestión, ejecución y análisis de la cooperación internacional. Este sistema registra información concerniente a la gestión y el seguimiento de cooperación no reembolsable a través de la presentación de informes por

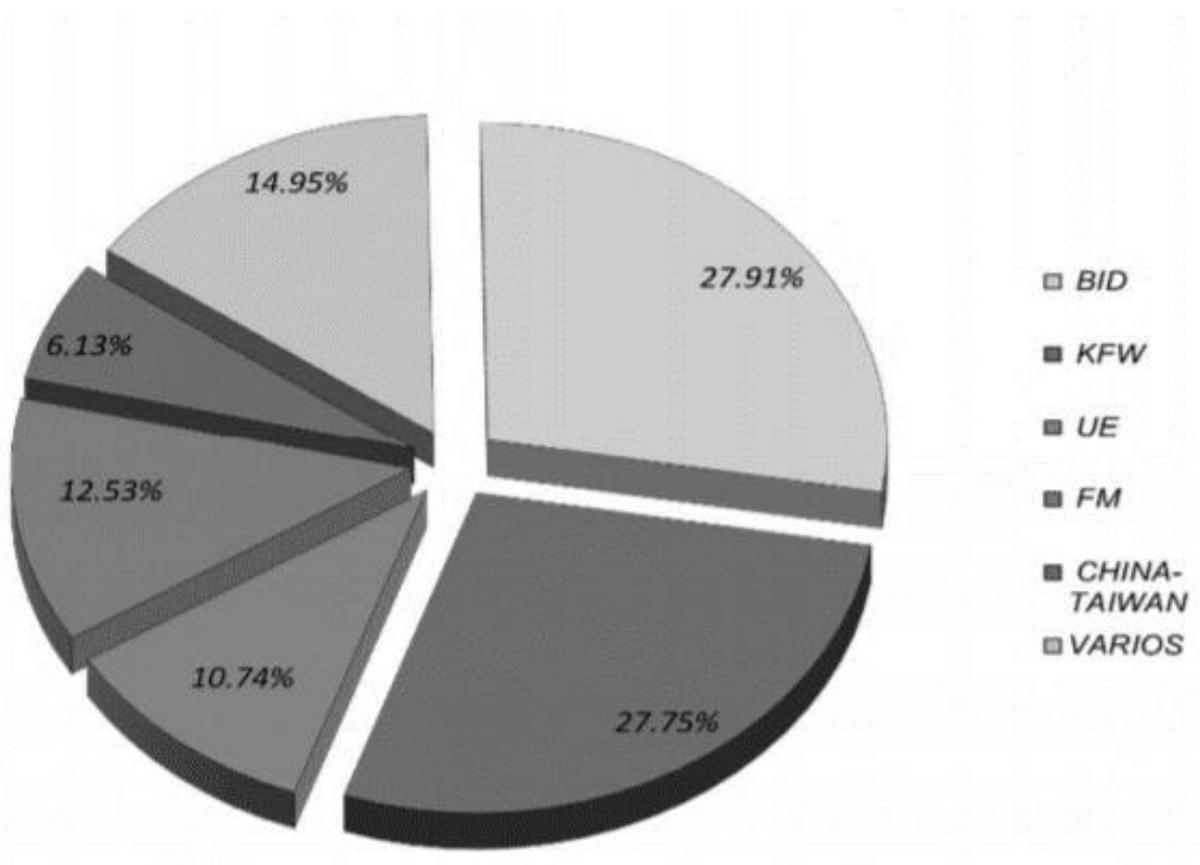
parte de las instituciones nacionales para llevar un mejor control y mejorar la difusión de información entre las instituciones, cooperantes y socios involucrados.

Económicamente, el presupuesto del 2016 para donaciones incluía 16 fuentes cooperantes, de las cuales seis integran el 91.90% del presupuesto equivalente a Q 246.56 millones, siendo éstas: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Unión Europea (UE), Fondo Mundial (FM), China (Taiwán) y España, con porcentajes del 26.67%, 25.62%, 17.48%, 9.37%, 6.79% y 5.97%, respectivamente.

El presupuesto asignado para donaciones en el año 2016 ascendía a Q.608.74 millones de los cuales Q.526.47 se concentran en gobierno central y equivalen a un 0.74% del presupuesto aprobado para la nación de Q.70,796.30 millones de quetzales. El presupuesto de donaciones ha sido disminuido en un 46.992% con Q.286.07 millones en conjunto, sin embargo, la disminución es de Q.285.30 para gobierno central y Q.0.77 millones para las instituciones descentralizadas.

Estas modificaciones dejaban un presupuesto vigente de Q.241.17 para gobierno central y Q.81.50 para descentralizadas. Los programas y proyectos financiados por las fuentes cooperantes Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Kreditanstalt Fur Wiederaufbau -KfW-, Unión Europea -UE-, Fondo Mundial -FM-, China Taiwán y España, representan el mayor presupuesto previsto con 91.90% del presupuesto vigente para ejecución (Segeplán, 2017). Así como me muestra en la siguiente figura, donde Alemania a través de su Banco de desarrollo figura como el segundo donante mas importante para el país, así como a través de la Unión Europea.

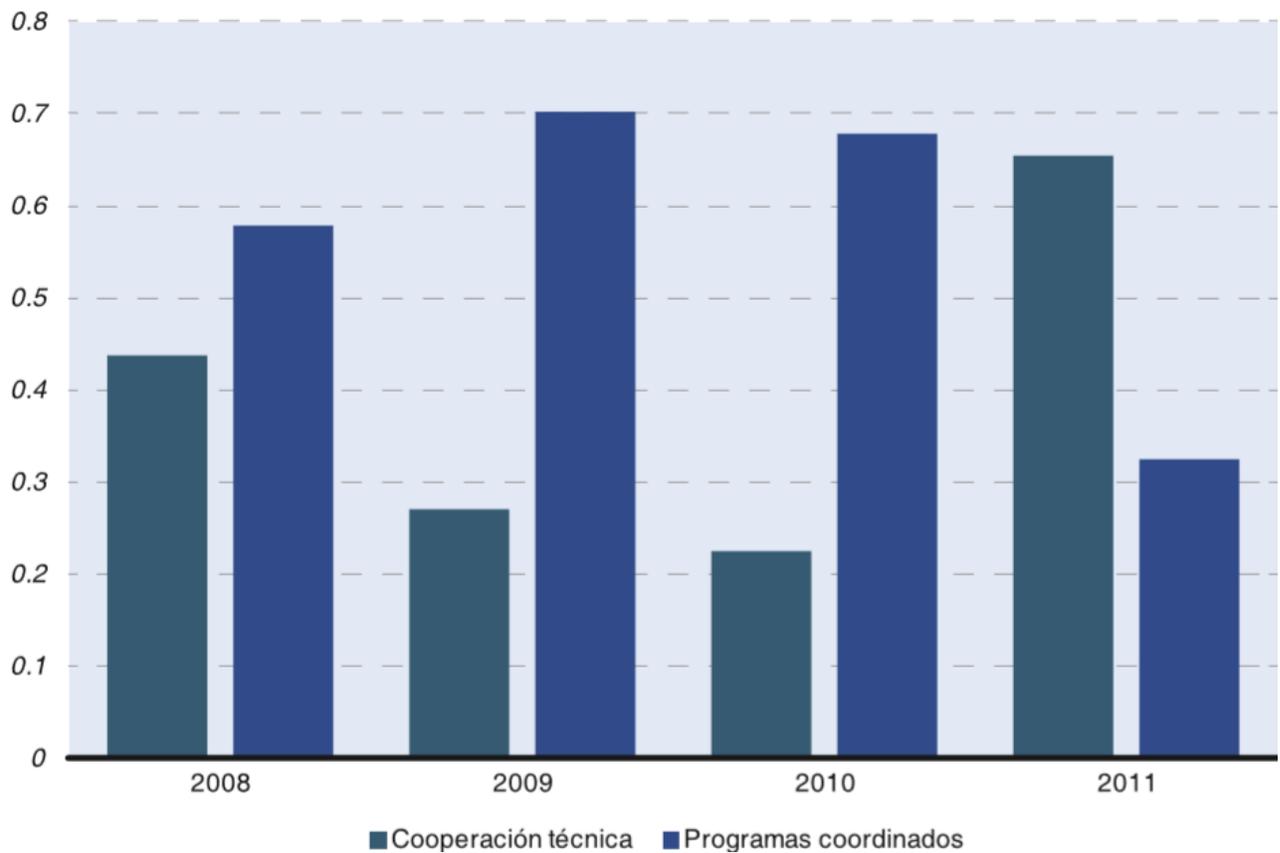
Figura 2. Distribución del presupuesto asignado 2016 por Fuente cooperante



Fuente: SEGEPLAN con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- y SICOINDES Ejercicio Fiscal 2016.

A pesar de que la cooperación financiera ha estado a la baja, en cuando a la cooperación técnica que se ha popularizado recientemente, los cooperantes, a través de la encuesta OCDE para los períodos comprendidos entre el 2008 y 2011 han declarado que desembolsaron para el país US\$ 490.55 millones con un carácter técnico. Además, la cooperación técnica que apoya programas de apoyo coordinado de forma conjunta con el gobierno comprende la cantidad de US\$ 253.73 millones. Esto señala que el país ha recibido 39.11% de su cooperación con un carácter técnico. Dentro de ese porcentaje, el 50% ha sido destinado a programas coordinados.

Figura 3 Cooperación técnica y programas de apoyo coordinado en Guatemala



Fuente: Segeplán con datos de OCDE (2013)

Es imprescindible mejorar la capacidad de gestión de las instituciones relacionadas para que la ejecución de la inversión pública sea más eficiente, eficaz y de calidad, y así poder alcanzar las metas y resultados establecidos en las políticas públicas y de desarrollo.

3.2 El Plan Trifinio y su estrategia de trabajo

El Plan Trifinio, así como la integración centroamericana había sido dejada de lado políticamente, por lo que se dio en 2013 el proceso de relanzamiento del Plan Trifinio, sustentado en el documento aprobado por los miembros de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio denominado “Actualización de la Estrategia del Plan Trifinio 2014 – 2018”. Dicha

estrategia aboga por la alianza con actores locales, nacionales, regionales e internacionales para alcanzar los objetivos y metas planteados.

Cabe resaltar la importancia del Plan Trifinio, considerando que tanto Centroamérica como la región Trifinio en particular, enfrentan, retos que afectan el desarrollo territorial; como la falta de oportunidades de empleo, la inequidad social, el proceso de desertificación e inseguridad alimentaria y nutricional y el deterioro de los ecosistemas, debido al impacto del cambio climático, dado que es una de las regiones más vulnerables frente a este fenómeno. La población de la región es caracterizada por altos índices de pobreza, sin acceso a los servicios básico; la mayoría de familias cultiva en pequeñas granjas familiares de aproximadamente 0.2 a 2 hectáreas con baja productividad para su subsistencia.

El fortalecimiento institucional de la integración regional es una tarea pendiente. La débil institucionalidad pública de los países miembros se refleja en la organización regional. Es notorio, además una serie de falencias: dispersión en los temas y en las instituciones; problemas de coordinación; falta de visión estratégica sobre los problemas principales y existencia de un grado de influencia muy reducido de la agenda regional sobre las políticas internas.

El Plan Trifinio depende en gran medida de sus aliados y de la cooperación internacional para su subsistencia y la ejecución de programas y proyectos. A partir de la crítica situación de los habitantes y dado que la región del Trifinio es una unidad ecológica indivisible, surgen las negociaciones sobre la cooperación a la gestión sostenible de los recursos naturales transfronterizos sostenibles en la región de Trifinio, no obstante, el desempeño del Plan se ve limitado por la falta de capacidad técnica, personal y financiera de las Partes, la poca organización y coordinación a niveles municipales, institucionales y de todas las partes interesadas. Así, el Plan Trifinio cuenta con varios programas financiados por la cooperación internacional, siendo entre sus principales donantes USAID, el Banco Interamericano de Desarrollo y Alemania.

Como se observa en la siguiente tabla, durante el primer semestre del 2016 los rubros principales de proyectos en ejecución y funcionamiento del Plan para los cuales figuraron

como cooperantes el Kfw, el BID, GIZ, entre otros, donde se puede verificar que son los donantes exteriores quienes aportan la mayor cantidad de financiamiento para llevar a cabo dichos proyectos.

Tabla 4 Financiamiento de proyectos ejecutados y funcionamiento de la CTPT en el primer semestre de 2016

Proyecto	Planificación 2016		
	Cooperación	Contrapartida	Total
Programa de Protección de Bosques Tropicales y Manejo de Cuencas	\$711,522	\$923,061	\$1,634,583
Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Turismo Sostenible	\$717,810	\$136,417	\$824,227
Proyecto Trinacional de Café Especial Sostenible	\$916,898	\$55,405	\$972,303
Programa Especial Mesoamericano	\$1,055,703		\$1,055,703
Programa Bosques y Agua	\$1,102,941		\$1,102,941
Funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva Trinacional		\$576,600	\$576,600

Fuente: CTPT (2016)

En el 2016, el trabajo del Plan Trifinio cierra con la culminación del programa Bosques y Cuencas financiado por el KFW, mientras continúan en ejecución dos proyectos: Bosques y

Agua y el Programa Trinacional Café Especial Sostenible (PROTCAFES) ambos de asistencia técnica.

Como parte de su estrategia por revitalizar el Plan Trifinio, también se ha propuesto mejorar su imagen institucional a través de la modernización con el uso de los materiales de comunicación. Los espacios de divulgación con los que se está trabajando actualmente son: boletín informativo mensual, una cartelera informativa, sitios web de los programas y proyectos, construcción de la página web oficial, creación de nuevas redes sociales. También, la estrategia incluye la consolidación de acciones estratégicas prioritarias en el territorio Trifinio; el fortalecimiento de la participación local y la consolidación de alianzas con municipios y mancomunidades; y el desarrollo de una mayor gestión de cooperación internacional.

Por otro lado, el funcionamiento del Plan Trifinio depende en gran medida de la disposición y coordinación de los gobiernos, instituciones, secretarías de los países parte para dar apoyo político y económico a los programas y proyectos de desarrollo de la región. Pero al ser una zona fronteriza, en riesgo mas no crítico, ha quedado aislada por parte de los tres gobiernos centrales, así como también de los gobiernos locales, es decir municipalidades que no han articulado estrategias para atraer recursos para la preservación y optimización de la región.

De esta forma, puede afirmarse que el principal desafío que enfrenta la región del Trifinio es la dinamización de la economía territorial a fin de superar el círculo de pobreza, deterioro ambiental y vulnerabilidad existentes, lo cual implica la generación de nuevos y mejores empleos e ingresos sostenibles para las familias, fortaleciendo la capacidad de organización y gestión empresarial, para el aprovechamiento de las potencialidades dentro del territorio, preservando los ecosistemas productores de agua.

3.2.1 Caracterización de la población de la región

En el Trifinio habitan aproximadamente 800,000 personas entre los tres países, el 70% de la población vive en áreas rurales y un 42% vive en situación de pobreza. Casi la mitad de la población de Centroamérica vive en pobreza y alrededor de una tercera parte en pobreza extrema, especialmente en las zonas rurales. Persisten altos niveles de desigualdad

socioeconómica, de etnia y de género. Gran parte de esta población rural depende de la agricultura para su subsistencia, es decir que dependen en forma directa del ambiente para acceder a agua, alimentos, y otros servicios básicos. Por lo tanto, dado la falta de capital y de medios de subsistencia, así como de conocimientos, provoca la sobreexplotación de los recursos por parte estas poblaciones.

3.2.2 Medio ambiente y cambio climático en la región del Trifinio

A pesar de los recursos naturales ya eran vistos como objetivos estratégicos desde siglos atrás, fue hasta la segunda mitad del siglo pasado que formaron parte de la agenda internacional como una preocupación de su calidad. Y aquí en el Plan Trifinio, donde se trata de un ecosistema rico e indivisible, la preservación de los recursos naturales es indispensable.

Tal y como lo describe la estrategia del Plan Trifinio, su trabajo se enfoca en 4 ejes, siendo el cuarto: medio ambiente y cambio climático. Pues al referirnos a su riqueza natural, se encuentra que, según datos de la CTPT, 9,487 hectáreas de bosques han sido protegidas y conservadas con la cobertura forestal realizada por 1,274 hombres y 1,173 mujeres en con una inversión US\$ 1, 600,000 a través del programa Bosques y Cuencas.

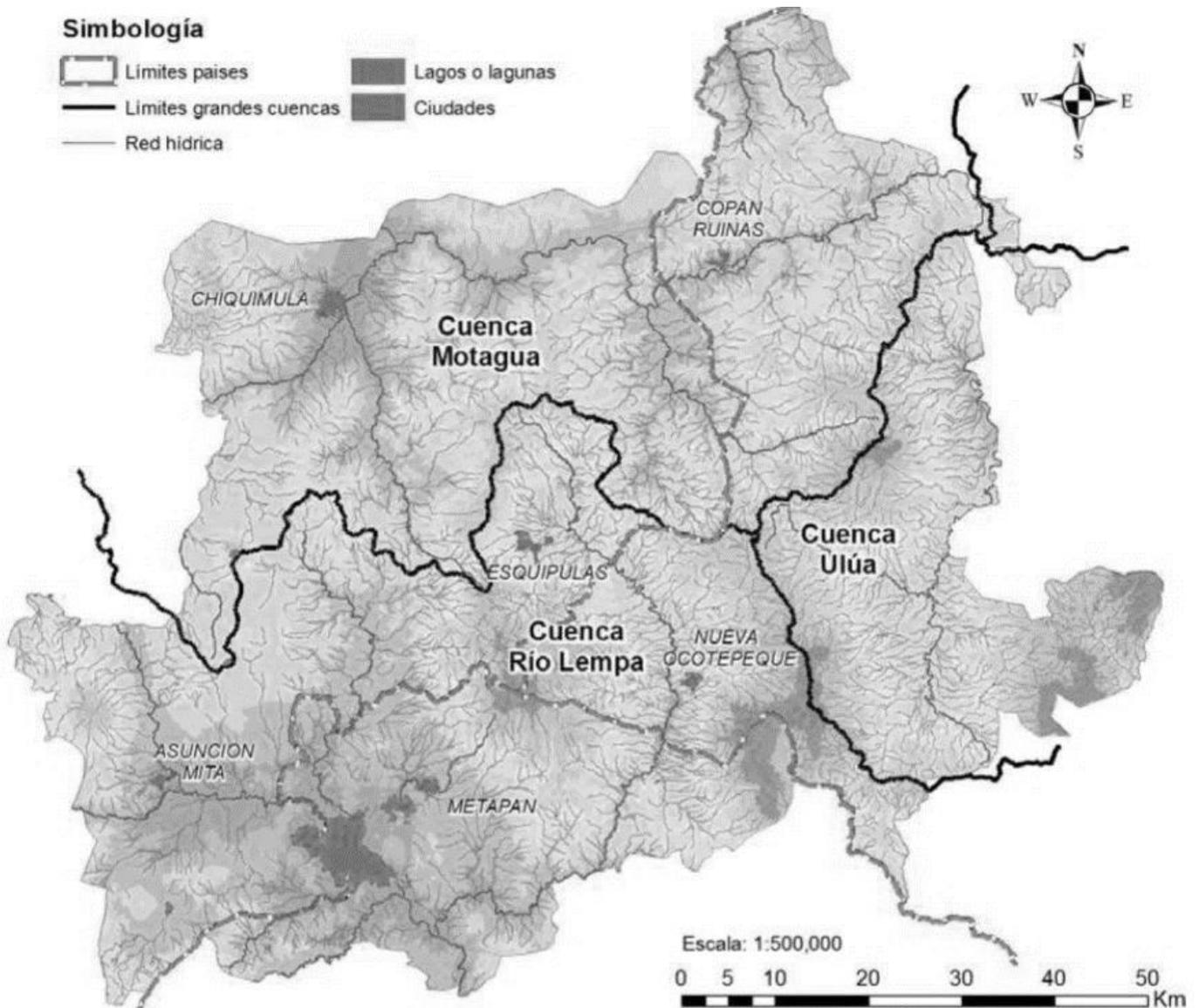
La generación hídrica en la Región del Trifinio alcanza los 3,983 millones de metros cúbicos anuales; de los cuales el río Motagua genera 843 millones de m³ mientras que el Ulúa genera 870 millones de m³ y el Río Lempa genera un total de 2,270 millones de metros ³ de agua al año.

En el caso de Guatemala, supone gran relevancia territorialmente en el Trifinio, pues como tiene aproximadamente un 44.7% del ecosistema total, mientras que El Salvador y Honduras un 15.3% y 40% respectivamente, así como también tomando en cuenta que de la población total el 57 % es guatemalteca.

Como se ha mencionado la región del Trifinio es una región estratégica por su producción y disponibilidad de agua, la biodiversidad de sus ecosistemas y la riqueza de los recursos naturales, sin embargo y a pesar de los esfuerzos por el mantenimiento de dicha riqueza

natural, la pérdida de bosque en la región Trifinio, territorio de 7,541 Km², representa 9,050Ha anuales, según estimaciones de los últimos diez años (GIZ, 2014)

Mapa 2 Cuencas Hidrográficas de la Región del Trifinio



Fuente: CTPT (2014)

No obstante, las barreras del deterioro ambiental son difíciles de romper, considerando la sobre explotaciones de las tierras, el uso de químicos, el desperdicio de agua, la falta de capacitación y acceso a mejores servicios básicos. Esto también como consecuencia de la pobreza, la falta de oportunidad y de educación. Además de la ausencia geográfica de los gobiernos y la poca cobertura y financiamiento de programas y proyectos.

3.2.1.1 El medio ambiente y cambio climático en Guatemala.

Guatemala, es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático nivel mundial. Esto de acuerdo el índice global de riesgo de la agencia Germanwatch (2015) y otros índices de las Naciones Unidas. Desde el aspecto geográfico, la vulnerabilidad se deriva de la posición del país, ubicado en el istmo centroamericano entre los océanos Pacífico y Atlántico, precisamente en la ruta de los huracanes y tormentas tropicales del Caribe de la zona de convergencia intertropical y en la zona de influencia de los fenómenos del Niño y de la Niña, lo que contribuye a la presencia de eventos extremos, tanto en términos de precipitación e inundaciones, como de sequías y de variaciones extremas de temperatura (Segeplán, 2016)

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN, es el rector del sector ambiente en el país, es el encargado de formular y ejecutar las políticas relacionadas con el tema ambiental, cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural, según Ley del Organismo Ejecutivo.

En los términos del enfoque ecosocial, plasmado en el Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009, se dice que la contaminación ambiental tiene su origen en problemas sistémicos, que se manifiestan, por una parte mediante los flujos de bienes y servicios ambientales hacia el consumo directo, y por otra, debido a que los residuos generados por el consumo y la producción fluyen hacia en ambiente y causan las interrelaciones entre el subsistema

ambiental y social que derivan en los impactos de la calidad del ambiente sobre la salud humana y el funcionamiento de los ecosistemas, acelerando así, el cambio climático. (IARNA, 2009)

La desigualdad en la distribución de la riqueza, se considera como uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad. Este problema de inexistente equidad se refleja en una gran cantidad de consecuencias que impiden el desarrollo social, económico y político de gran parte de la población mundial.

Con la evidente explotación de recursos naturales y la inequidad en la distribución de riqueza, nos enfrentamos a problemas sustanciales de salud, educación, hambruna, el deterioro del medio ambiente, la poca participación política, entre muchos otros que tienen un común denominador, la creciente brecha de la desigualdad que trunca el desarrollo. De acuerdo con Iarna/URL (2012), al menos el 70% de la actividad económica depende directamente del subsistema natural, por lo que el crecimiento de la economía tiene una correlación directa con la disponibilidad o disminución de los bienes naturales.

Hoy, más de la mitad de los boques que cubrían al planeta han desaparecido con la acelerada explotación y deforestación, asimismo la vitalidad y calidad de los bosques restantes está en decadencia. Esto no es fenómeno aislado, sino que va acompañado de una intensa degradación de los suelos, dificultando así la actividad agrícola y la posibilidad de sustento para las poblaciones. Se calcula que más del 80 % de la tierra cultivable ha perdido productividad.

A pesar de estos importantes bienes y servicios generados por los bosques, en Guatemala la tendencia de disminución de la cobertura forestal ha sido sostenida. Para el año 2001, la proporción de la superficie cubierta por bosques era de 38.1% del territorio nacional¹⁴⁵ y, para el año 2010, esta cobertura había disminuido a un 34.2%. Es decir, en diez años Guatemala perdió aproximadamente un 4% de su cobertura forestal¹⁴⁶ (aproximadamente 13,536.24 km²) (Segeplán, 2014)

En el caso del agua, el país cuenta con una alta disponibilidad hídrica aproximadamente 93,388.50 millones de metros³ anuales de agua dulce que se da en función del régimen ordinario del ciclo hidrológico (Iarna-URL, 2012).

Además, según el índice de Riesgo Climático Global del 2015, Guatemala se encuentra entre los 10 países de más alto riesgo a nivel global. Esto remarca el efecto que tiene la degradación ambiental y los altos niveles de pobreza en la población para elevar los niveles de vulnerabilidad tanto de los ecosistemas, el entorno geográfico, como la sociedad.

Tabla 5. El Índice de Riesgo Climático Global (IRC) a largo plazo: Los diez países más afectados (1994-2013)

Ranking 1994-2013 (1993-2012)	País	Valor del IRC	Muertos	Muertos por 100.000 habitantes	Pérdidas en millones de dólares (PPA ²)	Pérdidas por unidad PBI en %	Número de eventos (1994-2013, en total)
1 (1)	Honduras	10,33	309,70	4,60	813,56	3,30	69
2 (2)	Myanmar	14,00	7 137,40	14,80	1256,20	0,87	41
3 (3)	Haití	16,17	307,80	3,41	261,41	1,86	61
4 (4)	Nicaragua	16,67	160,15	2,98	301,75	1,71	49
5 (7)	Filipinas	19,50	933,85	1,13	2786,28	0,74	328
6 (5)	Bangladesh	20,83	749,10	0,54	3128,80	1,20	228
7 (6)	Vietnam	23,50	391,70	0,48	2918,12	1,01	216
8 (8)	República Dominicana	31,00	210,45	2,38	274,06	0,37	54
9 (10)	Guatemala	31,17	83,20	0,68	477,79	0,62	80
10 (12)	Pakistán	31,50	456,95	0,31	3988,92	0,77	141

Fuente: Índice de Riesgo Climático Global (2015).

Y a pesar de las notables consecuencias que tiene el cambio climático en la salud, el riesgo a desastres, la hambruna y desnutrición, el aumento de pobreza, entre otros, la respuesta

institucional es insuficiente o ausente. Se resalta que los rubros destinados a protección ambiental y gestión del riesgo se encuentran entre los que disponen de menos recursos. Por ejemplo, para el período 2010-2013 la inversión promedio en temas relacionados con protección ambiental apenas alcanzó el 1% del presupuesto total de la nación (560.5 millones de quetzales) (Segeplán, 2014).

3.2.2 Cooperación internacional al cambio climático en el Trifinio.

En las últimas décadas, la percepción social, política y académica de la amenaza que representa el desequilibrio ambiental ha aumentado, insertándose en la agenda global (Barbé, 2007) convirtiéndose así un tema relevante para los principales países y agencias donantes para el desarrollo.

Las experiencias de cooperación internacional en materia de medio ambiente, los regímenes ambientales, han funcionado de manera desigual, pues no es posible emitir un juicio para el conjunto de la política internacional del medio ambiente. En parte esta diversidad se debe a la misma diversidad de los problemas ambientales. No únicamente el clima se ve alterado por la acción humana, sino también la biodiversidad que afecta directamente a los ecosistemas.

La distribución de costes y beneficios, el mayor o menor éxito de un régimen internacional en materia ambiental depende de que estados asumen el grueso de los impactos positivos y negativos de las políticas generadas por la cooperación internacional y de la ausencia de políticas. Es decir, la eficacia de un acuerdo tiene que ver con el reparto de la vulnerabilidad frente a la degradación ambiental y con el reparto de los costes de actuar (Barbé, 2007). Para ello, la cooperación internacional es fundamental en la puesta en marcha de las grandes líneas estrategias para el desarrollo de la región. Los aportes de la cooperación técnica y financiera hacen posible la ejecución de inversiones directas en el territorio a través de los programas y proyectos. A su vez se promueven sinergias para la identificación y canalización de nuevas iniciativas para la región.

Para llevar a cabo las acciones frente al cambio climático se deben hacer por medio de lineamientos estratégicos, que se basan principalmente en fortalecer y desarrollar conocimiento frente al cambio climático y el fortalecimiento de las instituciones. Todos los lineamientos estratégicos están basados en la investigación, transferencia de tecnología, inversión y financiación. (Rosales, 2013). Es decir que es necesario establecer sinergias con las instituciones que trabajan en la región del Trifinio, desde las instituciones regionales como en SICA, hasta las internacionales, compartiendo las mismas temáticas de intervención y de trabajo.

Y es que la falta de conocimientos específicos, así como la baja capacidad de gestión y coordinación de los municipios e instituciones sectoriales en el territorio, se dificulta un proceso de desarrollo sostenible y de gestión adecuada de los recursos naturales, como lo son los bosques y aguas de la región. La región enfrenta ya efectos significativos relacionados con el cambio climático, y la población local tiene pocas opciones para adaptarse a estos efectos. El 70% de la población de la región vive en zonas rurales y muchos de sus habitantes sufren de pobreza extrema (GIZ, 2017).

3.2.3 Cooperación alemana para la mitigación del cambio climático.

Alemania, como reflejo de su organización y fortaleza institucional, maneja eficazmente la coordinación de los diferentes grupos donantes tanto oficiales como privados para evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar al máximo el potencial del trabajo en conjunto.

Según datos de la ONU, en 2016, Alemania se sumó a otros cinco países (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia) que cumplieron la meta de las Naciones Unidas de alcanzar o superar el 0,7% del ingreso nacional bruto dedicado a la AOD.

En el 2016 se daba fin a uno de los proyectos más grandes del Plan Trifinio, Bosques y Cuencas financiado por Alemania, pero a través del Kfw. Con este programa de Bosques y Cuencas se alcanzó una ejecución del 97% y brindó apoyo directamente a 27,715 mujeres y 41,428 hombres para un total de 69,253 personas y algunos de sus resultados han sido:

- 19 mil personas viven más seguras con la construcción de 85 obras de mitigación para remediar los efectos del cambio climático
- 32 municipios mejoraron sus capacidades municipales de gestión y prevención de riesgo.
- 2447 personas protegen y conservan más de 9 mil hectáreas de bosque
- 68 organizaciones de caficultores han reducido la contaminación del agua con el equipamiento e infraestructura ecológica.
- 4 mil fincas implementan sistemas productivos amigables con el ambiente, haciendo posible el incremento de la producción y mejores ingresos económicos
- 3 instituciones rectoras han sido fortalecidas para el manejo de 7 áreas protegidas Los resultados obtenidos han sido significativos lo que ha permitido mejorar la percepción de los actores del territorio sobre el rol de la CTPT.

Estos son datos reportados directamente por parte de los cooperantes alemanes, donde la alta participación de las comunidades se traduce el éxito o fracaso de los proyectos. Con esta cooperación se reduce la vulnerabilidad de las comunidades y sus ecosistemas frente al cambio climático, logrando que se mejoren sus sistemas productivos, el manejo de aguas, suelo y bosques como medida para la adaptación de los efectos del cambio climático, lo cual repercute en la economía local y por lo tanto en el bienestar poblacional.

Bosques y Cuencas que fue ejecutado entre 2011 y mediados del 2016 contó con el aporte financiero de la Cooperación Alemana es de 12 millones de euros, según la CTPT.

Sin embargo, como se ha mencionado en la sección anterior, este no ha sido el único proyecto financiado por la República Federal de Alemania, pues aún está en funciones el Programa de Bosques y Agua, un programa de cooperación técnica a través de GIZ.

3.2.3.1 Programa de Bosques y Aguas

A nivel local, los bosques y las fuentes hídricas son de gran importancia, dado que ayudan a mantener y satisfacer la vida humana proveyendo alimentos, madera y fibras; son útiles para

regular el clima, las inundaciones, erosión y deslizamientos, también desempeñan un rol importante en la fijación de carbono, protección de cuencas y conservación de la biodiversidad.

El Programa suprarregional “Protección del Bosque Tropical y Manejo de Cuencas Hidrográficas en la Región Trifinio”, conocido simplemente como Programa Bosques y Agua/GIZ Trifinio, es un esfuerzo conjunto entre la CTPT y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional GIZ, que promueve la mejora del fomento y la implementación transfronteriza de una gestión sostenible de recursos naturales en la región.

El programa cuenta con un modelo agroforestal, silvopastoril, forestal y de fortalecimiento institucional.

3.2.3.1.1 Modelo agroforestal.

Con 520 productores se desarrolla sistemas productivos de café especial bajo sombra, aguacate Hass y melocotón de variedad Diamante con cercas vivas. Se promocionan técnicas de conservación de suelos y agua, como también medidas agroecológicas de fertilización y de control de plagas y enfermedades.

Se brinda apoyo en la comercialización de los productos, mediante acciones de organización y procesamiento. En la región Ch’orti’ se impulsa huertos familiares para la disponibilidad de alimentos, así como la autovaloración de las mujeres. Recientemente se han formado 38 productores y productoras como Promotores Agrícolas Comunitarios (PAC), con el objetivo de crear mayores capacidades locales.

3.2.3.1.2 Modelo silvopastoril.

En 110 fincas ganaderas, distribuidas en tres microzonas piloto de la Región Trifinio, se han incorporado tecnologías silvopastoriles de división de potreros usando cercas vivas, siembra de pasto mejorado, la instalación de bancos forrajeros y ensilaje, para disponer de alimentos adecuados para el ganado en la época seca.

3.2.3.1.3 Modelo forestal.

Promueve mecanismos de compensación por los servicios ecosistémicos hídricos que brinda el bosque a la población, especialmente en términos de agua para consumo humano.

Desde 2010 se ha llevado a cabo las Campañas de Prevención y Control de Incendios Forestales (PCIF) en 12 municipios, con un total de 80 comunidades. Se concientiza y capacita a la población sobre los riesgos y consecuencias de los incendios forestales. También se dotado de equipos a cuadrillas comunitarias de bomberos forestales.

El modelo Forestal o de Compensación por Servicios Eco sistémicos Hídricos (CSEH), que ha sido diseñado y validado por la CTPT, por medio del Programa Bosques y Agua, está siendo promovido por la mancomunidad MANCORSARIC, en la zona de Copán Ruinas, Santa Rita de Copán y Cabañas, Honduras. Se iniciará la réplica de dicho modelo de CSEH por 25 actores locales más de los tres países, que incluye Mancomunidades, Municipalidades, ONG, Juntas de Agua y ADESCO.

3.2.3.1.4 Fortalecimiento institucional.

Destacando que en la región del triffinio se ha caracterizado por la baja capacidad ejecutora de los organismos públicos e insuficiente grado de cobertura; y la deficiencia en la coordinación institucional. En 2013 el Programa emprendió un proceso de fortalecimiento institucional a la CTPT, y a otros actores de la Región. Ese proceso se gesta con la finalidad de mejorar la cooperación interinstitucional y transfronteriza a través del fortalecimiento de la CTPT y otros actores locales en sus procesos interinstitucionales, se asesora y da asistencia técnica en temáticas de comunicación, cooperación y gestión de conocimientos.

El programa cuenta entre logros la reducción de la erosión de los suelos; una producción agrícola más sostenible, con el café y frutales, por ejemplo; se incrementó la producción de agua en las partes altas de las cuencas; aumentaron los ingresos de las familias productoras. También se redujo el número de incendios forestales; se desarrolla un Sistema de Información Gerencial y se brinda asesoría a los integrantes de las unidades de comunicación y seguimiento y evaluación de la CTPT, que recién han sido creadas con apoyo del Programa;

y se facilitó la organización local para la comercialización: Cooperativa El Mezcal, en Guatemala; Cooperativa Las Encantadoras, en El Salvador, y la Asociación de Productores de San Juan Buena Vista, en Honduras

Tabla 7 Alineación del Programa Bosques y Agua con la Estrategia del Plan Trifinio

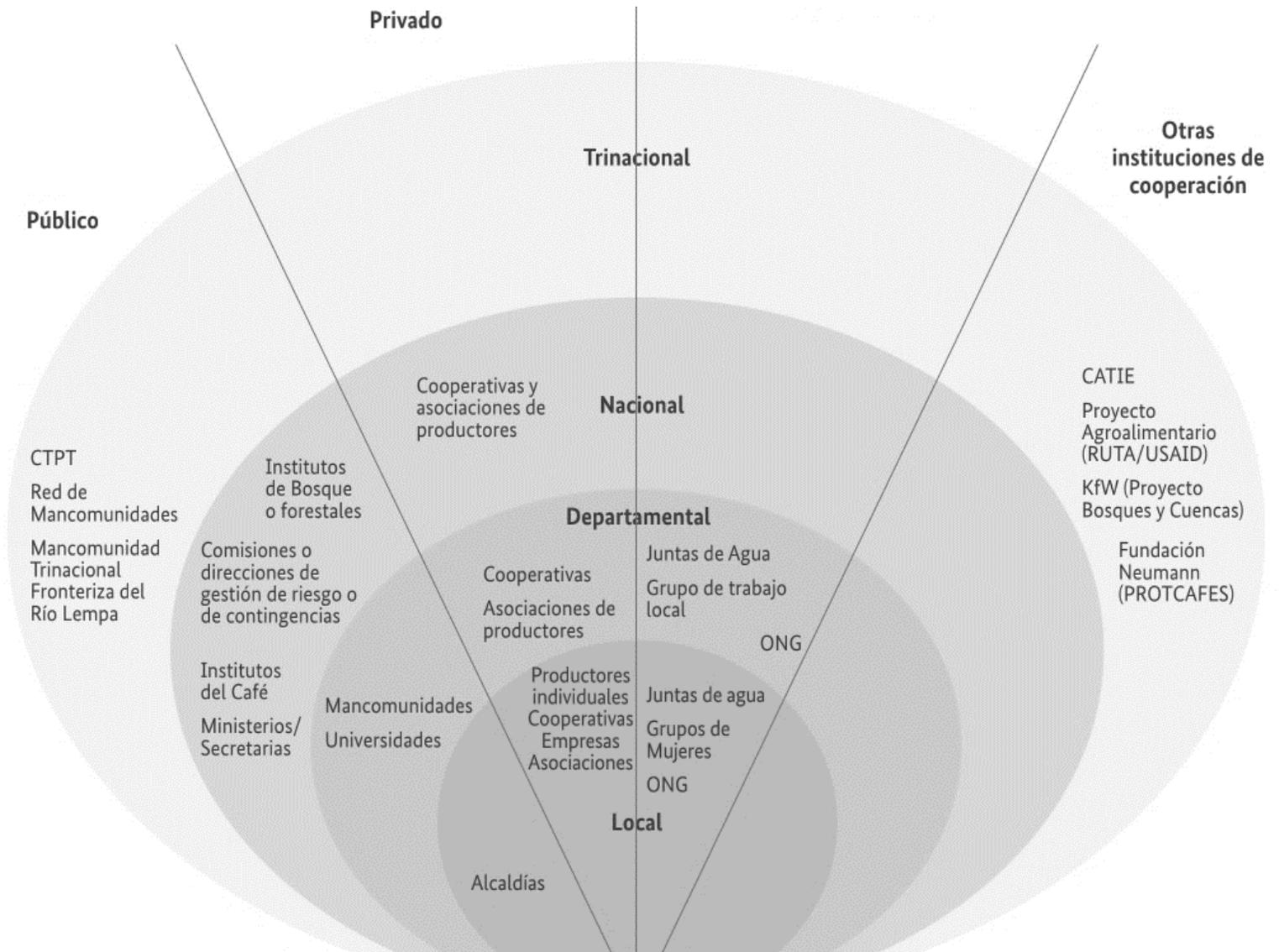
Ejes de la Estrategia del Plan Trifinio		Campos de acción de Bosques y Agua
Integración regional y cooperación transfronteriza	◀	Campo de acción 1. Fortalecimiento institucional y de conducción de la CTPT Campo de acción 2. Fortalecimiento y creación de plataformas institucionales para el manejo de RRNN
Desarrollo social con enfoque de género y juventud	◀	Ejes transversales de igualdad de género e interculturalidad
Economía sustentable	◀	Campo de acción 4. Consolidación de cadenas de valor, para la sostenibilidad económica de las propuestas desarrolladas en las fases anteriores
Medio ambiente y cambio climático	◀	Campo de acción 3. Difusión e institucionalización de las experiencias exitosas en el manejo sostenible de RRNN

Fuente: Gestión de Programa Bosques y Agua (2017)

Asimismo, el programa de Bosques y Aguas cuenta con diversos participantes y socios estratégicos y cuenta con la participación activa de más de 5000 familias además se coordina con entes rectores (ministerios, secretarías, consejos y comisiones gubernamentales), municipalidades, mancomunidades, organizaciones no gubernamentales y otros proyectos y programas en los tres países. Entre ellos: Ministerios y entidades de agricultura, MAG, en El Salvador; MAGA en Guatemala, y la SAG en Honduras. Ministerios de ambiente de El Salvador y Guatemala (MARN), y la SERNA de Honduras. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales, (SIPECIF) ambos en Guatemala. El Instituto Nacional de Conservación (ICF) en Honduras. Entidades especialidades como Anacafé, Fedecocagua, Conanimch, IHCAFE, ACCESO/

USAID, Ayuda en Acción, Cooperativas cafetaleras Cafel, CUZCACHAPA Mancomunidades: CopanChortí, MTFRL, Guisayote, Mancorsaric Cayaguanca y la Trinacional.

Figure 6 Relaciones del Programa con diversos actores



Fuente: Gestión del programa Bosques y Agua (2017)

De la misma forma, recientemente se ha logrado la inclusión de otros actores que apoyan la iniciativa (además de Municipalidad de Esquipulas, CONAP, OT de Guatemala), Ministerio de Salud y COOSAJO. Se espera continuar el proceso de incremento del fondo mediante aportes de otros actores (municipales) y la sostenibilidad de los mecanismos de compensación, a través del uso de dicho fondo para apoyar la conservación de micro cuencas.

Como se ha mencionado, dado el poco o ausente alcance de las políticas públicas a la región, Alemania continua con su compromiso de apoyo técnico y financiero para el desarrollo de la región y su población vulnerable. Y así como se muestra en la anterior figura, estos proyectos requieren una participación en los diferentes niveles, local, departamental, nacional, trinacional e internacional.

CAPÍTULO IV

4.1 Prospectiva de la Cooperación Internacional Norte-Sur para medio ambiente en el Trifinio

4.1.1 El porvenir de la cooperación internacional.

De la mano con la globalización, con la proliferación de organizaciones, con la creación de más tratados, el comercio, las comunicaciones, la interdependencia es un hecho. Y así como también es un hecho de que con las múltiples relaciones entre actores internacionales se desprende la necesidad de acciones reguladoras adecuadas. Pasar de un estado hobbesiano de guerra al estado lockiano de la sociedad civil es avanzar hacia un estado de armonía donde el uso de la fuerza se desplaza y se llega a la búsqueda de otros instrumentos como la cooperación (Ripoll & Ghotme, 2015) La sociedad internacional, tanto hoy, como en el pasado y como en los años venideros se ha de caracterizar por relaciones de conflicto y de cooperación, determinando las relaciones de la actual comunidad internacional. Entre conflicto y cooperación son periodos, donde hoy es la cooperación la que marca este periodo ausente de guerras.

Dado que es la cooperación la que caracteriza el sistema internacional; es primordial que la comunidad internacional tome una mirada más cercana a las múltiples dimensiones del desarrollo y reconozca los impedimentos estructurales subyacentes que se interponen en el camino para lograr un desarrollo sostenible e integral. Por el contrario, existe una creciente falta de compromisos vinculantes a nivel internacional que refuercen las acciones y respalden las demandas de los socios, así como la falta de establecimiento de indicadores y metas concretas para todos los niveles y sectores refleja la creciente tendencia de desligarse cada vez más de los países en desarrollo, sobre todo aquellos con características como los PRM (Segeplán, 2015)

Con el fenómeno de la globalización, se acompaña el crecimiento de la desigualdad, como se afirma también, la cooperación es uno de los medios idóneos para lograr disminuir las

desigualdades, a través de la integración de actores estatales y no estatales, pero se demanda conjugar políticas encaminadas a plantear estrategias y posteriormente implementarlas dependiendo del objetivo del donante y de las circunstancias del receptor.

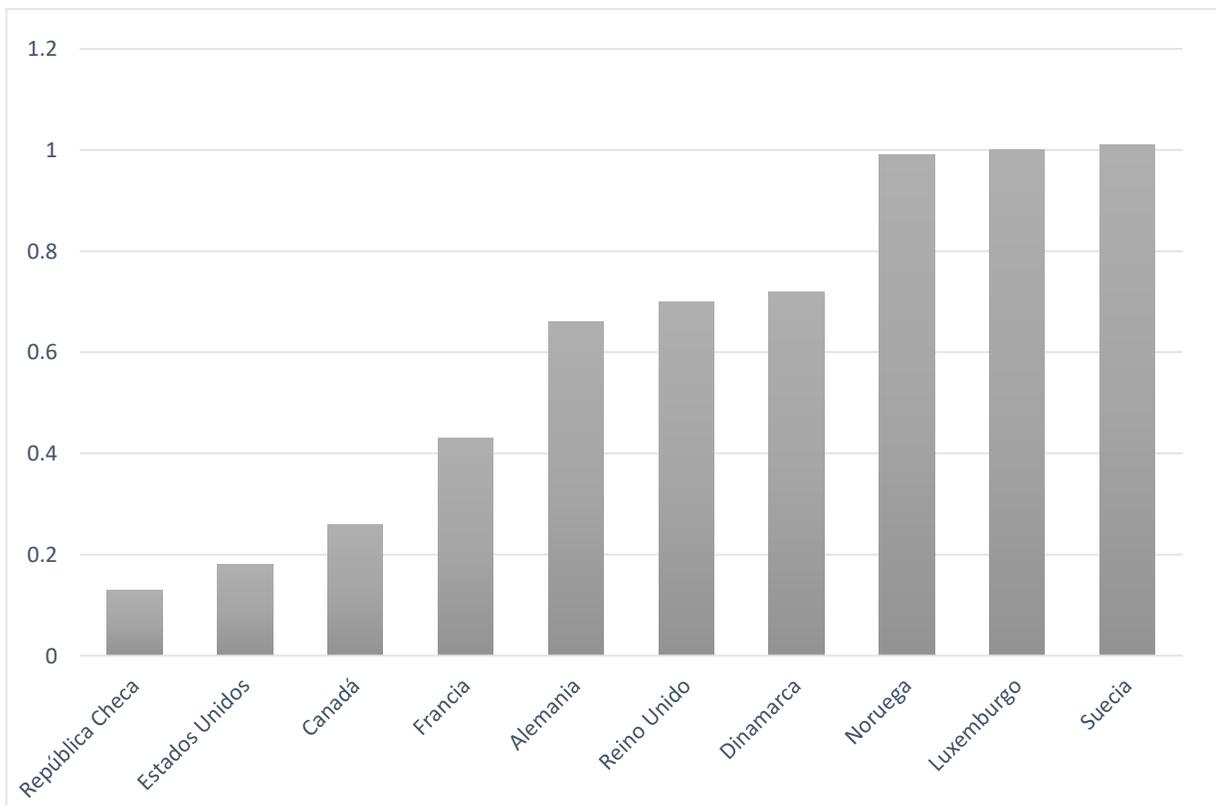
Otro factor que caracteriza el sistema de cooperación para el desarrollo en el actual contexto de la globalización, de acuerdo a Bonni, y otros, (2010) es el progresivo consenso internacional sobre el papel que la cooperación internacional puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del Sur y para proporcionar bienes públicos globales, tales como un medio ambiente no contaminado, la estabilidad macroeconómica global, la paz, etc Como argumentan Sanahuja & Alonso, (2006) el proceso de globalización ha supuesto que bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico han adquirido, en función de las nuevas interdependencias, un rango internacional

De la mano de la globalización, ya se habla tan solo de la eficacia de la ayuda, sino de la eficacia al desarrollo, a través de una coherencia de la política del desarrollo más global. Tomando el fenómeno de la globalización para usarlo a favor, se busca una armonización de políticas y las alianzas con el abanico de actores que incluyen no solo a los Estados, sino a las organizaciones no gubernamentales, empresas, fundaciones y la sociedad civil.

Desde tiempo atrás, se habla de la crisis de la AOD, y se recomendaba como solución que los países desarrollados aportaran el 0,7% de su PIB a favor de los países en desarrollo a través de la AOD. Sin embargo, no solo muchos países no han llegado a esa meta, sino que por el contrario han reducido aún más su volumen de donaciones.

De acuerdo a la OCDE, miembros de CAD; Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido; cumplió el objetivo de las Naciones Unidas en 2017 de una relación a la meta de al menos 0,7% destinado a AOD. Alemania alcanzó el objetivo en 2016, pero se unió a los otros 24 donantes del CAD en el umbral en 2017.

Tabla 8 Porcentaje de AOD en relación al PIB en el año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2018)

A pesar de los distintos instrumentos como declaraciones y foros, estos no son de carácter coercitivo, funcionando solo como recomendaciones que los países pueden elegir alcanzar o no. Por lo tanto, se puede esperar que los países que no están cerca de esa meta de 0,7%, tampoco la alcancen en los próximos años, serán tan solo tres o cuatro países los que se mantendrán estables en dicha meta.

En cuanto al valor ético de la cooperación, resulta fácil explicar la cooperación por voluntad de los países, esto basado en la autonomía, pues no hay ninguna sanción ni instrumento coercitivo que obligue a aportar a los países en desarrollo.

Aunado a la situación de que las cifras se mantienen por debajo de lo recomendado, existen otros problemas que continuarán afrontando la cooperación, como por ejemplo la duplicidad

de esfuerzos. Esto puede suceder por dos razones, la falta de armonización de negociaciones, procedimientos y metodologías; así como también por una falta de control de la cooperación no oficial, aquella proveniente de ONGs u otro tipo de organizaciones de carácter civil.

Algo inevitable que también afecta el comportamiento de la cooperación, es su volatilidad, pues año con año, periodo tras periodo, los montos y destinos de la Ayuda varían por diversas situaciones del tablero internacional. Una vez se recae en el hecho de que la cooperación internacional no es obligatoria por lo tanto no hay cifras fijas para realizar una planificación específica y permanente.

No obstante, la cooperación internacional y sus posibles problemas no es algo que atañe solamente a los donantes, sino también a los países receptores. Estos problemas se manifiestan en la falta de compromiso, de capacidad para continuar con los proyectos, la débil institucionalidad, entre otros.

En los Estados frágiles, aquellos Estados que carecen de legitimidad política, demuestran carencia para proporcionar condiciones de seguridad y desarrollo a su población, caracterizados por instituciones públicas débiles, por lo tanto fallan al no tener la capacidad de dar continuidad a los proyectos iniciados por la cooperación, los procesos burocráticos ralentizan la aprobación de préstamos e instrumentos, la poca o nula coordinación de instituciones provoca la duplicidad de esfuerzos, la corrupción y falta de transparencia en sus instituciones los hacen poco atractivos ante la oferta de donantes y la falta de aplicación de los principios de la Declaración de París no permite la eficacia de la ayuda percibida.

Los problemas antes descritos, tanto internacionales, como de los donantes y de los receptores auguran así el decrecimiento de las cifras de cooperación internacional, sobre todo de la cooperación financiera no reembolsable, que pasará a ser sustituida por préstamos reembolsables y por cooperación técnica, ya que esto supone un menor riesgo para los cooperantes.

4.1.2 La cooperación internacional, cooperación transfronteriza y el medio ambiente y cambio climático.

A la interrogante del por qué estudiar el Trifinio y no solamente un espacio en específico de Guatemala, se responde porque en nuestra era es innegable la interdependencia global y regional y más aún que al referirse al medio ambiente y ecosistemas, para este no existen las fronteras físicas. Como en el caso del Trifinio cuyo ecosistema único abarca tres países, Guatemala, Honduras y El Salvador; así sucede también con otros ejemplos como el Amazonas que recorre gran parte de América del Sur, o el Sahara en África. Aunque las fronteras los dividan, los bosques y ríos están unidos naturalmente, por lo tanto, lo que suceda en ese ecosistema indivisible afecta a todos.

Por lo tanto, ya que son tres los países que abarca esta zona, son estos los países que mayor interés deben de tener en los recursos de dicho ecosistema. De allí la importancia de que los esfuerzos por la protección de estas áreas sean esfuerzos conjuntos, que en este caso responden también a un histórico regionalismo de los tres países centroamericanos.

Las formas predominantes de apropiación insostenible de los recursos naturales tienen como contracara degradación socioambiental que va más allá del calentamiento del planeta, y al cambio climático global, que resulta de la emisión de gases de efecto invernadero, se suman formas locales de degradación socioambiental, que también contribuyen al calentamiento global. Estas formas locales de degradación y destrucción de recursos naturales comprenden contaminación de suelos y cursos de agua, destrucción de la cobertura forestal, pérdida de biodiversidad, problemas de manejo ambiental originados en la urbanización desordenada, privatización de los recursos de la naturaleza, incluyendo semillas, y alteración de los humedales (Fogel, 2012). Lo cual desde un enfoque integral, el desarrollo rural, el cambio climático y la protección de los recursos están estrechamente relacionados. En otras palabras, la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático están relacionados al desarrollo en su amplio sentido.

El cambio climático encontramos que Castellanos y Guerra nos dicen que el cambio climático representa impactos socioambientales y financieros, y por lo tanto es necesario que

todos los sectores asuman con responsabilidad su papel; siguiendo los principios de sostenibilidad, holístico, perfectibilidad, interculturalidad, valoración y respeto, solidaridad, deuda ecológica, justicia ambiental, derechos naturales, responsabilidad, equidad social. (Castellanos & Guerra, 2009)

En los términos del enfoque ecosocial, plasmado en el Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009, se dice que la contaminación ambiental tiene su origen en problemas sistémicos, que se manifiestan, por una parte mediante los flujos de bienes y servicios ambientales hacia el consumo directo, y por otra, debido a que los residuos generados por el consumo y la producción fluyen hacia el ambiente y causan las interrelaciones entre el subsistema ambiental y social que derivan en los impactos de la calidad del ambiente sobre la salud humana y el funcionamiento de los ecosistemas, acelerando así, el cambio climático (IARNA, 2009).

La región fronteriza del Trifinio se ha caracterizado por ser una de las fronteras centroamericanas más propensas al conflicto, principalmente en temas asociados al agua (Soto & Suárez, 2014). Pese a la latente conflictividad, el conflicto potencial no ha pasado a ser un conflicto real. Esto en parte debido a los acuerdos e instituciones para promover la cooperación y el desarrollo transfronterizo.

De esta forma, se explica que los problemas ambientales, están vinculados y que son también responsabilidad del ámbito político. De allí surge la necesidad de crear alianzas estratégicas, desde la negociación, gestión y alineación para el combate del problema del cambio climático que traspasa fronteras.

Y dado que, también son los países industrializados los mayores contaminantes, ello supondría también una responsabilidad de asistencia a los países más vulnerables a la contaminación. Tanto Guatemala como el resto del Trifinio son de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático, las sequías se intensifican, las lluvias y tormentas afectan la producción agrícola y la infraestructura, derivando en más problemas socioeconómicos para la población en general, pero siendo el sector rural el mayor afectado. Por ello la

priorización del medio ambiente en materia de cooperación internacional es fundamental. Esto supondría convertir a los países en atractivos receptores de cooperación internacional.

4.1.3 La cooperación transfronteriza del Trifinio para la protección del ecosistema.

Centroamérica y la región Trifinio en particular, enfrentaran, retos específicos que podrían afectar el desarrollo territorial; como son la falta de oportunidades de empleo, la inequidad social, el proceso de desertificación, e inseguridad alimentaria y nutricional y el deterioro de los servicios ecosistémicos, debido al impacto del cambio climático, dado que es considerada una de las regiones más vulnerables frente a este fenómeno mundial (CTPT, Estrategia 2014 - 2018, 2014).

Esta agravante condición de la región del Trifinio llama a la necesidad urgente de la creación de estrategias que combatan el deterioro del medio ambiente en conjunto. No obstante, uno de los mayores obstáculos que presentan los países del Trifinio en particular, son las debilidades estructurales de las instituciones públicas que amenazan los avances que se han logrado en los diversos proyectos.

De acuerdo con el gobierno guatemalteco, el fin supremo del Estado es la realización del bien común, por lo que el desarrollo social no debe ser a costa del capital natural, ni de la calidad del ambiente o de la puesta en riesgo de la seguridad en sus diferentes manifestaciones. Para afrontar el fenómeno del cambio climático es necesario tomar medidas urgentes, apropiadas y sostenidas, a nivel nacional, en las cuales se involucre a toda la población en cada uno de sus roles, según su responsabilidad transgeneracional, así como todas las instituciones públicas, partiendo de las correspondientes rectorías sectoriales y de las competencias establecidas en la ley, tal como lo redacta la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

En cara a la Agenda de los ODS, una cooperación basada en la confianza y el compromiso mutuo permitiría el mejoramiento del Estado de Derecho, la democracia, educación, seguridad, desarrollo e inclusión. Pues, idealmente, cooperación significa crear el futuro juntos. Por ello, un proceso de programación conjunta entre los donantes daría lugar a la sincronización de estrategias y su armonización y alineación. No obstante, la debilidad institucional, como consecuencia también de la falta de voluntad política, el desinterés de los Estados parte, ha provocado que la gestión y la agenda en sí quede a merced de los cooperantes.

4.1.4 Relevancia de la participación de la cooperación internacional alemana en proyectos de medio ambiente.

Al hablar de cooperación internacional y los donantes, se puede afirmar que Alemania ha figurado como los países que mayores aportes dan a la comunidad en forma de cooperación, siendo esta tanto financiera, técnica, oficial y también no oficial.

Alemania, como reflejo de su organización y fortaleza institucional, maneja eficazmente la coordinación de los diferentes grupos donantes tanto oficiales como privados para evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar al máximo el potencial del trabajo en conjunto

Sin embargo, hoy, Alemania como muchos otros países han girado su vista hacia el continente africano como área prioritaria para la recepción de cooperación, esto no quiere decir que la región deje de percibir estos beneficios, sino que continúan en disminución. Además de la disminución en general de la cooperación internacional, también se ve los países donantes apuestan ya no por la cooperación financiera no reembolsable, sino por préstamos, canjes y cooperación técnica.

Tabla 9 Comparación ambiental entre Alemania y Guatemala

	Guatemala	Alemania
Población con acceso a agua potable	92.8 % (2015)	100 % (2015)
Población con acceso a instalaciones sanitarias óptimas	63.9 % (2015)	99.2 % (2015)
Consumo de energía por habitante	577.89 kWh (2014)	7,035.49 kWh (2014)
Porcentaje de área forestal	33.04 % (2015)	32.74 % (2015)
Tierra cultivable	35.41 % (2015)	47.96 % (2015)
Nivel de emisiones de carbono per cápita (en toneladas)	1.16 (2014)	8.89 (2014)
Tierra clasificada como área protegida	31.75 % (2016)	37.68 % (2016)

Fuente: Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania

Tan solo en la Región del Trifinio, la Cooperación Alemana contribuyó a que los pobladores de las cuencas y de las áreas protegidas priorizadas en la Región Trifinio practiquen el manejo sostenible de los recursos naturales. Se apoyó en los 15 sub-cuencas el manejo de recursos naturales a través de inversiones en sistemas agroforestales y la conservación y regeneración del bosque, logrando los siguientes resultados obtenidos por la CTPT:

- La protección de 9,487 Hectáreas de bosques nativos bajo el mecanismo de compensación a 2,447 propietarios.
- El establecimiento de 5,778 Hectáreas de Sistemas Agro Forestales con 4,214 propietarios.
- 3,791 hectáreas de pastos mejorados en 848 fincas ganaderas.
- 68 organizaciones de caficultores fueron favorecidas con la construcción y mejoramiento de beneficios de café ecológicos.

4.1.5 El rol de las comunidades en los proyectos internacionales de cambio climático

Un factor clave para el éxito de los programas o proyectos regionales, es la amplia participación de las comunidades y la coordinación entre las instituciones responsables. La necesidad de acciones inmediatas y eficientes en las áreas rurales es alta pues es este sector de la población el más vulnerable tanto a los efectos del cambio climático, como también vulnerable a la ineficiencia y corrupción por parte de las instituciones centrales.

La lucha eficaz contra los problemas socioeconómicos de una población debería involucrar a toda la población en cada uno de sus roles, según su responsabilidad transgeneracional, así como todas las instituciones públicas, partiendo de las correspondientes rectorías sectoriales.

Un incentivo para la participación de las comunidades debería de ser la rendición de cuentas, pues esta rendición se debe tanto al gobierno y a la población que paga impuestos del país donante, así como a la población del país receptor que supone ser el mayor beneficiado de la ayuda.

Sobre todo cuando se trata de proyectos en pro del medio ambiente, es la población de la región la que mas se ve involucrada, tomando en consideración que nuestra población vive de la tierra, de la agricultura, lo relacionado al medio ambiente le afecta directamente.

Cuando no se da el propio proceso de diálogo y negociación con las comunidades, no se puede tener un verdadero conocimiento de la problemática del área a trabajar para atacar el problema y sus posibles soluciones. Por otra parte, con la participación activa de la población, a través de capacitaciones, educación, su involucramiento completo se llega de una manera más efectiva y eficaz a la solución de una problemática ambiental (dependiendo del caso) evitando recaer en el problema ya una vez los proyectos finalicen.

Como se mencionó, un factor de éxito es que los proyectos respondan a la necesidad de la población, esto abarca el mejoramiento de ingresos, fortalecimiento de capacidades locales, proponer propuestas concretas, equidad de género, esto permite que los métodos utilizados en los proyectos puedan ser replicados.

Las estrategias orientadas a lograr la gestión sostenible de los recursos naturales deben ser integrales. Por lo tanto, deben considerar, además de la dimensión ambiental, aspectos económicos y sociales con el fin de asegurar la sostenibilidad de los cambios.

4.1.6 La cooperación internacional, ¿la alternativa para el desarrollo regional?

La Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido vista como herramienta válida para la solución de problemas mundiales, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, donde los Estados parte se comprometen a “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión

Desde una perspectiva realista de la política internacional, cualquier tipo de cooperación derivaría de los patrones globales de conflicto, donde la cooperación por alianzas estratégicas sería fácilmente explicable como resultado del equilibrio de poder (Keohane, 1988), sin embargo, esta explicación no resultaría tan fácil en los sistemas de cooperación amplios donde el beneficiado es aquel país que no está ligado por medio de alianzas contra un adversario.

Usualmente ha enfrentado sendos debates acerca de su eficiencia, la cual para muchos es dudosa e inteligible. Para Paul Collier (2008) (citado en Ripoll & Ghotme, 2015), la misma ha llegado a convertirse en un tema altamente politizado, cuyo diseño no responde adecuadamente a las realidades de los países a los cuales va dirigida, acuñados por él como los del bottom billion, países que se encuentran en el fondo del sistema económico mundial, siendo caracterizados por su extrema pobreza y paupérrimo crecimiento

También se puede pensar en la cooperación internacional como una forma de que los países del Norte respaldan y mantienen su hegemonía, sin embargo, para un país pequeño escapar del blanco de un bloque hegemónico no es cosa tan simple. En la comunidad intencional siempre va existir un grupo dominante y otro dominado. Desde una perspectiva realista, la coordinación internacional de políticas, a través de la cooperación podría ser una de las formas más suaves de control, al contrario de un conflicto.

Más allá de como una herramienta de coordinación o control, la cooperación internacional ha sido base para los gobiernos de muchos países para la elaboración de planes de desarrollo. Dado que muchos de esos países no se encuentran en la capacidad de actuar por sí solos por diversas razones.

A pesar de sí se ha progresado en ciertos aspectos sociales, como la educación y la esperanza de vida, la CID no ha sido suficiente. El rápido y continuo crecimiento de la interdependencia económica internacional desde la posguerra trae consigo tanto buenas como malas influencias: el desempleo o la inflación, el crecimiento y la prosperidad (Keohane, 1988) Además, la insuficiencia se debe a varios factores. El primero se relaciona con el enfoque asistencialista de la ayuda que ha generado dependencia por parte del receptor y no ha arrojado desarrollo como se espera. Entonces, pasar de este enfoque asistencialista y hasta paternalista a un enfoque fundamentado en relaciones estratégicas empujaría al fortalecimiento institucionalmente el manejo de los recursos.

La cooperación internacional supone complemento, ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo, no la única y principal fuente, sin embargo, la debilidad institucional ha fragmentado los esfuerzos de gestión, negociación y aprovechamiento asumiéndose una agenda de los propios donantes.

4.1.6.1 Oportunidades y debilidades en la política y gestión de la cooperación.

Para que la cooperación sea eficaz se requiere de un ambiente especial en el país que la recibe. Ese ambiente debería ser producto de un diálogo basado en una relación equilibrada, como lo afirman, pero en relaciones asimétricas, los del norte le exigen a los del sur lo que deben hacer para recibir la ayuda (Ripoll & Ghotme, 2015). Esto se observa en la falta de cumplimiento de los principios de la Declaración de París. En los países pequeños es el donante quien dicta las directrices y condiciones para que se lleve a cabo la cooperación entre estos. Es decir, que no se alanza a los niveles de armonización, alineación ni mutua responsabilidad.

Esto ejemplifica las relaciones aún de tipo hegemónicas entre los países del Norte y los países del Sur. Además, la coordinación de la cooperación internacional en el país, contiene no solo

deficiencias institucionales, sino que también operativas. Esto ha provocado que donaciones se orienten de una forma desconcentrada y poco alineada.

Uno de los problemas se puede describir que luego de superar la fase de aprobación por las instancias correspondientes, muchos programas y proyectos no cuentan con el respectivo acuerdo gubernativo de aceptación de la donación por lo que no se incluyen en el presupuesto del ejercicio fiscal del año en que debe iniciar, existiendo diferencias en la gestión y en los tiempos presupuestarios. De esta forma se pierde tiempo y recursos, ejemplo de ello sucedió en el 2015, cuando se perdieron varios millones de donación alemana destinados al sector de educación, dado que su aprobación quedó engavetada en el Congreso y de los 33 millones de euros que debían ser aprobados en 2014, se vio la necesidad de que el Minfin renegociara el préstamo con Alemania quienes lo otorgaron, pero redujeron a 21 millones de euros.

Sobre la cooperación internacional en el país, “La Cooperación Internacional en Guatemala: Actores, Estructuras y Experiencias del G-13” (2011), señala la importancia de tener en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en la cooperación internacional y el proceso en el que interactúan. La integración y coordinación determinan la funcionalidad dentro del sistema. Su estructura, comunicación, funciones e interacciones son aquellas que producen y determinan el producto dentro de la gestión de la cooperación internacional, es decir, la constitución del Sistema de Cooperación Internacional.

A ello se le añade las grandes deficiencias en la gestión de la cooperación internacional es la generación de datos confiables y validados, tanto en el caso de las fuentes cooperantes como en el gobierno que puedan ser capaces de ser utilizados en la planificación, gestión, suscripción y desembolsos de la cooperación internacional. Esto incide particularmente en el monitoreo y evaluación de proyectos. El fortalecimiento de los sistemas de información se constituye, por tanto, en la herramienta para generar confianza y responsabilidad mutua en la asignación de los recursos, en el registro con exactitud de los flujos de ayuda para una mejor priorización presupuestaria y sistemas contables. Para alinear los esfuerzos entre cooperantes y gobierno, se debe contar con información que permita establecer con claridad cuáles son las prioridades y los desembolsos realizados.

Otro tema a remarcar, es que Guatemala es un país caracterizado por altos índices de desigualdad, donde a pesar de que gran parte de población se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema; estadísticamente Guatemala figura como un país de renta media. Razón por la cual Guatemala a nivel internacional ya no es considerado un país prioritario para los países donantes, es decir ya salió de la zona en la cual es prioritario para la Cooperación Internacional sin embargo aún existe la Cooperación por parte de los países donantes, pero en menor cantidad.

Asimismo, de acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y dadas las condiciones de los países centroamericanos, plasmadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo da prioridad a las siguientes áreas para ser trabajadas en los siguientes años: desarrollo inclusivo y sostenible; desarrollo social; sociedad segura y libre de violencia; justicia para todas las personas; sociedad multicultural y diversa

Por lo tanto, se puede esperar que, en los siguientes periodos de negociaciones con las fuentes cooperantes, los proyectos a tratar se bases en estas prioridades, y por supuesto, las contenidas en los ODS como agenda de desarrollo mundial.

4.7 La cooperación técnica y cooperación sur-sur como alternativa.

El objetivo de la cooperación técnica supone que la población, a futuro, sea capaz de no depender de esa ayuda; es decir, en el caso del medio ambiente, que la población en riesgo se encuentre en la capacidad de proteger mejor sus recursos y aprovecharlos de una manera más sostenible y sustentable.

En cuanto los sectores prioritarios de cooperación internacional, como lo son educación, medio ambiente y gobernabilidad, la cooperación técnica se configura como una forma de asistencia muy eficaz y práctica. Sin embargo, como cualquier modalidad de cooperación, la técnica requiere también la coordinación institucional y estratégica para el alcance de sus objetivos.

Como se explicó anteriormente, la cooperación ha derivado en la dependencia del país receptor que no puede socavar sus problemas por sí solo. Si bien ha habido avances, se

requiere un enfoque más estratégico de fortalecimiento institucional de los países receptores, para lo cual la asistencia técnica se presta.

Además de la cooperación técnica, hay alternativas por parte de los tomadores de la ayuda para disminuir el impacto o la condición desfavorable de la asimetría en el sistema de ayuda norte-sur. Esa alternativa es la creación de lazos de cooperación sur-sur, en la cual la apuesta sea la integración para el manejo de la cooperación internacional

La cooperación entre países Norte-Sur suele ser una relación de dominante-dominado, donde el país que aporta económicamente se encuentra en situación de poder, por lo tanto puede negociar y condicionar la ayuda de acuerdo a sus objetivos y políticas. Mientras que una relación Sur-Sur supone de por sí los principios de mutua responsabilidad, armonización y alineación por sus condiciones similares.

Dada la baja percepción del CID, la cooperación Sur-Sur es una alternativa más incluyente y menos dependiente, pues en este caso comparten conocimiento, habilidades, experticia y recursos para alcanzar sus metas de desarrollo a través de esfuerzos concertados. Sin embargo, como toda modalidad también podría presentar problemas pues no todos los países Sur-Sur avanzan a los mismos niveles, donde unos serían más dinámicos que otros.

CONCLUSIONES

Los hallazgos de la investigación realizada dan respuesta a los objetivos y problemática planteada, revelando avances, logros y debilidades de la Cooperación Internacional tanto en el Trifinio como en Guatemala, así como también los desafíos que se podrían presentar a mediano o largo plazo.

La integración regional es un instrumento efectivo para el avance de la región y su desarrollo. El Plan Trifinio, a través de su estrategia de trabajo y en conjunto con la cooperación internacional, ha logrado adaptarse más eficientemente al cambio climático. No obstante, la cooperación internacional es un fenómeno que continúa en decrecimiento en la región por lo que no será suficiente para complementar los objetivos y suplir necesidades de los países.

La Cooperación Alemana realiza un trabajo conjunto de cooperación financiera y cooperación técnica en materia de medio ambiente, así ha logrado la preservación de miles de hectáreas de bosques, así como también los pobladores se han visto directamente beneficiados a través del diálogo abierto, la rendición de cuentas y por medio de capacitaciones técnicas sobre la agricultura sostenible. Con esto se ha fortalecido la economía local de los pobladores de la región a través de la agricultura, reduciendo los índices de pérdidas de recursos naturales.

La cooperación internacional funge para Guatemala, como una de sus principales fuentes para el desarrollo y no como complemento al esfuerzo nacional. Sin embargo, con la creación de planes nacionales de desarrollo se supondría la mejora de las capacidades institucionales, así como también la preparación para la disminución de cooperación no reembolsable percibida por el país. Se hace evidente que los Principios establecidos en la Declaración de París de armonización, apropiación, alineación, gestión por resultados y responsabilidad mutua, en base a las prioridades nacionales, deben ser el pilar de futuras negociaciones de cooperación internacional al desarrollo.

Las acciones del Plan Trifinio tienen un importante papel para la conservación de los recursos naturales, por lo tanto, el mantenimiento de relaciones de amistad con El Salvador y Honduras, así como con los principales cooperantes, y la coordinación de políticas y

estrategias definirán la conservación del área del Trifinio. Por lo tanto, es un factor importante la disposición de los actores a la adaptación de políticas respecto a objetivos, especialmente tratándose de zonas altamente vulnerables.

El fortalecimiento de las instituciones encargadas de la distribución de la cooperación en Guatemala, como a las unidades ejecutoras es esencial para que cumplan su papel a cabalidad y desde el inicio de la negociación para que procesos legales no ralenticen la eficacia de la ayuda; hasta el final para que se le dé un seguimiento adecuado a todos los préstamos y proyectos planteados, para ello es necesario la elaboración de un plan nacional con una metodología funcional y adaptable a la realidad nacional.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1992). Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo. *Información Comercial Española*(No. 702), 21.
- Ayllón, B. (2007). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Carta Internacional.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bonni, A., Fernandez, I., Calabuig, C., Lozano, J. F., Torres, A. J., & Monzó, J. M. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- Borrayo, J. (1998). *Las fronteras del Sur: política internacional en la perspectiva del Tercer Mundo*. Guatemala: Ediciones Internacionales.
- Calabuig Torm, C. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Valencia: Universitat Politècnica de Valencia.
- Castellanos, E., & Guerra. (2009). *El cambio climático y sus efectos sobre el desarrollo humano en Guatemala*. Guatemala: PNUD.
- CMNUCC. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Nueva York: ONU.
- CTPT. (septiembre de 2014). *Estrategia 2014 - 2018*. Obtenido de Comisión Trinacional del Plan Trifinio: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103884&idm=1&IdEnt=140>
- CTPT. (octubre de 2017). Obtenido de Comisión Trinacional del Plan Trifinio : <http://www.plantrifinio.int/programas-y-proyectos/programas-y-proyectos-en-ejecucion/item/15>

- Del Arenal, C. (2000). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos .
- Díaz Abraham, L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Catarata.
- Embajada de Alemania. (2014). *Juntos creando el futuro: La Cooperación Alemana en Guatemala*. Guatemala: Embajada de la República Federal de Alemania.
- FAO. (2013). *Directrices sobre el cambio climático para los gestores forestales*. Roma: FAO.
- Fogel, R. (2012). *Cambio climático, alteraciones ambientales y pobreza en El Paraguay*. Buenos Aires: Clacso.
- GIZ. (2014). *Programa Bosques y Aguas*. GIZ-Trifinio.
- GIZ. (2017). *GIZ: en todo el mundo*. Obtenido de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: <https://www.giz.de/en/worldwide/395.html>
- Gómez Galán, M., & Sanahuja Perales, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* . Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL).
- González, Q. (1976). *“Dependencia y Cambio Social*. México: Siglo XXI.
- GPEDC. (Noviembre de 2016). Obtenido de Global Partnership for Effective Cooperation: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/11/Guatemala.pdf>
- Haas, E. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. Cambridge: Universidad de Harvard .
- IARNA. (2009). *Perfil ambiental de Guatemala: 2008-2009*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- IPCC. (2013). *Resumen para responsables de políticas. Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del*

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Cambridge: Panel Intergubernamental de Cambio Climático.
- IPCC. (2014). *Cambio climático 2014: mitigación del cambio climático*. Cambridge y Nueva York: IPCC.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Estados Unidos: Princeton University.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano S.R.L.
- Plan Trifinio. (Mayo de 2000). *Secretaría General de la OEA*. Obtenido de Plan Trifinio: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea29s/oea29s.pdf>
- Plan Trifinio. (2016). Obtenido de <http://www.plantrifinio.int/nuestros-socios>
- Ripoll, A., & Ghotme, R. (Enero-junio de 2015). La Cooperación internacional: herramienta de desarrollo o atraso. *Bioetica*, págs. 54-63.
- Rosales, M. (2013). *Análisis desde la perspectiva de las relaciones internacionales de la estrategia integrada para la mitigación y adaptación al cambio climático y de energía sostenible y renovable, del BID vinculada con la Política Nacional de cambio climático*. Guatemala: USAC.
- Sanahuja, J., & Alonso, J. (2006). *Un mundo en transformación: repensar la agenda del Desarrollo*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Segeplan. (2011). *Glosario de términos de Cooperación Internacional*. Guatemala: Segeplan.
- Segeplan. (2013). *Política de Cooperación Internacional no reembolsable*. Guatemala: Segeplan.
- Segeplán. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplan.

- Segeplan. (2015). *Perfil ejecutivo: República Federal de Alemania*. Guatemala: Secretaria de Planificación y Programación.
- Segeplán. (2015). Tercer Informe de CINR para el Desarrollo "más allá del 2015: Guatemala y la Alianza Global" 2013-2014 . Guatemala: Segeplán.
- Segeplán. (2016). *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático -PANCC-*. Guatemala: MARN y Segeplán.
- Segeplán. (2017). *Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del 2016*. Guatemala: Segeplán.
- Soto, W., & Suárez, M. (2014). *Centroamérica: casa común e integración regional*. San José: Lara Segura & Asociados .

Anexos

Guía de Entrevista

Universidad de San Carlos de Guatemala

Escuela de Ciencia Política

Relaciones Internacionales



Nombre:

Cargo:

Institución:

Tema: Análisis de la Cooperación Norte-Sur en la Región del Plan Trifinio. Estudio de caso: La cooperación alemana en el eje de medio ambiente y cambio climático

1. ¿Cómo es el proceso de negociación con las comunidades para el inicio de un proyecto?
2. ¿Cómo ha sido la respuesta de esas comunidades en el Trifinio ante el apoyo de los cooperantes?
3. ¿Considera que el Plan Trifinio ha sido efectivo para la protección del ecosistema del área?
4. ¿Qué ha provocado que la cooperación internacional disminuya en estos países?
5. ¿Cuáles creen que son los mayores retos para lograr la eficiencia de la cooperación internacional en Guatemala?
6. ¿Por qué es tan difícil encontrar información actualizada, datos, cifras, estadísticas, de la cooperación internacional y de los proyectos específicos?
7. ¿En que condición considera que se encontraría el Trifinio si el apoyo de la cooperación internacional?
8. ¿Cuál es el posible escenario a largo plazo de la cooperación internacional?