



Informe de relatoría

Cooperación transfronteriza e infraestructura: respondiendo a los desafíos de la integración para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Desarrollo Social

*Seminario CAN-SELA: Cooperación transfronteriza e infraestructura
Lima, Perú.
15 de agosto de 2024
SP/SCS: CTI/IR-24*

Copyright © SELA, agosto de 2024. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

2

INTRODUCCIÓN

En seguimiento a los acuerdos adquiridos durante el foro [“Respondiendo a los desafíos de la integración para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Propuestas desde los mecanismos de integración regionales y subregionales”](#), convocado por la CELAC, en diciembre de 2022, el día 15 de agosto del presente año, se realizó, presencial y virtualmente, el seminario [“Cooperación transfronteriza e infraestructura: Respondiendo a los desafíos de la integración para el desarrollo de América Latina y el Caribe”](#)

La Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) convocaron al Evento, el cual se realizó en las instalaciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN), en Lima, Perú. Este seminario estuvo dirigido a establecer un espacio de diálogo, propiciar un intercambio de experiencias y buenas prácticas, identificar y coordinar puntos de convergencia entre los diferentes esquemas de integración regional de América Latina y el Caribe (ALC), con el acompañamiento de instancias especializadas en el tema de cooperación transfronteriza e infraestructura, buscando establecer temáticas de interés común para la conformación de una agenda de trabajo conjunta en el mediano plazo.

En el Seminario participaron los Secretarios y Representantes de los siguientes organismos regionales de integración: la Asociación de Estados del Caribe (AEC); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); la Comunidad Andina (CAN); la Comunidad del Caribe (CARICOM); la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), además de los honorables embajadores y representantes de los países miembros de la CAN y representantes de organismos especializados en temas transfronterizos, como la CAF y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria (SENASICA) de México.

I. INAUGURACIÓN

Las palabras inaugurales estuvieron a cargo del Secretario General de la CAN y del Secretario Permanente del SELA. A continuación, un resumen de sus intervenciones:

Embajador Gonzalo Gutiérrez, Secretario General de la CAN.

El Secretario General de la CAN, Embajador Gonzalo Gutiérrez, expresó que uno de los principales desafíos, a nivel internacional, son las perturbaciones en las cadenas de suministro globales y la inestabilidad en los precios internacionales que persisten debido a factores vinculados a los conflictos bélicos que tienen lugar alrededor del mundo. Agregó que, frente a esa situación se pueden impulsar los ámbitos económicos y tecnológicos para promover mercados más dinámicos y favorecer el intercambio de bienes y servicios con el objetivo de estimular la inversión entre los países de ALC.

Señaló que, para aprovechar la integración regional, es necesario establecer parámetros de convergencia que permitan, entre otros aspectos, apalancar el desarrollo de proyectos de cooperación en las zonas fronterizas, estableciendo parámetros de convergencia que impulsen la interoperabilidad comercial en tiempo real, así como desarrollar proyectos de cooperación en dichas zonas. En este sentido, se resaltó el proyecto andino denominado “Interoperabilidad Comunitaria Andina (INTERCOM)”, iniciativa que busca agilizar los trámites de comercio exterior entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como un aporte sustancial para la subregión, dado que, el

mismo implicará la digitalización de unos cuatro millones de documentos de comercio, para hacer más ágil y dinámico el intercambio documental y logístico entre dichos países.

Igualmente, planteó que la cooperación Sur-Sur (CSS) para el desarrollo de capacidades debe centrarse en temas y objetivos específicos que respondan a las necesidades particulares de cada país, lo que permitiría fortalecer las ventajas comparativas y competitivas, a fin de aprovechar los factores logísticos asociados a las distancias cortas. En tal sentido, señaló que la convergencia debe nutrirse de las buenas prácticas y de la transmisión de conocimientos en temas que estén vinculados a la cooperación transfronteriza y a la infraestructura, esperando que las reflexiones comunes y los casos de éxito contribuyan a seguir aunando esfuerzos para continuar consolidando el proceso de integración regional.

Por último, expresó su reconocimiento al trabajo desarrollado por el SELA y, en especial, a su Secretario Permanente, Embajador Clarems Endara, quien, acotó, “se ha convertido en la fuerza impulsora de la convergencia de los organismos de integración, teniendo claro que el objetivo es evitar superponer y duplicar esfuerzos”.

Embajador Clarems Endara Vera, Secretario Permanente del SELA.

Agradeció el Embajador Endara a la Secretaría General de la CAN y a su Secretario General, Embajador Gonzalo Gutiérrez. Asimismo, saludó al Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) a quien agradeció ya que había acompañado el proceso del trabajo intersecretarías desde la primera reunión. Igualmente, expresó sus saludos a la Directora Ejecutiva de la OTCA, a la Directora de Integración del SICA, a la representante de la CARICOM, al Director de la ALADI y a los representantes de las Autoridades Nacionales de los Países Miembros de la CAN.

El Embajador Endara resaltó que, cuando se decidió iniciar el trabajo intersecretarías, en diciembre de 2022, se discutieron estrategias comunes para ser implementadas por los mecanismos regionales, subregionales y multilaterales de integración, además de promover la cooperación y la convergencia entre los diversos actores regionales, buscando incentivar la integración para el desarrollo de ALC. Asimismo recordó que, se contempló promover un espacio de articulación para el intercambio de experiencias y de coordinación entre los diferentes esquemas de integración regional, con el objetivo de avanzar en el trabajo de identificación de buenas prácticas en las temáticas elegidas, así como buscar la posible convergencia de agendas comunes.

Reconoció el avance en todo lo planteado e informó que se han desarrollado seminarios temáticos presenciales, con participación de la mayoría de los secretarios generales, en los ejes definidos en paralelo a la realización de los talleres de trabajo acordados entre los equipos técnicos de todas las secretarías. Adicionalmente, mencionó que se ha elaborado una matriz de programas y proyectos de las distintas secretarías, mediante la cual se ha avanzado en propuestas concretas de áreas de convergencia, identificadas por medio de diagramas y esquemas visuales.

Expresó su satisfacción por la continuidad de los seminarios temáticos, propiciando espacios para el diálogo, el intercambio de experiencias y la identificación de puntos de convergencia entre las distintas instancias en el tema de la cooperación transfronteriza e infraestructura como parte de la respuesta a los desafíos de la integración para el desarrollo de América Latina y el Caribe, con el acompañamiento de expertos en la temática.

Específicamente, explicó que, en este evento, se revisarían las tendencias internacionales en materia de cooperación transfronteriza y se dialogaría sobre zonas de integración fronteriza, interoperabilidad, estándares y procesos de coordinación, analizando la experiencia y las lecciones

4

derivadas de INTERCOM. Todo ello, explicó el Secretario Permanente, con el objetivo de identificar puntos de interés común entre los esquemas de integración de ALC, además de relevar las oportunidades que se presentan en el espacio regional para la integración transfronteriza e infraestructura, el transporte y la logística.

De igual manera, dijo que se buscaría identificar potencialidades y generar espacios para el intercambio de buenas prácticas en materia de acceso a tecnologías e iniciativas digitales en los ámbitos de la integración y la cooperación transfronterizas, con miras a contribuir a la construcción de una matriz de convergencia en este ámbito de acción, marcando una hoja de ruta de trabajo conjunto.

En ese sentido, instó a valorar la matriz de convergencia como un documento público regional que facilite a todas las secretarías, actores académicos, políticos y a distintas autoridades, a apreciar que es posible coordinar políticas con enfoque regional con base en las distintas experiencias a nivel regional. Por ello, planteó la necesidad de contar con un mecanismo que permita dialogar y potenciar las capacidades, con enfoque regional.

Adicionalmente, reiteró la necesidad de seguir promoviendo la cooperación y la convergencia entre los distintos actores regionales, dando seguimiento a la agenda acordada y trabajando en la construcción de una agenda regional para la integración y la cooperación. Al respecto, destacó la experiencia de la CAN en el desarrollo de la infraestructura fronteriza, la cual, señaló, puede ser una referencia muy pertinente y válida para que otros mecanismos puedan desarrollarlo y asumirlo como un bien público regional para el desarrollo. Los dos Secretarios coincidieron en que el presente Seminario habilita la continuidad a los compromisos adquiridos en diciembre del año 2022, en el marco de la cumbre de la CELAC, momento en el que se asumió el desafío de avanzar en los caminos de la integración a partir de las propuestas de los organismos de integración regional y subregional para construir mecanismos que brinden líneas de trabajo convergente, con enfoque regional. Lo anterior, respetando el mandato de cada organismo.

La actividad estuvo organizada en dos partes. En la primera, se contó con las ponencias de los funcionarios de la SGCAN, William Rodríguez, para dar a conocer los avances del proyecto INTERCOM y José Chamorro, para explicar los temas vinculados al desarrollo fronterizo; seguidamente, los expertos de la CAF Carolina Rueda, Directorade Integración Regional y Sebastián López, Ejecutivo Principal de la Dirección de Transformación Digital, dieron a conocer la perspectiva de esa organización en ambos componentes. En la segunda parte, el especialista José Galván Tovar, experto del SENASICA de México, dictó una conferencia en asuntos de interoperabilidad en temas fitosanitarios; seguidamente, la funcionaria Katty Rojas, de la SGCAN, expuso los avances del Proyecto - Centro Regional de Inteligencia Fitosanitaria de la Comunidad Andina (CRIFCAN). Finalmente, el Secretario General de la CAN y el Secretario Permanente del SELA presentaron las conclusiones del evento.

II. RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES

PRIMERA PARTE

Ponentes:

Sebastián López, Ejecutivo Principal de la Dirección de Transformación Digital de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disertó sobre la *Interoperabilidad de datos en la integración comercial: desafíos y oportunidades*. Enfatizó la importancia de la interoperabilidad; los estándares y los procesos a nivel nacional, así como las experiencias internacionales, las buenas prácticas y el benchmarking regulatorio. Igualmente, se refirió a los principales aspectos a tomar en cuenta al momento de plantear la interoperabilidad de datos en el sector público: los datos sobre los que se trabajará, el contexto específico o general de la gobernanza, que puede ser un área de gobierno o todo el sector público y los incentivos, referidos éstos a la propuesta que demuestre a los beneficiarios el valor de la misma y contribuya a optimizar los niveles de confianza.

De igual manera, recalcó la importancia de compartir experiencias internacionales para adaptarlas a contextos diferentes, así como generar consensos, el cual es otro aspecto clave para cualquier reforma ya sea desde un punto de comercio internacional o del sector público. Adicionalmente, comentó la asistencia que CAF se encuentra facilitando a ocho gobiernos de la región para implementar la interoperabilidad a través de programas como DataLEX y Ositrán.

Reiteró que la interoperabilidad funciona en la integración y en los mercados gracias a la coordinación e intercambio de información, no obstante, subrayó que el tema en el sector público no ha sido trabajado de manera suficientemente. Por tal razón, expresó que uno de los grandes desafíos está en identificar a los usuarios que van a beneficiarse de la interoperabilidad, lo cual, precisó, se debe determinar de manera cuidadosa, ya que son los usuarios quienes permitirán que estas iniciativas sean sustentables en el tiempo. De lo contrario, sentenció, la reacción podría ser negativa y convertirse en la razón detrás del fracaso de la iniciativa.

Presentó un ejemplo claro de los beneficios de la digitalización al señalar que, según la Organización Mundial de Comercio, se calcula que se podrían ahorrar 6,5 millones de dólares si se migrara de los trámites físicos a los trámites digitales.

Desde su perspectiva, afirma el Ejecutivo Principal que la digitalización regional tendría mayor éxito si no fuese porque en algunos países de ALC no han iniciado la transformación digital. En tal sentido, los esfuerzos se pueden enfatizar inicialmente en esquemas de interoperabilidad de datos para simplificar los trámites, tomando en consideración que en algunos de estos países ni siquiera funciona la interoperabilidad en el sector público, lo que es un desafío para superar.

William Rodríguez, especialista en comercio exterior de la Secretaría General de la CAN. El especialista de la Secretaría General presentó el proyecto *Interoperabilidad Comunitaria Andina (INTERCOM)*, el cual se originó a partir de los trabajos que se realizaron en 2018 y 2019, cuando se logró contactar a varias entidades para tratar de buscar un financiamiento común. Esto con el objetivo de lograr cumplir con mandatos presidenciales y con decisiones que estaban señalando el camino a la digitalización de los pasos administrativos para facilitar la realización de trámites comerciales.

Informó que, desde 2019, se han realizado esfuerzos para profundizar una agenda digital andina a través de la transformación digital, la conectividad y la innovación. Ese año, se planteó la elaboración de propuestas para implementar plataformas digitales de intercambio de información

6

en tiempo real para la facilitación del tránsito de personas y mercancías entre países, y la realización de los trámites aduaneros.

En 2021, los Presidentes Andinos reiteraron el compromiso de materializar los objetivos del proyecto. Por su parte, la Secretaría General relevó la importancia de facilitar y digitalizar el intercambio de información de comercio exterior, además de alentar a los países a continuar los trabajos de organización de documentos de comercio exterior a través de un INTERCOM.

Relató que el problema principal que enfrentaron los cuatro países miembros fue la falta de una plataforma estandarizada y unificada que permitiera el intercambio de la información y los documentos digitales de comercio exterior que, a su vez, facilitaría el comercio entre los países andinos para, de esta manera, otorgarles mayores facilidades a los ciudadanos, empresarios y, principalmente, a las MiPymes, corazón del comercio intracomunitario.

Un elemento esencial para seguir adelante con el proyecto es contar con una normativa que asegure ese intercambio y el compromiso de los países miembros para poder interactuar, intercambiar y reconocer los documentos que se van a emitir, partiendo de la base normativa con la que ya se cuenta en la CAN. El ajuste de las plataformas para adecuarse a INTERCOM requiere el desarrollo de un código fuente para cada módulo. Los módulos más avanzados hasta el presente son los Certificados de Origen y el de la Notificación Sanitaria Obligatoria.

De igual importancia son los compromisos y los acuerdos sobre las políticas para el manejo confidencial de la información, tanto de los países como de la Secretaría General. Por ello, la Secretaría General plantea la creación de un Comité Andino de Interoperabilidad para tratar el monitoreo de la combinación de los módulos, así como la evaluación de la manera de sumar los documentos a la plataforma, contando con cerca de 20 entidades y socios estratégicos de todos los países que apoyan en este sentido.

El expositor señaló que la iniciativa busca fortalecer y facilitar el comercio intracomunitario, no solamente para los gobiernos y los empresarios mayores, además, mejorar las experiencias de los operadores económicos y comerciales andinos, sobre todo para el amplio grupo de comercio que está concentrado en la pequeña y mediana industria, garantizando el comercio, el control entre los países miembros y asegurando que las transacciones se realicen en periodos cortos.

Carolina Rueda, Directora de Integración Regional de CAF-Banco de Desarrollo para América Latina y el Caribe. La Directora Rueda expuso las tendencias internacionales y buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza, centrandó su ponencia en la integración transfronteriza, la cooperación y la asistencia técnica en las fronteras.

En su intervención inició señalando que, para CAF, la conectividad física y la integración son pilares fundamentales para promover el desarrollo económico y social en la región, y que, además, son muy relevantes para la facilitación del comercio de mercancías y, sobre todo, para el fomento de la cooperación entre los países. Cuando se habla de integración fronteriza, recalcó, se aprecia que ha sido más normativa que económica y productiva en nuestra región. A pesar de tener varios tratados comerciales dedicados a la reducción de aranceles, persisten todavía brechas paraarancelarias. No existen, actualmente, cadenas de valor suficientemente relevantes y robustas para atraer inversiones del sector privado multilateral. Todavía persiste una perspectiva que nos muestra como competidores regionales en mercados de productos primarios, en lugar de cooperar e identificar las complementariedades que podríamos tener en nuestros países. Sin olvidar que las fronteras son también reflejo de la complejidad histórica y social de nuestros países, aunque son fundamentales cuando se habla de comercio y de economía.

Mencionó que, por esta razón, desde CAF, se creó el Programa de Gestión Integral de Fronteras (PROGIF) que ha desarrollado diferentes herramientas de trabajo, de conocimiento, de financiamiento y de asistencia técnica, aplicando un enfoque integral en el manejo de estos territorios fronterizos como ejes articuladores de los ecosistemas de vida de nuestra región.

Señaló que el primer objetivo del programa es ampliar el acceso a los mercados globales a través de la facilitación del comercio y que el segundo es fomentar el comercio intrarregional, ambos dirigidos a propiciar encadenamientos productivos y el desarrollo local. Así mismo, detalló que el PROGIF tiene un enfoque territorial y operativo que apunta a la integralidad de las intervenciones. Se busca, igualmente, la interconexión de los temas que tienen que ver con los sistemas aduaneros fitosanitarios o sanitarios y migratorios, así como lo referido a servicios logísticos y al fortalecimiento institucional.

La experiencia en la implementación del PROGIF mostró que no basta con trabajar en infraestructura por países, sino que también se requiere desarrollar espacios de diálogo con la ayuda de laboratorios de integración, además de lograr intercambios sobre políticas públicas y programas de integración física, social, productiva y comercial, que permitan ir construyendo escenarios, de forma estructurada.

Finalmente, especificó que la cooperación transfronteriza es fundamental para la integración del desarrollo de los países. A través de breves ejemplos resaltó cuatro puntos que pueden garantizar el éxito de la integración transfronteriza, a saber: i) Gobernanza compartida: la coordinación es fundamental entre los países, pero también a nivel regional y subregional en las fronteras para abordar los desafíos comunes, además de definir cuáles son los problemas y cuáles son las realidades en el territorio; ii) Infraestructura y conectividad: no limitada al transporte, sino comprendiendo también la digitalización, las telecomunicaciones y el desarrollo de energía, entre otros aspectos, para conformar así una visión integral y complementaria de los proyectos; iii) Superación de los obstáculos burocráticos: una realidad en los territorios de frontera es su lejanía natural de las ciudades capitales y de los centros de gobierno, lo que hace que, en muchísimos casos, la burocracia dé lugar a la ralentización de los procesos por lo que se debe buscar la simplificación de los trámites y las regulaciones para ciudadanos y empresas y iv) Desarrollo económico conjunto: fomento de proyectos y actividades que beneficien a las localidades cercanas de ambos lados de la frontera.

José Chamorro, Especialista en Transporte de Pasajeros, Mercancías e Infraestructura Vial de la Secretaría General de la CAN. El especialista mencionó en su presentación cuatro elementos: i) Una introducción a la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo; ii) Datos relevantes de las zonas de integración fronteriza; iii) Los proyectos de cooperación transfronteriza de la Secretaría General y la experiencia adquirida en la gestión de tales proyectos y iv) El trabajo que viene desarrollando el Grupo de Alto Nivel de Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF).

Destacó que los objetivos de la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo están plasmados en una Decisión Andina que busca facilitar la libre circulación de personas, bienes capitales y de servicios; impulsar el desarrollo económico de las zonas de integración; fortalecer la infraestructura sanitaria; mejorar la educación y la capacitación, y promover la prevención y la conservación del medio ambiente. Asimismo, busca fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación al interior la sociedad civil.

Para ello, se creó un grupo de alto nivel que atendiera asuntos de integración y desarrollo fronterizo, cuyo rol específico es la toma de decisiones, la coordinación y el diseño de programas y planes de acción. En ese sentido, señaló que se encuentran dos elementos muy importantes: uno,

8

referido a la definición y al establecimiento de las zonas de integración fronteriza que incluye la creación de un banco de proyectos de integración y desarrollo. Otro, referido a la creación del marco jurídico y al funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) que son los centros de integración fronteriza que muestran, de manera más tangible, lo que son los puntos de integración fronteriza, pues trabajan en las fronteras con funcionarios de diversos países, compartiendo el mismo espacio físico. Lo que permite, por ejemplo, realizar actividades de migración en un solo sitio. Esto último, también facilita los controles de aduanas, el control del peso en el transporte y el control fitosanitario.

La Secretaría General ejecutó los proyectos en cuatro zonas de integración a partir de lo cual preparó un estudio en el que se relevaron los factores de éxito y aquellos factores que obstaculizaron no solamente la implementación, sino la sostenibilidad de los proyectos que fueron implementados en el pasado. Esta información fue utilizada como insumo para generar el nuevo plan de acción hasta el 2026 que muestra el enfoque binacional.

Acto seguido, señaló que desde la SGCAN hay claridad en el enfoque que los modelos de integración y desarrollo de fronteras deben optar, centrándose en los beneficiarios y que los beneficios sean tangibles para la población de los dos países. En ese sentido, explicó que se han realizado proyectos que no mostraban este punto y, por esa razón, presentaron diversas dificultades para su sostenibilidad en el tiempo.

Igualmente, es muy importante tomar en cuenta el número de actores, dado que, al igual que el proyecto, éste debe ser multitemático, interdisciplinario y multinivel.

Enfatizó la importancia del involucramiento de los beneficiarios en todas las actividades. Tomar en cuenta las experiencias similares, los contextos sociales y los geográficos, así como la construcción de confianza mutua, se encuentra entre las actividades del proyecto, propiciadas por el comité de gestión. Otra lección importante del estudio mencionado es que, al momento de ejecutar esos proyectos, se debe fortalecer el rol de los actores y de los gobiernos provinciales o departamentales, así como el de una dirección o de una secretaría de fronteras.

En tal sentido, refirió que, gracias a dichas experiencias y lecciones aprendidas, finalmente, se desarrolló el *Plan de acción 2024-2026*, no solo con la coordinación de niveles técnicos, sino también con niveles políticos e institucionales, además del apoyo y el involucramiento de las cancillerías. El plan fue aprobado en una última reunión, el 26 de julio, en la ciudad de La Paz. Adicionalmente, en dicha oportunidad, se aprobaron tres iniciativas estratégicas para los proyectos futuros referidos al desarrollo productivo: el fortalecimiento de las actividades transfronterizas existentes; la identificación de nuevas potencialidades y el desarrollo del turismo franco transfronterizo.

Esas son las tres iniciativas estratégicas en las cuales se estará trabajando a futuro, dado que ya se cuenta con la infraestructura estratégica y con un banco de proyectos bastante estructurado, por lo que se podría avanzar en la identificación del financiamiento requerido.

SEGUNDA PARTE

En esta segunda parte se enfatizó la importancia de la interoperabilidad en el control y el seguimiento de los aspectos fitosanitarios, las experiencias internacionales y las buenas prácticas a nivel regional.

Ponentes:

José Galván Tovar, Jefe del Departamento de Inteligencia y Análisis Estratégico del Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad (SENASICA) de México. El panelista dio inicio a su intervención, felicitando la realización del evento, reconociendo su significancia para el desarrollo económico regional y presentando los saludos del Secretario de Agricultura del Gobierno de México, así como los del Director del SENASICA cuya experiencia en materia de interoperabilidad compartió, y sobre la cual comentó que tiene implicaciones a nivel internacional por la inteligencia y la vigilancia que realizan en todas sus fronteras.

Explicó que el SENASICA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural el cual se dedica a proteger a los acuícolas y pecuarios frente a plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria exótica. Asimismo, regula y promueve la aplicación de certificación de riesgos de contaminación de los alimentos, aplicando la normatividad para reducir los riesgos fitosanitarios y contribuir a la seguridad alimentaria, además de apoyar la comercialización nacional e internacional, agregándoles valor a través de la utilización de sus plataformas científico-técnicas. Está integrado por seis Direcciones Generales, cuatro de las cuales están consideradas como instancias de Seguridad Nacional, dada la relevancia que revisten sus actividades para la producción agropecuaria y la alimentación.

A partir de 2019, se le dio mayor impulso al tema de inteligencia, pues se enfrentan diversos retos, buscando asegurar el abastecimiento de alimentos, considerando el cambio climático y buscando mantener el liderazgo en exportaciones. Al área de sistematización se le encomendó administrar el modelo de inteligencia con el objetivo de coadyuvar con las direcciones generales para brindar apoyo técnico, de servicios de análisis estratégico de la información sanitaria, principalmente, para agregar valor de forma sistemática y organizada con base en la gestión de riesgos; brindando elementos orientados a la toma de decisiones sobre políticas sanitarias al interior del SENASICA. Se crearon nodos con las direcciones generales para que brinden acceso a sus bases y sistemas informáticos y coadyuven de forma interaccionada, lo que tiene un alto impacto.

Igualmente, relevó la importancia de contar con recursos humanos capacitados como principal insumo para la generación de estos productos. Para ello cuentan con especialistas multidisciplinarios en epidemiología, economía, comercio y climatología geomática y actuaria, para generar diversos modelos matemáticos y contribuir a la prevención de plagas y enfermedades. Añadió que están tratando de mejorar sus procesos utilizando la IA.

Los productos generados están clasificados en estratégicos, tácticos y operativos, dependiendo del usuario al que se destina. Actualmente, su principal usuario es la máxima dirección del SENASICA y sus directores generales, pero la información también se encuentra accesible para diversos productores y organismos internacionales. Entre los servicios que se proveen, en primer lugar, se encuentra el intercambio de información la cual es procesada, sistematizada, analizada y socializada a través de informes y herramientas informáticas accesibles a los usuarios. Su función es apoyar a la alta dirección para la toma de decisiones y prevenir contingencias o emergencias sanitarias. En ocasiones, reciben apoyo de las fuerzas de seguridad como la Secretaría de Marina o la Secretaría de la Defensa Nacional.

10

El modelo de inteligencia que aplica el SENASICA contempla, en primer lugar, el cumplimiento de las normas y las leyes nacionales e internacionales, a partir de los cuales las direcciones generales operan programas y campañas fitosanitarias. También monitorean eventos sanitarios nacionales e internacionales, contando con bases que se integran y sistematizan por medio de herramientas informáticas para ponerlas a disposición de la Dirección General. Se generan tablas, mapas, gráficos, los cuales, generalmente, son alojados en el sistema. Sin embargo, la información sensible no se encuentra registrada y solo es catalogada como confidencial o reservada y de acceso exclusivo para los directivos del SENASICA.

El monitor sanitario monitorea a diario información estructurada y no estructurada de plagas y enfermedades cuarentenarias exóticas y de importancia económica, bajo criterios técnicos, científicos y normativos para su identificación, registro y comunicación de posibles riesgos y amenazas a la bioseguridad sanitaria. Dependiendo del nivel de riesgo, se puede comunicar a los diferentes actores a través de un canal seguro de atención y seguimiento. Las fuentes de información pueden ser oficiales, notas de prensa, artículos científicos, redes sociales o blogs. Se monitorean todas las plagas o algún indicio de riesgo que pudiera ingresar, todo lo cual es procesado de acuerdo con los parámetros técnicos metodológicos.

Subrayó que es de vital importancia monitorear todo tipo de eventos en los medios, en notas que pueden ser reales o no. Por ello, se cuenta con personal técnico especializado con capacidad y experiencia para definir y priorizar los eventos desde el punto de vista científico, para que puedan procesarse y poder determinar si es una amenaza. Las ventajas de contar con un monitor sanitario es que permite realizar una vigilancia estratégica permanente, actuar oportunamente y estar preparado para lidiar con posibles brotes de plagas y enfermedades. Así mismo, permite fortalecer la alerta temprana con mecanismos de vigilancia en tiempo real. Es un mecanismo de retroalimentación, intra e interinstitucional, que sirve para apoyar la toma de decisiones estratégicas. Las redes sociales sanitarias son su principal producto, ya que monitorean constantemente y les da la pauta para señalar si se aproxima una enfermedad o una plaga.

Subsecuentemente, mencionó que no es estrictamente necesario contar con mucho personal, todo esto se hace con cuatro personas aproximadamente, que están monitoreando las variables antes mencionadas. La información genera sistemas de alerta fitosanitaria. Además, se cuenta con otro sistema de alerta temprana dirigido a la langosta centroamericana. Para el caso de la alerta fitosanitaria, nos basamos en toda la normatividad de la FAO, el IPC de la NAPO y, principalmente, del OiRA. Los componentes principales son las variables y los parámetros biológicos y frenológicos de los cultivos, así como las estrategias operativas del SENASICA y, finalmente, una parte muy importante son los requerimientos biológicos de las plagas que se monitorean, pues son determinantes, dependiendo de la climatología. Ningún Estado de México es igual a otro, como ningún país es igual a otro, de allí que cada país tiene que considerar todos los requerimientos biológicos que tienen las plagas para desarrollarse.

Con esta información, a través de un equipo de soporte técnico y científico de instituciones de investigación como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias, universidades e instituciones a nivel nacional e internacional que participan en la generación de modelos para plagas como el gusano joyero, el gusano gallina ciega, el chapulín conchuela y la roya, se logran ejercer las validaciones en campo con las estrategias

operativas de cada una de las direcciones generales. Como resultado, se generan boletines que se comunican con una aplicación, la cual se instala en los teléfonos celulares de los Directores y, en caso de generarse alguna alerta de riesgo que se logre detectar, la misma se envía mediante notificación al terminal móvil del director general y, al de cada uno los directores generales e inmediatamente, se instalan los operativos pertinentes.

Finalmente, el experto informó que el SENASICA cuenta con el Centro de Monitoreo y Trazabilidad Marítima de Riesgos Fitosanitarios que es un componente clave del modelo de inteligencia sanitaria que fortalece la inspección basada en riesgos. Este Centro monitorea la entrada de los principales productos agropecuarios asociados a plagas o enfermedades cuarentenarias, con el apoyo y coordinación de otras instancias, como aduanas, a través del Sistema de Puerto Inteligente Seguro, en el que el SENASICA tiene acceso a los trámites de los productos a importarse a México y, con antelación, se tiene información para planear la inspección de productos en riesgo y con el apoyo de la herramienta *Best finder* se visualiza, en tiempo real, el desplazamiento de las embarcaciones y su llegada a México.

Asimismo, con apoyo del personal de la Secretaría de Marina, se custodian los productos y se retornan a su lugar de origen en caso de que se presente alguna plaga o algún riesgo sanitario. La plataforma Puerto Inteligente Seguro es administrada por la Secretaría de Marina a través de aduanas y cuenta con información capturada por los navieros e integra los datos que recibe de los radares y receptores, permitiendo conocer los movimientos y la trazabilidad de las embarcaciones y los contenedores en cada puerto mexicano. Con esta información sobre el ingreso de productos riesgosos, la trayectoria del navío, los puertos por los que ha pasado, se puede identificar el riesgo de esos puertos y los posibles daños al país. Asimismo, se alerta al personal operativo de campo sobre cómo debe dirigir las inspecciones *in situ*, ya sea a la tripulación o a los contenedores con productos agropecuarios. Producto de todas esas inspecciones que se realizan en puerto, se realiza un tablero con la finalidad de dar trazabilidad a los riesgos.

Katy Rojas, Responsable Especialista en Sanidad Vegetal de la Dirección General de Comercio en la Secretaría General de la Comunidad Andina, y responsable del Proyecto CRIFCAN. La especialista conversó sobre el Centro Regional de Inteligencia Fitosanitaria de la Comunidad Andina (CRIFCAN). Explicó que el Centro nació como una iniciativa de los países miembros en el marco de una de las reuniones del Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria (COTASA), precisamente, por el brote que se tuvo de *Fusarium*, en 2019. En principio, explicó, surgió como un requerimiento para tener un sistema de monitoreo. Posteriormente, se aprobó la Resolución 2234 mediante la cual se concedió la facultad para realizar acciones de vigilancia y monitoreo. Actualmente, este trabajo se realiza de manera manual, recibiendo información de los países que es sistematizada y utilizada para generar mapas epidemiológicos. Posteriormente, se comenzaron a observar otras experiencias con las tecnologías que se utilizaban: beneficios, lecciones aprendidas y casos exitosos. Así, el CRIFCAN se consolida con el doble objetivo de fortalecer la prevención y la gestión de plagas y, adicionalmente, apoyar a los productores y a las autoridades en la toma temprana de decisiones frente a posibles brotes o incursiones de plagas.

El proyecto tuvo dos etapas, una primera que es la de diagnóstico, donde se buscaba conocer cuál era el estado de situación en los países miembros en el ámbito fitosanitario. Qué necesidades tenían, cuáles eran las expectativas, necesidades, proyecciones, qué experiencias habían tenido en la implementación de este tipo de sistemas y cómo estaban

12

trabajando en la actualidad. El diagnóstico permitió conocer la situación en temas de sanidad vegetal y disponibilidad de laboratorios, considerando que este es un servicio de prestación que fortalece las acciones de los servicios oficiales, y también sobre cómo están las condiciones en aspectos relacionados con tecnologías y sistemas.

Además, el diagnóstico permitió desarrollar una línea base y también relevar información sobre qué querían los países y cómo se podía plantear el proyecto. También se avanzó en la elaboración de planes para el diseño de la arquitectura de *software* y el modelo de desarrollo la plataforma, se identificó a los posibles cooperantes y cuáles serían las acciones que se implementarían para el cumplimiento de los objetivos.

La experta planteó que la plataforma es solamente una herramienta, por lo que se requiere también fortalecer las competencias del personal de los servicios de sanidad agropecuaria y capacitarlos para que puedan realizar actividades enfocadas a la vigilancia fitosanitaria. Agregó que la institucionalidad al trabajo de CRIFCAN le sería dada por medio del COTASA. Las plagas priorizadas a nivel de los países las define este Comité el cual ha determinado que CRIFCAN debe ser un sitio con software libre, administrado por la Secretaría. En el caso del Centro, se definió que debería tener no solo una plataforma en general, sino que esta debería estar comprendida por ciertos componentes que podrían integrarse.

El proyecto cuenta con cinco componentes. El primero hace referencia a prácticas de *web scraping*. El trabajo de este componente se enfoca en buscar la información en todas las bases de información. Se cuenta con un anexo de, aproximadamente, unos 100 espacios en la web, donde se puede buscar entre libros, sitios de información de los organismos nacionales de protección fitosanitaria, de la FAO, etcétera, constituyéndose así en una fuente de información para generar el mapeo en el que se va a realizar la búsqueda para el análisis de evaluación de plagas.

Lo que actualmente hacen los técnicos de evaluación de riesgos, lo realizarán a través de esta herramienta, utilizando diferentes herramientas de inteligencia artificial, lo que permitirá identificar plagas que sean de interés de los países miembros. El segundo componente involucra imágenes satelitales, drones, y también imágenes de dispositivos móviles, adoptando diferentes usos de la inteligencia artificial, también utilizando el criterio técnico y el trabajo en conjunto, es decir, todo lo relacionado con la vigilancia fitosanitaria. Se pretende obtener la información de los síntomas y signos que se puedan identificar.

El tercer componente es el de integración: este módulo facilita una interconexión segura y eficaz entre los sistemas de información de los países miembros y las entidades externas, mediante el uso de protocolos. Este componente permitirá integrar lo que se tiene en el componente de imágenes y en el de *scrap*.

El cuarto componente está relacionado con el núcleo central del sistema, el cual permitirá trabajar con los otros tres componentes que estarán alineados, permitiendo unificar las acciones, y también la emisión de reportes.

Finalmente, el quinto componente es el de la aplicación móvil que es la que vincula las notificaciones de información de forma transversal. Una vez que el técnico vaya al área de campo, podrá recopilar toda la información e identificar algunos signos, utilizando la aplicación.

El Comando Regional Fitosanitario es otro de los logros alcanzados. Los técnicos de los países, a través del COTASA, podrán tener su red de especialistas, en la que no solo participarán sus técnicos, sino también especialistas de otras organizaciones. Ya se cuenta con un documento de lineamientos para definir las responsabilidades y las funciones de este Comité.

Actualmente, los miembros del proyecto son la Secretaría General de la Comunidad Andina y los cuatro países miembros, esperando que se puedan integrar otras entidades. Actualmente, se cuenta con el apoyo o interés de la FAO, y también se espera que el SENASICA y otras entidades puedan adherirse. Es recomendable que constantemente se genere la debida articulación entre los actores involucrados, ello a fin de evitar la duplicidad de trabajos similares y, asimismo, evitar costosas funciones paralelas. Es necesario contar con mecanismos de armonización de procesos e iniciativas, logrando optimizar los recursos y el aprovechamiento de la experiencia que distintas organizaciones pueden aportar.

III) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

El Embajador Gonzalo Gutiérrez, Secretario General de la Comunidad Andina (CAN) y el Embajador Clarems Endara, Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), resumieron sus conclusiones:

Embajador Gonzalo Gutiérrez. En su intervención resaltó que durante el evento se presentaron interesantes visiones sobre los problemas y retos que se enfrentan para llevar adelante políticas de integración fronteriza y, además, se dieron a conocer diferentes alternativas que se están llevando a cabo, resaltando la experiencia de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) que dejaron de ser proyectos para convertirse en realidad en varias de las fronteras.

Reconoció la importancia de estos espacios para la reflexión sobre la necesidad de la interconectividad de sistemas a fin de evitar posibles superposiciones entre iniciativas comunes, destacando, en ese sentido, el proyecto INTERCOM como un ejemplo muy útil, el cual demuestra cómo se pueden insertar mecanismos de comercio exterior en una economía digital avanzada.

Finalmente, reiteró su reconocimiento al Embajador Endara y al trabajo del SELA por su empeño y su esfuerzo para facilitar y promover estos foros, los cuales permiten comunicar y conocer otras experiencias, avanzando hacia una mejor complementación de nuestras organizaciones de integración regional.

Embajador Clarems Endara. En su participación final, valoró las presentaciones y el intercambio logrado, mediante el cual se logró decantar el conocimiento de todo lo que la Comunidad Andina está realizando, además de conocer la perspectiva de digitalización de la CAF, sus proyectos de integración regional y su eventual intercambio con el SENASICA, continuando, de esta manera, la dinámica que se ha venido implementando para disponer de una herramienta que guíe a los mandantes en el fortalecimiento de la integración regional.

El Embajador Endara consideró muy importante utilizar los insumos de la reunión para completar la matriz de convergencia, tal como se ha realizado con los otros grupos de trabajo, generando un espacio técnico que permita identificar claramente los proyectos discutidos. A ello se sumarían, los

14

aportes de los otros mecanismos de integración a fin de reflejar en la matriz todos los insumos aludidos durante el Evento y, asimismo, seleccionar aquellos con un enfoque regional.

Recalcó que los temas que puedan ser seleccionados podrían tener a la interoperabilidad como un eje central. Insistió en que, en relación a lo que se puede conocer como interoperabilidad en la región, el proyecto INTERCOM puede ser una iniciativa muy versátil. Recordó que, anteriormente, existieron iniciativas como el MID, pero muy onerosas puesto que adquirir los derechos costaba alrededor de diez millones de inversión por país.

Señaló que otro esquema para incorporar en la matriz convergente son los asuntos e iniciativas de cooperación transfronteriza, considerando que hay muy buenos ejemplos, como la reactivación del GANIDF y la utilización del marco de lo que ha sido la administración permanente que existe en los CEBAF. Un gran ejemplo de cómo, en la región, se podrían multiplicar las buenas relaciones fronterizas con inclusión de la gente que hace vida en las fronteras, las cuales, acotó, son una ficción para la gente que vive allá, dado que, en muchas actividades cotidianas de estos grupos poblacionales, su movilidad requiere, permanentemente, presenciar los dos lados de las fronteras, y por ello, se necesita trabajar en una óptica dinámica, integral y articulada con las realidades de estas zonas.

Planteó que otro de los ejes sobre el que deberían pasar las discusiones de integración frontera e infraestructura, es el referido a la digitalización y a las rutas marítimas, sobre todo, teniendo en mente los grandes ejemplos que se tienen en el Gran Caribe. Se podría estimar que la consolidación de estos aspectos logísticos y portuarios se conviertan en una gran comunidad que incluya no sólo a las autoridades portuarias aduaneras o sanitarias, sino que, además, incorpore a municipios y provincias, con el apoyo de políticas estatales que contribuyan a facilitar un gran esquema de facilitación de comercio.

Recordó que el Comité de Facilitación del Comercio de la ALADI es un gran punto que puede contener un capítulo sobre este esquema, el cual podría ser apoyado de manera militante por los organismos regionales, lo que facilitaría que los países dentro de un esquema amplio como es la ALADI, con 12 o 13 países miembros, pueda tener una discusión detallada en relación a los compromisos en el marco de la OMC, con miras a la facilitación del comercio.

Por último, señaló que sería muy positivo acordar que el grupo de trabajo haga una invitación a la OIRSA, a fin de establecer un intercambio con este Organismo. La OIRSA es un órgano regional independiente que funciona en beneficio de sus países miembros, es totalmente autónomo económica y financieramente, pues los países han aportado recursos que permiten mayor capacidad de control sanitario, algo que ha permitido que, en cierta forma, ese organismo pueda financiar proyectos a partir de la recaudación de los mismos controles a los países miembros. Se trata de un modelo interesante, muy exitoso, que es el más avanzado en materia de control fitosanitario en la región.

Por último, agradeció al Embajador Gutiérrez su disposición para acoger la reunión, considerando que el aporte va creciendo poco a poco y que, cuando ya se tenga la matriz instaurada, se podrá ver el fruto real de este esfuerzo, el cual permite sumar iniciativas que, eventual y seguramente, permitirá converger de forma progresiva y, además, adquirir mayor efectividad en las acciones misionales, funcionales y operativas.

B. RECOMENDACIONES

A continuación, se resumen algunas de las recomendaciones derivadas de los conceptos e ideas expresadas por los funcionarios de la SGCAN, expertos, especialistas en las temáticas y Secretarios participantes:

- 1) Generar un grupo de trabajo específico, de carácter técnico, a través de puntos focales establecidos por cada uno de los mecanismos de integración que permita identificar claramente los proyectos discutidos y guíe el trabajo hacia agendas convergentes.
- 2) Trabajar sobre la complementación de la matriz de convergencia, a partir de los insumos del Evento, con miras a concretar una reunión posterior para la validación de la misma.
- 3) Continuar con la dinámica de las sesiones y los talleres técnicos de trabajo con el objetivo de concretar la realización de proyectos conjuntos.
- 4) Compartir la relatoría del seminario con las personas y los organismos que participaron en el mismo.