



FOROS
CAMINO A
CARTAGENA

FOROS CAMINO A CARTAGENA

VI CUMBRE DE LAS AMÉRICAS CARTAGENA - 2012

Socorro Ramírez

Coordinadora del debate preparatorio y de los foros de actores sociales.



Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia

FOROS CAMINO A CARTAGENA

VI CUMBRE DE LAS AMÉRICAS CARTAGENA - 2012

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista del Gobierno colombiano ni de ninguna de las entidades públicas o privadas cuyos nombres se mencionan. Esta publicación es independiente de cualquier interés nacional, político o privado.

Diseño: Maira Alexandra Celis
ISBN 117872

Impreso en Colombia

FOROS CAMINO A CARTAGENA

Socorro Ramírez
(Coordinadora y editora)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

ÍNDICE

“Un proceso incluyente y de amplia participación social”,	21
Presentación de María Ángela Holguín, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia	
“Participación de los actores sociales en el proceso de Cumbres: hacia una nueva alianza para la acción”,	23
Sherry Tross, Secretaria Ejecutiva, Secretaría de Cumbres, Organización de los Estados Americanos (OEA)	
“Camino a Cartagena”,	27
Socorro Ramírez, Coordinadora del debate preparatorio y de los foros de actores sociales en Cartagena en la VI Cumbre	
I. POBREZA E INEQUIDADES	30
Presentación Socorro Ramírez	
1. Expertos y ponentes	34
“Crecimiento económico y desigualdad”	34
Guillermo Perry y Roberto Steiner, FOCAL, Investigador asociado y Director ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Nota de Política, julio de 2011	
“Esfuerzos y logros de Brasil en la superación de la pobreza y la inequidad”,	39
Alessandro Candéas, Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Colombia	
“La situación socioeconómica de los afrodescendientes en Colombia”,	43
Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Directora del Grupo de Investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras, Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá	

2. Llamado de los afrodescendientes	55
“En Brasil los abismos son muy grandes todavía” ,	55
Marcelo Paixao, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Coordina el Laboratorio de Estudios Económicos, Sociales, Históricos y Estadísticos de las Relaciones Raciales (LAESER)	
“Población afrodescendiente e inclusión social: un desafío para las Américas” ,	57
Pastor Murillo, Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Colombia	
“La CIDH: informe sobre pobreza y desigualdad” ,	60
Carlos Quesada, Director para América Latina del Global Rights-Partners for Justice	
“Afrodescendientes en Colombia cargan la pobreza y la inequidad” ,	62
Arnobio Córdoba, ex alcalde de Quibdó, asesor del gobernador del Chocó, representante en Colombia de la Fundación Phelps Stokes de los Estados Unidos	
“Los afrodescendientes en América: los más pobres de los pobres” ,	64
Fundación Activos Culturales Afro (ACUA)	
“Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” ,	67
resumen elaborado por Gustavo de Roux	
3. Miradas sindicales	72
“Los indicadores no nos dejan satisfechos” ,	72
Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia	
“Diálogo gobiernos, trabajadores y empleadores indispensable para lograr estrategias de desarrollo” ,	76
Evelyn Jacir de Lovo, Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA	
“Informalidad y trabajo precario” ,	78
Julio Roberto Gómez, presidente de la Confederación General del Trabajo (CGT)	
“Colombia: veinte millones de pobres y ocho millones de indigentes” ,	79
Tarsicio Mora, presidente Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)	

“No asistencialismo sino empleo digno”,	80
Rosa Elena Flórez, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)	
4. Iniciativas de responsabilidad empresarial	83
“Los retos de la responsabilidad social empresarial para la superación de la pobreza”,	83
Juan Luis Mejía Arango, Rector de la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT)	
“Responsabilidad y ciudadanía corporativa. El compromiso de la empresa en la transformación social”,	85
Luz Marina Velásquez Vallejo, Gerente de responsabilidad corporativa del Grupo de Inversiones Suramericana	
“Compromiso hemisférico por la primera infancia”,	91
Germán A. Jaramillo Villegas, Director Ejecutivo de la Fundación Éxito	
“La provisión de los servicios públicos de agua, saneamiento y energía a población vulnerable, desde la perspectiva de la responsabilidad social. El caso de la ciudad de Medellín en Colombia”,	96
Rubén Darío Avendaño, Subdirector de Relaciones Institucionales Empresas Públicas de Medellín (EPM)	
“Mi parte es de inmenso optimismo”,	101
Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI)	
5. La bandera de lo social	108
¿Qué han hecho los gobiernos de izquierda para superar la pobreza y las inequidades?	108
6. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA	122
Diálogo de política: “Camino a Cartagena: cooperación hemisférica para reducir la pobreza y las inequidades”, 4 de noviembre de 2011	122

II. DESASTRES NATURALES	125
Presentación Socorro Ramírez	
1. Ponencias de expertos	128
“El manejo de los desastres naturales”,	128
Lucy Conger, con el aporte de investigaciones realizadas por Cory Siskind, del Diálogo Interamericano, septiembre de 2011	
“Reduciendo los riesgos y atendiendo los desastres de las Américas”,	136
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a solicitud del gobierno de Colombia como organizador de la VI Cumbre de las Américas	
“Prevención y atención de los desastres naturales en las Américas y propuestas para el financiamiento”,	162
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	
2. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA	177
“Informe del foro virtual sobre los desastres naturales”,	177
realizado del 4 de octubre al 4 de noviembre de 2011,	
“Sesión de consulta Camino a Cartagena. Cooperación hemisférica para combatir los desastres naturales”,	180
Washington 3 y 4 de noviembre de 2011	
III. INTEGRACIÓN FÍSICA	185
Presentación Socorro Ramírez	
1. Estudios de los expertos	187
Infraestructura para la mayor integración de las Américas –	187
Documento para la VI Cumbre de las Américas. Tito Yepes, Fedesarrollo	

Hacia una estrategia regional de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2011	211
2. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA	249
Informe del foro virtual, celebrado del 8 de febrero al 7 de marzo de 2012	249
IV. ACCESO Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS	252
Presentación Socorro Ramírez	
1. Expertos y ponentes	255
“Las tecnologías digitales: un camino hacia una mejor educación y salud en las comunidades remotas”, Peter Hakim con Mariellen Jewers, Inter-American Dialogue, noviembre de 2011	255
“Nuevas tecnologías, aprendizaje e innovación social”, Pablo Abitbol, Director del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB)	263
“La transversalidad de las tecnologías de la información y comunicaciones”, Violeta Chirino, Universidad Virtual, Tecnológico de Monterrey, México	266
“Centro internacional de Investigación e Innovación para el Caribe (CIIC): una apuesta para la integración científica de la región y la solución colaborativa de sus problemas”, Universidad del Atlántico, Barranquilla	270
“Conexión digital: Sos Paisa”	275

2. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA	282
“Informe del foro virtual” ,	282
realizado del 14 de noviembre al 16 de diciembre de 2011	
“Recomendaciones de la sesión Cooperación Hemisférica para promover el Acceso a y el Uso de Tecnologías”	293
V. SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA	297
Presentación Socorro Ramírez	
1. Ponencias en algunos foros	302
“Maras, mafias y crimen organizado en Mesoamérica” ,	302
Raúl Benítez Manaut, Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM)	
“Lucha contra el crimen organizado: los enfoques y las opciones” ,	309
Sergio I. Moya Mena, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría General	
“En Centroamérica hay que pensar en cambios fundamentales”	315
Stephen Randall, Director, Latin American Research Center, University of Calgary	
“¿Cambio de actores en el tráfico ilegal de armas en Centroamérica?” ,	318
Roberto Orozco B, Investigador del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua	
“Proyectos de seguridad: gobierno, sector privado y sociedad civil” ,	322
Salvador Paiz, Fundación para el Desarrollo Socioeconómico del Alto Aragón (Fundesa), Guatemala	
Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trend in the Americas: major trend in the Twenty First Century , Bruce Bagley, Universidad de Miami	328

<p>“Lucha contra el narcotráfico y legalización”,</p> <p>Fernando Berrocal Soto, exMinistro de Seguridad de Costa Rica</p>	338
<p>“El debate sobre drogas llega a la VI Cumbre de las Américas”,</p> <p>Ricardo Soberón, Ex Director de la comisión nacional para el desarrollo y vida sin drogas (Devida). Perú</p>	341
<p>“Taking advantage of the new moment in the drug policy debate”,</p> <p>John Walsh, Senior Associate, Washington Office on Latin America (WOLA)</p>	342
<p>“Impactos en la vida ciudadana de la criminalidad organizada en la triple frontera del trapecio amazónico”,</p> <p>intervenciones de Fernando Franco, Director de la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia; Argemiro Procopio Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y Norberto Farecade, Secretario de Asuntos Indígenas de la Gobernación del Departamento de Amazonas, representante de las organizaciones indígenas regionales</p>	346
<p>Criminalidad en dos triples fronteras: seguridad nacional vs. seguridad humana en el Trapecio Amazónico y la zona MAP,</p> <p>Hugo Cabieses Cubas, coordinador del Área de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y Derechos Indígenas del Centro de Investigaciones Drogas y Derechos Humanos (CIDDH), investigador asociado del Transnational Institute y ex viceministro de Desarrollo Estratégico de los recursos naturales del Perú.</p>	352
<p>“La política del desarme en Bogotá”,</p> <p>Rubén Darío Ramírez Arbeláez, Director del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC)</p>	363
<p>“Redes ilícitas y política: pautas para repensar marcos de cooperación regional y políticas públicas”,</p> <p>Santiago Villaveces, Asesor Senior Democracia, Conflicto y Seguridad, Interational Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Suecia.</p>	368
<p>Homogeneización política, para-política y democracia local: Un análisis desde el crimen organizado”,</p> <p>Ariel Fernando Ávila Martínez, Corporación Arcoiris y Universidad Nacional de Colombia</p>	372

“Crimen organizado y política en México”,	378
Luis Astorga, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	
“La lógica de supervisión”,	386
Sergio Espinosa, Superintendente Adjunto, Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF)	
2. Seguridad en las Américas	389
“El Caribe y la Cumbre de las Américas, 2012”,	389
Damien King, Jefa del Departamento de Economía de la University of the West Indies y Directora del Caribbean Policy Research Institute de Jamaica, FOCAL	
“Lucha contra el crimen organizado: los enfoques y las opciones”,	390
Juan Daniel Alemán, Secretario general del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	
“Criminalidad y política en el plan de la Comunidad Andina (CAN): cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos” Alfonso López, Comunidad Andina Lima	394
Plan de Acción del Consejo de la UNASUR sobre el problema mundial de drogas, Alcides Costa Vaz, Universidad de Brasilia	398
3. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA	402
“Cooperación hemisférica para promover la seguridad”,	402
Informe del Foro Virtual celebrado del 16 de enero al 6 de febrero de 2012	
“Recomendaciones de los actores sociales en la sesión de consulta “Cooperación Hemisférica para Fortalecer la Seguridad”, 8 y 9 de febrero de 2012	404
“Narcotráfico y seguridad ciudadana”, Hugo Acero, experto en seguridad ciudadana.	408

VI. EL CONTEXTO DE LA COOPERACION EN LAS AMÉRICAS	418
Presentación Socorro Ramírez	
1. El debate de los expertos	421
<p>“El régimen internacional de la OEA y las Cumbres de las Américas y su impacto sobre la cooperación hemisférica”,</p> <p>Ana María Trujillo, Directora (e) de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del Observatorio Latinoamericano de la misma Universidad</p>	421
<p>“¿Para qué sirven las Cumbres de las Américas?”,</p> <p>Diego Cardona, Profesor Universitario, ex Viceministro de Relaciones Exteriores, Investigador del Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia</p>	426
<p>“Encrucijadas de la cooperación hemisférica”,</p> <p>Gabriel Murillo. Profesor de la Universidad de los Andes, Fundación Presencia</p>	431
<p>“La Cumbre de las Américas: entre el viejo y el nuevo multilateralismo”,</p> <p>Martha Ardila, Directora de la maestría en Estudios Latinoamericanos y del Observatorio Latinoamericano y del Caribe, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana</p>	435
<p>"El sistema interamericano y las posibilidades de cooperación hemisférica",</p> <p>Peter Hakim, Presidente Emérito del Diálogo Interamericano, Estados Unidos</p>	440
<p>“Las realidades de la cooperación”,</p> <p>Philipp Schönrock, Director del Centro del Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI)</p>	444
<p>“Cooperación ambiental en las Américas”,</p> <p>Alberto Gálvez Castaño, Profesor Universidad del Valle</p>	447
<p>“Indignación y globalización”,</p> <p>Andelfo García, ex Viceministro de Relaciones Exteriores, Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería de Colombia</p>	450

2. El debate de las redes de la sociedad civil	456
“La reforma del sistema interamericano de Derechos Humanos y su impacto en la OEA”,	456
Gustavo Gallón, Director de la Comisión Colombiana de Juristas y vocero político de las Plataformas de Derechos Humanos y Paz	
Cumbre y Sociedad Civil: como actor de cambio social,	461
Carlos E. Ponce S, Coordinador de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad), profesor universitario, consultor internacional, Coeditor de la revista Nueva Política, bloguero y miembro de la directiva del Movimiento Mundial para la Democracia y del comité directivo internacional de la Comunidad de las Democracias	
“El proceso de la Cumbre de los Pueblos y la agenda alternativa a las Cumbres de las Américas”,	465
Enrique Daza Gamba, Coordinador de la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el ALCA (RECALCA) y de la Secretaría de la Alianza Social Continental	
Democracia activa: red ciudadana por el cumplimiento gubernamental de las Cumbres de las Américas,	470
Francine Jácome, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y la Corporación Participa de Chile	
VII. PRONUNCIAMIENTOS DE ACTORES SOCIALES	480
Afrodescendientes	480
“Foro Interamericano: participación e incidencia de los y las afrodescendientes en la VI Cumbre de las Américas”	480
Comunidades indígenas	483
“IV Cumbre de los Líderes Indígenas de las Américas: tejiendo alianzas por la defensa de la madre tierra”	483
Dialogo del sector privado	488
“Conectando las empresas, conectando a la gente en las Américas”,	488
Washington, D.C., 13 de marzo de 2012	

“Encuesta del sector privado sobre los temas de la VI Cumbre”	493
Jóvenes	498
Camino a Cartagena. Diálogo con jóvenes sobre la VI Cumbre de las Américas, 29 de febrero de 2012, Teatro Bloque A- Universidad Externado de Colombia	498
“La participación de los jóvenes en las cumbres de las Américas”, Carlos Andrés Santiago, Young Americas Business Trust (YABT)	499
“Reporte nacional de juventud sobre sistemas de pobreza e inequidad y acceso a las tecnologías”, Stephanie Guerrero, Corporación Ocasá	502
“Reporte nacional de juventud sobre subtemas de seguridad ciudadana y desastres naturales”, Nicolás López, Corporación Metodológicamente JovenEs	503
Programa presidencial “Colombia Joven”. Gabriel Gómez, Director	505
III. Foro de Jóvenes de las Américas el más importante foro temático previo a la reunión de Jefes de Estado	510
Posicionamiento del Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ) frente a la Cumbre de Jefes de Estado de las Américas, Colonia, Uruguay, marzo de 2012	511
“III. Foro de jóvenes de las Américas”, “VI Competencia talento e innovación de las Américas”, Reporte del proceso de participación hacia la VI Cumbre de las Américas, junio de 2011 a marzo de 2012, Valerie Lorena, YABT	515
VIII. ANEXOS	
I.) Programa Camino a Cartagena. Debate de Actores Sociales hacia la VI Cumbre de las Américas, enero - abril de 2012	524
II.) Lista de documentos contratados por el gobierno de Colombia y elaborados por organismos multilaterales para la discusión sobre los temas de la VI Cumbre de las Américas	544
III.) Siglas	551

“Un proceso incluyente y de amplia participación social”.

Presentación de María Ángela Holguín,
Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia

En contravía de la crisis mundial, América latina y el Caribe vienen experimentando En la preparación de la VI Cumbre de las Américas, el gobierno de Colombia quiso desarrollar un proceso incluyente y de amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad. Estamos convencidos que la interlocución con la sociedad civil y las propuestas y recomendaciones derivadas del diálogo social que coordinó la Dra. Socorro Ramírez es fundamental para el fortalecimiento de nuestras democracias y para alimentar las discusiones de los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunirán en Cartagena.

La iniciativa del gobierno nacional para fomentar las reuniones de los actores sociales tuvo una gran respuesta y participación y esto de por sí, ya constituye un gran éxito. Durante los últimos tres meses se realizaron 25 foros en siete ciudades colombianas y eventos de actores sociales en Guatemala, Lima, Montevideo y Washington, permitieron tener hoy este documento que será entregado a los Jefes de Estado y de Gobierno.

Los actores sociales también tuvieron la oportunidad de dar a conocer sus opiniones y propuestas en los foros organizados por la Secretaría de Cumbres de la OEA, y a los negociadores de los gobiernos y pudieron conocer la esencia de los debates de los países frente a las temáticas de la Cumbre. Esta interlocución única tiene un gran valor para el manejo profundo de los temas que nos interesan a todos en las Américas.

Para el gobierno nacional visibilizar a los actores sociales y sus propuestas es un paso importante en la construcción de sociedades plurales y dinámicas como las que existen en las Américas. De ahí que consideremos que una contribución fundamental ha sido la discusión y análisis en torno de las problemáticas de las comunidades afrodescendientes y de los pueblos indígenas.

Así mismo, quisiéramos resaltar dos énfasis en los que se han concentrado los debates. Los actores sociales le han dado prioridad a los temas de seguridad y pobreza. Sin duda, existe una gran coincidencia con las reflexiones de los gobier-

nos y sabemos que tenemos la responsabilidad de diseñar y aplicar políticas públicas que den respuesta a estas prioridades.

La lucha contra la corrupción fue un segundo énfasis, reiterado por los jóvenes. Creemos que los gobiernos deben fortalecer sus gestiones de buen gobierno y de búsqueda de transparencia para forjar sociedades más equitativas y prósperas. Sin un manejo transparente de los recursos públicos, sin la eliminación total de procedimientos y procesos que posibiliten acciones corruptas, nuestros países no lograrán un desarrollo humano sostenible que beneficie a todas nuestras naciones.

De esta manera, a través de este “Camino a Cartagena,” de la sociedad civil, la VI Cumbre de las Américas se constituye en algo mucho más grande que lo agendado para la Cumbre de los Presidentes el 14 y 15 de Abril. Se entiende como un proceso de construcción conjunta de las grandes prioridades que debemos enfrentar todos para superar los desafíos al desarrollo social, económico y político que nos han marcado durante las últimas décadas.

Esta es la década de las Américas, especialmente la de América Latina y el Caribe que han demostrado su infinita capacidad para renovarse, para transformarse, para elevar el nivel de vida y la calidad de vida de sus ciudadanos, para integrarse y para visibilizar caminos comunes de mutuo beneficio y prosperidad.

Este dinamismo de las Américas se ve reflejado en esta Cumbre y en el trabajo que se derive de ella y los gobiernos con su compromiso han demostrado su voluntad política para continuar con la tarea de construir una América integrada que respete sus diferencias y tenga una visión de largo plazo para aprovechar su potencial y riqueza ambiental, humana y de recursos naturales.

Quisiera agradecer en nombre del gobierno nacional, a la Dra. Socorro Ramírez por su trabajo en la organización de los foros de actores sociales y por plasmar los resultados y sugerencias de los mismos en este documento que constituye un aporte importante al desarrollo y éxito de la VI Cumbre de las Américas.

“Participación de los actores sociales en el proceso de Cumbres: Hacia una nueva alianza para la acción”

Sherry Tross,
Secretaria Ejecutiva, Secretaría de Cumbres, Organización de los Estados Americanos (OEA)

En sus 18 años de existencia, desde la primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, en 1994, hasta Cartagena en 2012, el proceso de Cumbres se ha caracterizado por un espíritu de inclusión. Los líderes del continente, cada uno con diferentes prioridades nacionales, se reúnen cada tres años para reafirmar sus valores compartidos, debatir cuestiones de interés común y renovar su compromiso con una sólida alianza interamericana para hacer frente a los retos y centrar su atención en temas apremiantes para la región.

La primera Cumbre de las Américas marcó el inicio de una nueva era en las relaciones interamericanas. Con ella se estableció un marco de encuentros periódicos de líderes políticos de las Américas para examinar la agenda interamericana y para acordar sobre el desarrollo o el fortalecimiento de iniciativas y programas que tengan una incidencia innegable en la vida de los ciudadanos de las Américas.

Sin embargo, algo que poco se señala pero que no deja de ser importante es el hecho de que el proceso de Cumbres ha sido un elemento clave en el fortalecimiento de la cooperación entre las instituciones internacionales y la apertura de amplios espacios para una participación ciudadana más substancial en la formulación de políticas. El proceso de Cumbres es en esencia un ejercicio democrático en el que se ponen de manifiesto las preocupaciones y las aspiraciones de los ciudadanos del continente.

Por ello, la participación activa de los actores sociales en el proceso de Cumbres es fundamental. El concepto de alianza y cooperación expresado en el lema de la Sexta Cumbre, "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad" no podría ser más apropiado. La Sexta Cumbre no sólo está sirviendo para unir a los países sino que en cada etapa del proceso preparatorio, Colombia como país sede y la Secretaría de Cumbres están trabajando unidos para integrar plenamente a los actores sociales.

En septiembre de 2011 y a la par con el calendario de negociaciones, la Secretaría de Cumbres inició una serie de actividades tituladas "Diálogos de políticas: Camino a Cartagena", con las cuales se esperaba dar oportunidades virtuales y presenciales a los actores sociales en el proceso de Cumbres para que compartan ideas y hagan recomendaciones sobre los ejes temáticos de la Sexta Cumbre.

Al hacer coincidir los debates temáticos entre los actores sociales con las negociaciones políticas se ofreció una oportunidad para que los actores sociales presentaran recomendaciones que puedan ser consideradas como un componente integral del debate.

Una serie de mesas redondas y consultas reunió expertos con el fin de compartir su visión y formular recomendaciones en diversos ámbitos. Varias de estas actividades se llevaron a cabo en Washington, D.C., mientras que otras, organizadas por el país sede, tuvieron lugar en Colombia. Asimismo, las oficinas de la OEA en los Estados Miembros organizaron otros eventos relacionados y en colaboración con actores sociales, organizaciones de la sociedad civil locales, incluidos grupos indígenas, organizaciones de afrodescendientes, jóvenes, instituciones académicas y el sector privado.

Además de estos esfuerzos, la Secretaría de Cumbres también creó mecanismos innovadores que permitieron una participación más amplia de los pueblos de la región. Si bien, en Cumbres anteriores la participación de los actores sociales dependía de que pudiesen viajar a un determinado lugar para participar en el proceso, en la actualidad la participación plena en las actividades relacionadas con la Sexta Cumbre se beneficia de nuevas modalidades de participación, incluyendo las consultas virtuales.

Dichas consultas, realizadas a través de la Comunidad Virtual de Cumbres de las Américas, ampliaron enormemente la visibilidad de la Cumbre y atrajeron nuevas voces al debate. Al lanzar estos foros virtuales, conocidos como SummitTalk, se tuvieron en cuenta cuatro objetivos muy claros:

- i) crear una mayor conciencia de la Sexta Cumbre, sus temas y objetivos, y del proceso de Cumbres en general.
- ii) hacer el proceso de Cumbres más accesible, acercándolo a la gente, a sus hogares, a su lugar de trabajo.

- iii) ofrecer el espacio y la oportunidad para que la gente de todo el continente colabore entre sí y con sus gobiernos en temas sustantivos de política.
- iv) establecer un mecanismo para captar y canalizar estas recomendaciones a las delegaciones en forma oportuna, a fin de optimizar su impacto.

Al combinar las reuniones tradicionales y las consultas en línea, más de 8.900 personas de casi todos los países del continente se sumaron al debate, aprovechando la oportunidad de ser parte de un amplio diálogo político que incide en sus países, sus comunidades y su vida misma.

En suma, se realizaron cinco mesas redondas en la OEA; 46 sesiones de consulta presencial en varios países del continente, y seis consultas virtuales que contaron con una amplia y diversa participación.

La ampliación del espacio para el debate y la democratización de la accesibilidad tuvieron además un inesperado y muy positivo resultado. La apertura de las plataformas de debate creó nuevas alianzas. La convergencia de interés en los temas de desastres naturales, la tecnología, la pobreza y la desigualdad, la seguridad y la infraestructura impulsaron una serie de diálogos intersectoriales. Los representantes de organizaciones de la sociedad civil, de centros de pensamiento, de las comunidades indígenas, de los jóvenes, del sector privado y de las organizaciones internacionales expresaron sus opiniones y enriquecieron el debate aportando sus diversas perspectivas y experiencias.

La importancia de esta participación activa es múltiple. Las recomendaciones emanadas de las consultas se incluyen en esta publicación, y para la posteridad harán parte del archivo que servirá de base fundamental y referencia estructural para la Sexta Cumbre. Los actores sociales también tuvieron la oportunidad de compartir estas recomendaciones con las delegaciones durante el proceso de negociación. Asimismo, la tecnología hace posible que los debates permanezcan accesibles a través de la Comunidad Virtual de Cumbres de las Américas.

Cuando los Presidentes y Primeros Ministros lleguen a Cartagena el 14 y 15 de abril para la Sexta Cumbre, tendrán en sus manos las recomendaciones de los actores sociales. Antes de que llegue esa fecha, tanto Colombia como la OEA serán anfitriones de una serie de foros en los que participarán grupos que tienen un especial interés en el proceso, incluidos los pueblos indígenas, los jóvenes, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil. Estos foros representan un paso más en la

materialización del Compromiso de Puerto España para "continuar incentivando la participación de nuestros pueblos, mediante la actuación ciudadana, comunitaria y de la sociedad civil, en el diseño y ejecución de políticas y programas de desarrollo..." y "para reforzar y desarrollar su capacidad de participar de una forma más plena en el sistema interamericano".

Hoy más que nunca la participación ciudadana hace parte integral del proceso de Cumbres. Los ciudadanos comprometidos con este proceso tienen más herramientas a su disposición para entablar un diálogo constructivo con líderes políticos en torno a temas fundamentales que inciden en el desarrollo, la seguridad ciudadana, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

Los Gobiernos han mantenido su firme apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres y en otros foros de alto nivel. El proceso de Cumbres de las Américas es un espacio de diálogo pero también constituye un amplio marco que permite garantizar que las decisiones tomadas se lleven a cabo. Tras dieciocho años de proceso, la Sexta Cumbre hace ahora un llamamiento para forjar una alianza para la prosperidad. Los actores sociales tienen ante sí una oportunidad sin precedentes para contribuir al seguimiento e implementación de los compromisos acordados. La Sexta Cumbre ofrece así, la oportunidad de materializar una alianza para la acción más allá de Cartagena.

“Camino a Cartagena”,

Socorro Ramírez

Este libro compendia diversos esfuerzos realizados Camino a Cartagena para estimular la participación y el debate de diversos sectores sociales de las Américas en el proceso de preparación de la VI Cumbre.

Se presentan aquí los foros virtuales y presenciales convocados por la Secretaría de Cumbres de la OEA, algunos de los documentos solicitados o contratados por el gobierno colombiano a organismos internacionales o expertos sobre los temas de la VI Cumbre, así como las iniciativas de diversas redes hemisféricas al respecto. Todos estos estudios y análisis sirvieron como material de base para los foros que desarrolló Colombia en su calidad de país anfitrión, y cuyos resultados se publican en este libro.

Con el ánimo de impulsar la participación social en las Cumbres, se le dio curso a varias peticiones de las organizaciones sociales y redes hemisféricas. La síntesis de los debates presenciales y virtuales de actores sociales y sus propuestas fueron oportunamente presentados a las reuniones de negociación de los gobiernos en el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC). Igualmente, las organizaciones sociales y redes hemisféricas tuvieron a su disposición un documento en el que la presidencia colombiana del GRIC, les informó sobre el estado de las negociaciones temáticas intergubernamentales, adelantadas con miras a preparar los documentos de la VI Cumbre, con el fin de que los actores sociales pudieran partir de esa base. Además, se estableció el 15 de marzo como fecha límite para entregar documentos y propuestas a los gobiernos con el fin de que, conociéndolos con un mes de anticipación, el diálogo gubernamental con los actores sociales, que se realiza el viernes 13 de abril, parta de esa base y pueda repercutir en un mayor cumplimiento de los mandatos del plan de acción de Cartagena. Asimismo, para atender la solicitud de un diálogo de alto nivel, el gobierno de Colombia ha propuesto que en la conversación con los distintos sectores sociales participen los cancilleres y algunos jefes de Estado, encabezados por el mandatario boliviano.

Este esfuerzo reconoce que las sociedades –como lo muestran acontecimientos recientes en distintas partes del mundo- son cada día más activas y participantes, y

deben ser escuchadas. El amplio programa de los foros permitió construir alianzas con diversas universidades y organizaciones sociales forjando así una rica oportunidad de conocimiento mutuo y diálogo entre actores sociales. Los debates mismos y los nexos establecidos con diversas organizaciones y redes hemisféricas en los foros Camino a Cartagena, han resultado muy enriquecedores. Es de esperar que sus conclusiones sean escuchadas y analizadas por los gobiernos. Esta publicación puede servirles de memoria.

Este esfuerzo también se ha traducido en una especie de pedagogía ciudadana, facilitada por la relación constante con diversas universidades y centros de pensamiento de las Américas así como de los medios de comunicación, algunos de los cuales –Radio Nacional de Colombia y el Canal Institucional de televisión- han acompañado y retransmitido los foros. Esa difusión, sumada a la posibilidad de seguir en vivo por Internet la mayor parte de foros, ha amplificado la participación y la voz de muy diversos sectores.

El libro tiene siete capítulos. Los cinco primeros se dedican a cada uno de los temas de la VI Cumbre, y el sexto, al debate sobre el contexto hemisférico y las posibilidades de construir una verdadera cooperación interamericana. Cada capítulo empieza por una presentación que sintetiza los debates. Luego se ofrecen los documentos de expertos o instituciones que fueron puestos a disposición de los participantes en los foros, las ponencias que fueron oportunamente entregadas y los documentos de la Secretaría de Cumbres de la OEA sobre los debates de la sociedad civil adelantados en torno a los temas de Cartagena.

El último capítulo contiene los pronunciamientos más específicos de actores sociales. En primer lugar publica la declaración y propuestas de las organizaciones afrodescendientes. Presenta luego la declaración de los pueblos indígenas en preparación de su IV Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas, que se realiza en Cartagena. Viene después el dialogo del sector privado “Conectando las empresas, conectando a la gente en las Américas”. De la participación de los jóvenes de las Américas se recopila su extraordinario trabajo de varios meses, de diálogo y concertación de recomendaciones sobre cada uno de los temas de la VI Cumbre, y de preparación de su III Foro Hemisférico que se desarrolla en Cartagena.

La Cancillería y el gobierno colombiano merecen un reconocimiento por haber tomado la iniciativa de abrir la más amplia y plural discusión preparatoria de la VI Cumbre, haber respetado la autonomía de este esfuerzo, haber rodeado de apoyo su realización, y haber preparado las mejores condiciones para acoger en Cartage-

na a los actores sociales. Como es claro, las opiniones vertidas en este libro no comprometen al gobierno colombiano ni a ninguna de las entidades que lo propiciaron. Son responsabilidad exclusiva de quienes las firman.

Por mi parte, quiero agradecer al equipo que colaboró en esta tarea¹, a Luis Alberto Restrepo apoyo esencial en la edición del libro y a todas las entidades colombianas y hemisféricas que aceptaron las propuestas de alianza para construir este Camino a Cartagena.

¹ Natalia Briceño, estudiante de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia y Dionisio Lizarazo egresado de Ciencia Política de la misma Universidad; Sandra Parra egresada de pregrado y especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y a Rodrigo Aldana egresado de programas de pregrado y posgrado en Economía de la Universidad de los Andes.

I. POBREZA E INEQUIDADES

Presentación Socorro Ramírez

En contravía de la crisis mundial, América latina y el Caribe vienen experimentando desde hace una década un período de notable crecimiento económico gracias a sus exportaciones mineras, energéticas y de alimentos.

En algunos países de la región se han aplicado políticas de reducción del Estado en beneficio del mercado. Estas políticas parecen haber impulsado en algunos casos el crecimiento y algunos programas sociales que han permitido ciertos avances en la lucha contra el desempleo y la pobreza. Pero, al mismo tiempo, en todos los casos han incrementado gravemente las desigualdades. El nuevo empleo es con frecuencia temporal y precario. Y subsisten aún en todos los países de la región altos niveles de pobreza e inequidad. De hecho, América Latina sigue siendo la región de mayores desigualdades en el mundo.

Otros gobiernos han roto en mayor o menor medida con las políticas liberales en curso. Han incrementado la intervención del Estado en los mercados, restringiendo incluso, en algunos casos, los espacios de la sociedad. Asimismo, han puesto su mayor énfasis en políticas sociales y han desarrollado muy diversos programas de inclusión que merecen ser analizados. De sus experiencias se pueden derivar valiosas lecciones sobre lo que conviene y no conviene hacer en la región.

Al tema de la pobreza y la desigualdad se le suele asociar el dilema sobre qué es lo primero, si la búsqueda del crecimiento o la distribución más equitativa de la riqueza. Desde el punto de vista liberal, lo primero y fundamental es la búsqueda del crecimiento. La distribución de la riqueza, la reducción de la desigualdad y la eliminación de la pobreza serían apenas consecuencia del crecimiento. Consideran que emprender la distribución antes de o a la par con la búsqueda del crecimiento económico conduce a la inflación y a más pobreza. Sin embargo, la experiencia reciente del Brasil, entre otras, parece controvertir esos axiomas. La distribución y la consiguiente ampliación del mercado interno han sido más bien los principales estímulos al crecimiento del Brasil en la última década.

Otro tema relacionado con la pobreza, tiene que ver con el modelo de crecimiento adoptado hasta ahora por la región. La bonanza latinoamericana se debe, casi por completo (con la excepción relativa de Brasil), a los altos precios de las commodities y las materias primas en los mercados internacionales, estimulados particularmente

por la elevada demanda de China e India. No parece haber avances decisivos en la producción de bienes con alto valor agregado. Y, peor aún, no parece que la inversión en educación, ciencia, tecnología e innovación haya alcanzado los niveles exigidos por la nueva sociedad del conocimiento. El modelo tiene, pues, dos grandes limitaciones: es muy dependiente de los mercados externos y va ligado a una primarización de las economías. Por ello, no es sostenible en el largo plazo y, una vez agotado, puede rezagar al aparato productivo de la región, dejando tras de sí mayor pobreza e inequidad.

Las cumbres presidenciales tienen siempre la pobreza entre sus temas de debate. Sin embargo, los progresos son muy limitados. A pesar, pues, del escepticismo, el tema se convirtió en uno de los ejes de discusión de una parte significativa de los foros de los actores sociales organizados por el país anfitrión o desarrollados por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La aproximación al problema se realizó desde diversos ángulos. La primera, la de los expertos. Aunque, por razones de espacio, en este capítulo no se encuentra sino uno de los documentos elaborados para alimentar la discusión en la preparación de la VI Cumbre (listados en el anexo 2), esos textos se aprovecharon para nutrir los debates. Otros expertos muestran que luego de veinte años perdidos en enfrentar la pobreza, ahora existe una tendencia favorable. La pobreza bajó de 48,4 a 31,4 por ciento entre 1990 y 2010. Se publica una ilustrativa intervención sobre el Brasil, un caso significativo de esa reducción de la pobreza.

Pese a ese mejoramiento de los datos, 174 millones de latinoamericanos y caribeños permanecen en situación de pobreza; entre ellos, 73 millones están casi en la indigencia. Es decir, América Latina como la región más desigual del mundo sigue manteniendo fuertes discriminaciones y dejando a una tercera parte de su población sin ingresos y sin mayores oportunidades. Mediante cifras y testimonios, los foros 'Camino a Cartagena' demostraron, además, que la pobreza hemisférica sigue teniendo rostro de mujer, de indígena y sobre todo de afrodescendientes como lo documenta el estudio socioeconómico que publicamos.

La segunda sección de este capítulo se consagra a intervenciones de panelistas y documentos distribuidos en los foros que hacen visible la realidad de los afrolatinoamericanos, los más pobres dentro de los pobres. Se abriga la esperanza de que la presencia de Obama en Cartagena, en donde aún quedan rastros de la historia de los africanos esclavizados, concite la voluntad de reparación para poder avanzar realmente en la superación de la pobreza y de las inequidades. La publicación de

los resultados de las últimas reuniones de afrodescendientes, incluida la realizada Camino a Cartagena, ofrece propuestas concretas acerca de posibles caminos que permitan avanzar hemisféricas. También son una buena base para un indispensable diálogo entre los afrolatinoamericanos y los afrocaribeños.

Los foros llaman también la atención de dos países en los cuales aún son evidentes las inmensas desventajas con que los afrodescendientes iniciaron su presencia en la nación y sobre su perpetuación por causa del prejuicio racial. En Brasil son aún muy fuertes las desigualdades raciales en el mercado de trabajo, la educación, el sistema de salud; y hasta en las epidemias y violencias. Programas que han tenido a la población afrodescendiente como su principal beneficiaria, como Bolsa Familia o la elevación del salario mínimo, no han superado la barrera racial.

El otro país, Colombia, anfitrión de la Cumbre, acaba de recibir dos graves alertas. En primer lugar, la advertencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de enero de 2012, que muestra cinco obstáculos que impiden superar la pobreza de los afrodescendientes: bajos niveles de escolaridad debidos a las dificultades de acceso, permanencia y calidad del ciclo educativo; baja productividad y competitividad; fragmentación del tejido comunitario por el desplazamiento forzado, provocado por grupos armados que los han despojado de territorios comunitarios para dedicarlos a la frenética extracción de sus recursos o para monocultivos legales e ilegales; normas, políticas y programas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada; prácticas sociales de discriminación racial. La otra llamada de atención proviene del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que muestra cómo, debido a las brechas existentes entre los indicadores de la población afrodescendiente y los promedios nacionales, a Colombia le será imposible en 2015 cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La tercera y cuarta parte de este capítulo contrastan, de un lado, las miradas sindicales que encuentran en la intermediación y flexibilización laboral el desmejoramiento de las condiciones de trabajo y seguridad social; de otro lado, el optimismo empresarial, que, para el caso colombiano, habla de un enorme progreso que habría sacado a doce millones de colombianos de la pobreza en la última década, y muestra iniciativas para concretar la responsabilidad corporativa.

Entre estas últimas experiencias es interesante encontrar a un gran grupo económico, que invita a las empresas a respetar los derechos humanos, a que no sean cómplices de su vulneración, a que no practiquen el trabajo forzoso, a que eliminen el trabajo infantil y eviten prácticas corruptas. Otra gran empresa cuenta cómo trajeron

a Lula para que les ayudara a afinar su apuesta de invertir en una educación que promueva el desarrollo de las familias en desventaja, desarrolle tempranamente las destrezas cognitivas y habilidades sociales de los niños en la primera infancia, sostenga ese esfuerzo con una educación efectiva a lo largo de la vida y asegure la mayor ganancia posible: contar con ciudadanos más capaces y productivos. Una empresa más, de servicios públicos, muestra sus esfuerzos por entender cómo, cuando desconecta a usuarios morosos en el pago del agua o la electricidad, los lleva a tomar decisiones que empeoran su condición de pobreza. Los precarios e irregulares ingresos de estos usuarios hace que su vida gire alrededor de sus deudas. La empresa propone sinergias entre la gran variedad de intervenciones y políticas públicas con el fin de apoyar a la población más pobre del país.

A uno de los foros convocamos a los embajadores acreditados en Colombia por los gobiernos latinoamericanos que se reclaman de izquierda, y que en sus políticas le han dado prioridad al tema social. Los invitamos a reflexionar en torno a las siguientes preguntas: ¿Cómo ha aprovechado su gobierno la expansión económica para atacar la pobreza y los desequilibrios sociales? ¿Cómo reducir la desigualdad sin desestimular la inversión, la innovación, la productividad? ¿Cómo buscar una sociedad más igualitaria sin provocar polarización, conflicto, atraso, pérdida de libertades? ¿Cuáles han sido los mejores programas de transferencias focalizadas hacia grupo de bajos ingresos, qué los hizo exitosos y cómo se miden sus resultados? ¿Cómo sus países han enfrentado la inequidad del ingreso y de las oportunidades de educación, salud, vivienda, acceso a servicios financieros, seguridad, en particular para las minorías étnicas, las zonas rurales y periféricas? En la quinta sección resumimos sus intervenciones.

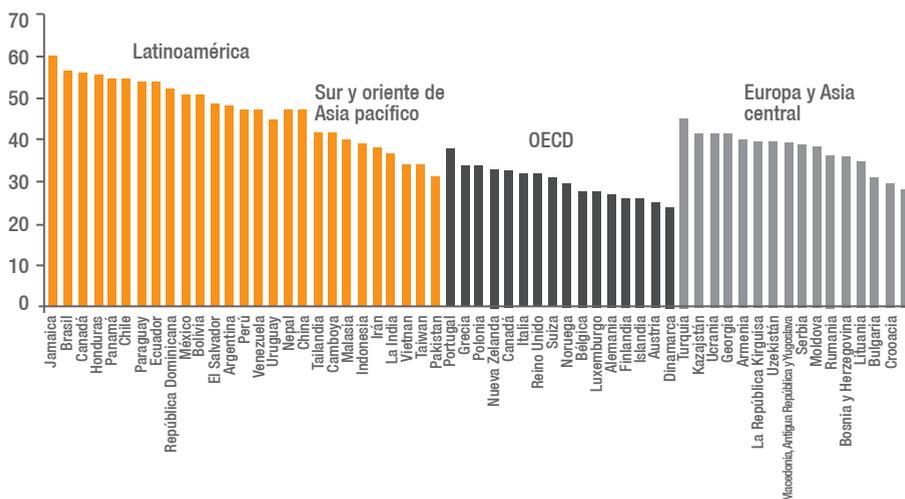
El capítulo se cierra con los resultados de los debates promovidos desde la OEA con los actores sociales participantes en el proceso de Cumbres de las Américas. Los aportes e intervenciones empiezan por pedir a los gobiernos que examinen el modelo de desarrollo para entender tanto la pobreza, la inequidad y las desigualdades como las políticas más adecuadas para terminar con ellas. Plantean, además, los desafíos que requiere una efectiva política social: en ciudadanía y gobernabilidad, en salud y educación, en protección social, económica y de empleo. Y termina detallando los papeles que, en ese propósito, deberían cumplir no sólo los Estados sino también el sector privado, los actores sociales y las organizaciones internacionales.

1. Expertos y Ponentes

“Crecimiento económico y desigualdad”, Guillermo Perry y Roberto Steiner, Investigador asociado y Director ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), Nota de Política julio de 2011.

Durante los últimos años América Latina ha presentado importantes avances en materia de distribución del ingreso. A excepción de Colombia, donde los elevados niveles de desigualdad se mantienen, en otros países los indicadores de distribución del ingreso han mejorado. Así por ejemplo, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre 2003 y 2009 Brasil mostró el progreso más significativo en la región al reducir su coeficiente Gini de 0.621 a 0.576, seguido de Perú, donde el coeficiente se redujo de 0.506 a 0.469 en el mismo período. A pesar de estos avances, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo (ver Figura 1). El problema es particularmente serio porque se da en un contexto de baja movilidad social donde inter-generacionalmente los pobres siempre suelen ser los mismos.

Figura 1
Coeficiente de Gini en el mundo (decada del 2000)



Fuente: Instituto mundial para la investigación de Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU- WIDER), los datos corresponden al último dato reportado por el país en el periodo 2000-2006

Varios estudios, —dentro de los que se destacan los de algunos académicos como Lykke Andersen, Jere Behrman, o Nathan Grawe todos realizados en 2001—, señalan que en la región existe una asociación muy clara entre el nivel educativo de padres e hijos, lo cual sugiere que el escaso nivel de educación que caracteriza a los pobres se perpetúa en el tiempo. Los avances en la educación son, por supuesto, el principal mecanismo de movilidad social. Existe evidencia en América Latina de una relación inversa entre movilidad social y desigualdad en la distribución del ingreso, según la cual altos niveles de desigualdad están asociados a baja movilidad social. Ello no es obstáculo para que se den interesantes excepciones como Chile y Argentina, países que en 2001 se caracterizaban por tener alta movilidad social y un elevado coeficiente de Gini (i.e. alta desigualdad del ingreso).

La desigualdad de ingresos se genera a través de diferencias en oportunidades y niveles de esfuerzo. El acceso diferencial a servicios como educación, salud e infraestructura pública, está normalmente vinculado con diferencias de ingreso, género, raza y localización (urbano/rural). También existen factores intrínsecos al esfuerzo tales como la dedicación en el trabajo y en la educación. Una labor fundamental de los Estados debería ser minimizar la desigualdad de oportunidades.

El economista Francisco Ferreira, en un estudio que se publicara durante 2011, muestra que entre el 44 y el 61 por ciento de la desigualdad de ingreso en los países latinoamericanos se explica por la desigualdad de oportunidades, siendo Guatemala el país donde la desigualdad de oportunidades es mayor (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Desigualdad del ingreso del hogar, países seleccionados en América Latina

PAÍS	BRASIL (1996)	PANAMÁ (2003)	GUATEMALA (2000)	ECUADOR (2006)	COLOMBIA (2003)	PERÚ (2001)
Desigualdad Total*	0,692	0,630	0,593	0,580	0,572	0,557
Desigualdad de oportunidades	47,5%	53,7%	60,5%	48,8%	44,1%	52,6%
Otros aspectos	52,5%	43,3%	39,5%	51,2%	55,9%	47,4%

Fuente: Francisco Ferreira, "Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America", por ubicarse en el 2011 por el Banco Mundial.

* La medida de desigualdad total se encuentra entre 0 y 1, representando 0 la equidad total.

Impacto de la desigualdad en América Latina

Más allá de las implicaciones éticas que acarrea en una sociedad —que quedan fuera del ámbito de esta nota de política— la desigualdad tiene enormes implicaciones en materia económica y social. Se destacan sus impactos sobre el crecimiento económico y la calidad de las instituciones y sobre la estabilidad política y social. En un artículo académico elaborado por William Easterly en 2007 se revela que un alto grado de desigualdad de ingreso genera bajo crecimiento económico e incluso una pobre calidad institucional y una baja cobertura en educación. De igual manera, Robert Barro en 2000, reporta que altas tasas de desigualdad reducen el crecimiento en los países en desarrollo pero lo aumentan en las economías desarrolladas. Por su parte, Gustavo Marrero y Juan Rodríguez, en una investigación de 2010, descomponen los índices de Gini en dos componentes y encuentran que el componente debido a desigualdad de oportunidades está asociado con un menor crecimiento, mientras que el otro componente, más relacionado con el esfuerzo, se asocia con un mayor crecimiento. Niveles muy altos de desigualdad de ingresos reflejan posiblemente altos niveles de desigualdad de oportunidades, como ocurre en América Latina, mientras que en el otro extremo niveles de desigualdad de ingresos muy bajos pueden estar asociados con incentivos débiles al esfuerzo individual.

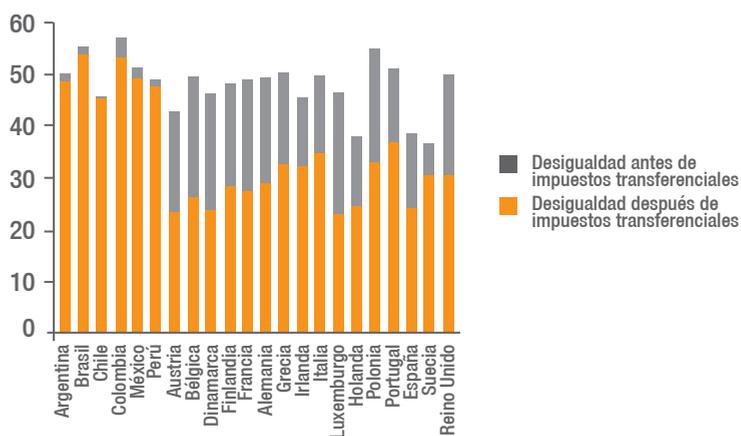
En este contexto, es interesante analizar los canales a través de los que la desigualdad afecta negativamente a variables macroeconómicas, sociales e institucionales. Un primer canal es el capital humano, debido a que la desigualdad en el ingreso origina inequidades en el acceso al sistema educativo. Según la CEPAL los hombres pertenecientes al quintil de mayor ingreso en América Latina tienen una cobertura en educación secundaria de 81 por ciento mientras que para los hombres del quintil de menor ingreso esta tasa es de tan sólo 23 por ciento. Además, las mujeres indígenas tienen una cobertura educativa en secundaria de 20 por ciento, en contraste con las no indígenas que poseen una cobertura once puntos porcentuales más elevada. No sólo hay inequidades en la cobertura educativa; también las hay en la calidad del servicio educativo.

Al analizar los resultados de las pruebas del programa para la evaluación internacional de alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se evidencia que los individuos de la cuarta parte más rica de la población exhiben mejores resultados, en promedio, que aquellos que pertenecen a la cuarta parte más pobre. Además, al comparar la región con los países de la OCDE se revela una importante brecha; las mejores calificaciones en Latinoamérica, las de individuos del cuartil más rico, son comparables a los resultados del cuartil de peor desempeño

entre los países de la OCDE (y que pertenecen al cuartil con menor ingreso). El estudio de Humberto López y Guillermo Perry de 2007 muestra que esta desigualdad en educación contribuye a perpetuar la desigualdad de ingresos entre generaciones, pero además causa niveles más bajos de capital humano y, por tanto, menor crecimiento económico. Otro canal de transmisión de la desigualdad al crecimiento es la inversión, debido a problemas de acceso al financiamiento. El Banco Mundial muestra que, en 2008, las empresas en Latinoamérica, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, veían como una de las mayores restricciones a la inversión tanto la falta de acceso como el alto costo del crédito.

Niveles muy altos de desigualdad y pobreza, en conjunto con el escaso desarrollo de los mercados de capitales, están en efecto asociados con menores niveles de crecimiento tal y como muestran estudios de varios economistas. Al analizar variables sociales, en América Latina se encuentra evidencia de una relación positiva entre niveles altos de desigualdad y elevadas tasas de robo y homicidios. Más del 25 por ciento de las empresas en la región consideran que el crimen es una barrera para el crecimiento. Esto sugiere que la desigualdad no sólo tiene efectos sobre las variables sociales relacionadas con el crimen, como demuestra, por ejemplo, el artículo académico de Pablo Fajnzylber y otros autores de 2002, sino también que ésta termina repercutiendo en el crecimiento mismo y en la generación de empleo.

Figura 2
Desigualdad del ingreso antes y después de Impuestos y transferencias



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
Perspectivas Económicas de América Latina 2009, París, 2008

Resulta importante resaltar el precario papel que juega la política fiscal en el frente redistributivo en nuestra región. Los coeficientes de Gini de América Latina y de varios países de Europa son bastante más similares si no se tiene en cuenta la política fiscal (Figura 2). De hecho, en algunos países de Europa el Gini es tan elevado como en algunos países de América Latina antes de tomar en consideración el papel redistributivo de la política fiscal. En cambio, los Gini de todos los países de Europa son significativamente más bajos una vez se incorpora el efecto de impuestos y transferencias.

El desalentador resultado de la política fiscal está relacionado, por un lado, con sistemas tributarios que recaudan muy pocos impuestos de renta a personas o a la propiedad, que son tributos especialmente progresivos, pero que en cambio concentran su recaudo en impuestos como la renta a empresas o los aranceles, que pueden tener efectos negativos sobre el comercio y la competitividad de las empresas y no afectan positivamente la distribución del ingreso, y en otros impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El estudio elaborado por Edwin Goñi, Humberto López y Luis Servén en 2008, muestra que, por cada gasto público progresivo, existe en la región otro gasto altamente regresivo. Un buen ejemplo de ello son los programas de transferencias condicionadas, que han tenido amplia difusión en la última década y han mostrado buenos resultados en cuanto a indicadores sociales y cuyo gasto se concentra en el quintil más bajo de ingresos. Estos programas, que no movilizan demasiados recursos, conviven con costosísimos regímenes de pensiones que benefician mayoritariamente al quintil más rico de la población. Algo similar sucede en el caso de la educación pública: mientras la mayor parte del gasto en educación primaria se logra focalizar en el 25 por ciento más pobre de la población, la mayor parte del gasto en educación terciaria se dirige al 25 por ciento más rico de la población.

Finalmente, existe evidencia de una relación entre la desigualdad y el apoyo al populismo. Según el artículo académico de Mitchell Seligson publicado en 2007, a.... medida que aumenta el nivel de educación y la riqueza de un país, el respaldo al populismo tiende a decrecer. Cabe mencionar que la redistribución populista—que utiliza mecanismos como expropiación arbitraria de tierras y riqueza así como un incremento excesivo de impuestos y transferencias— ha mostrado tener efectos negativos sobre el crecimiento en el corto y medio plazo, mientras que la igualación de oportunidades, que puede acarrear costos en términos de crecimiento en el corto plazo en virtud al incremento en impuestos, resulta sin duda alguna muy beneficiosa en el medio y largo plazo. En ese sentido, la igualación de oportunidades debería ser apoyada por todos, sin distinción de filiación política o ideología.

Conclusión

A pesar de los aceptables resultados observados en varios países de la región recientemente, hay un largo camino por recorrer en cuanto a la reducción de los niveles de desigualdad y el incremento en la movilidad social. Para lograr dichos avances se hacen necesarios esfuerzos concretos para reducir la desigualdad de oportunidades, en particular en los ámbitos de la educación, la salud, el acceso a infraestructuras públicas y al sistema financiero, y la seguridad. La política redistributiva debe encaminarse a una tributación que se apoye más en los impuestos de renta y de propiedad a personas naturales, lo que permitiría construir un sistema tributario mucho más progresivo. A su vez, es necesario focalizar el gasto en la igualación de las oportunidades. Para ello se hace ineludible la universalización de los servicios de salud y educación, así como serias mejoras en la provisión de bienes públicos relacionados con la infraestructura. Al mismo tiempo, hay que eliminar o rediseñar aquellos subsidios que se concentran en individuos de altos ingresos—como las pensiones, los subsidios a la energía y las políticas proteccionistas de los sectores agrícolas—mientras se continúan fortaleciendo programas de reducción de la pobreza que, en su mayoría, incluyen transferencias condicionadas. A pesar de que los niveles de desigualdad en la región difieren, es importante realizar acuerdos políticos y económicos regionales que permitan focalizar los esfuerzos y generar sinergias entre Estados con el objetivo de reducir los altos índices de desigualdad en toda región; en este aspecto la próxima Cumbre de las Américas puede ser el escenario propicio para discutir políticas públicas regionales al respecto.

“Esfuerzos y logros de Brasil en la superación de la pobreza y la inequidad”, Alessandro Candeas, Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Colombia¹.

Es importante mirar algunas cifras para demostrar el reto que implica superar la pobreza en Brasil. El país tiene una población de 196 millones (2011) y un área de 8.5 millones km² siendo el quinto país en extensión en el mundo, alcanzó un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$ 2.090 mil millones en el 2010 y es hoy la sexta economía del mundo. Pero existe una gran dificultad para transferir los logros económicos a conquistas sociales: con un PIB per cápita de U\$ 10,471 o 19.000 reales (2010), y a pesar de ser la sexta economía del mundo, tenemos un Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy bajo, de 0,718 (2011), y ocupamos en esta escala la posición 84. Nos afecta un índice de pobreza muy alto. Un 29,7 por ciento (2009) de la población recibe menos de medio salario mínimo (US\$ 160) y el 10,9 por ciento, un cuarto del

¹ Relatoría hecha por Dionisio Lizarazo

salario mínimo (US\$ 80). El Índice de Gini es 0,5304 (2010) Los índices de pobreza son todavía muy elevados, aunque se han producido cambios importantes en los últimos años. En términos del incremento del PIB, Brasil superó al Reino Unido el año pasado, y las proyecciones plantean que pueda superar a Francia en 2014 o 2015. Brasil es la quinta población mundial, detrás de China, India, Estados Unidos e Indonesia.

La superación de la pobreza y de la falta de equidad en Brasil es una respuesta a varias décadas de presión y demanda social. Brasil ha sido tradicionalmente un país injusto. Fue el último país en el siglo XIX en salir de la esclavitud. Pero siempre hubo una demanda de justicia social muy fuerte. Hay tres protagonistas de este proceso: el embajador de Brasil en las Naciones Unidas, Josué de Castro, escritor de la geografía del hambre y referente en la academia sobre la constitución de políticas públicas de recuperación social; Herbert José de Souza (Betinho), sociólogo exiliado en los años setenta, que regresa a Brasil en los ochenta y lidera el programa que se transformará en el conocido como Hambre Cero. De Souza muere de sida en los años noventa. Y el último protagonista es el presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva (2003-2011).

En los ocho años de gobierno de Lula hubo avances socioeconómicos importantes. Brasil, por primera vez en su historia, es un país de clase media. Logró que 28 millones de personas salieran de la línea de pobreza extrema y 36 millones ingresaron en la clase media. Este proceso se logra por el fortalecimiento del mercado consumidor a través de los programas sociales. El salario mínimo tuvo un crecimiento real del 67 por ciento en los últimos ocho años y la oferta de crédito para consumo llegó a un 48 por ciento del PIB (2010). Esto permitió aumentar la capacidad de compra a crédito, por ejemplo, en el Caixa Econômica Federal (banco popular). Hoy, más del 90 por ciento de la población tiene acceso a agua potable, electricidad, televisión. Pero el reto son los 16 millones de personas que siguen en situación de extrema pobreza.

En Brasil la producción creció a la par con el fortalecimiento del consumo, evitando la inflación. Un desempleo bajo, del 6 por ciento, y el reasentamiento de 586 mil familias al 2010, permitieron el crecimiento de la producción de alimentos. La demanda interna es el motor del crecimiento del Brasil y no la exportación. Es como si Brasil firmara un Tratado de Libre Comercio (TLC) con un país de 50 millones de consumidores que estaba dentro y no participaban de la economía. La mayoría de ellos ingresaron a la clase media, con una capacidad de ahorro baja, pero de consumo alta, lo que nos permite superar la crisis mundial. Si Brasil dependiera del mercado exportador lo hubiera golpeado la crisis, pero la demanda interna sostuvo el crecimiento.

El sistema de asistencia social fue creado por una ley orgánica de 1993, un sistema descentralizado y participativo, en los tres niveles de gobierno, federal, estadual y municipal y una interrelación con las organizaciones de la sociedad civil. El ministerio de desarrollo social y lucha contra el hambre, es el responsable por la organización de toda la política de asistencia social lanzada en el segundo año del gobierno Lula (2004). Los beneficiados son los ciudadanos y grupos en situación de vulnerabilidad o de riesgo: familias y personas en exclusión por pobreza, por falta de acceso por políticas públicas o porque tienen una inserción precaria o no-inserción en el mercado de trabajo. También la política de asistencia social está dirigida a identidades étnicas, culturales y de preferencia sexual estigmatizada, como a población en condición de discapacidad y víctimas de la violencia familiar.

El presupuesto del ministerio de desarrollo social tuvo un crecimiento junto con el gasto social en relación con el PIB. El ministerio, si bien no es el único que maneja la asistencia social, es el que concentra toda la organización. El crecimiento se dio desde 2003, primer año del gobierno de Lula. Para este año es de 32 mil millones de dólares. Como lo plantea la CEPAL, hay un aumento en la inversión social en todos los sectores. En Brasil el porcentaje del presupuesto para los pagos de los empleados públicos bajaron del 2002 al 2011, pero la transferencia de ingresos aumentó. Entre el 2002, año en el que finaliza el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, y el 2011, primer año de la presidenta Dilma Rousseff, la inversión en seguridad social creció en puntos porcentuales del PIB de 6 a 6,9 por ciento, el seguro al desempleo de 0,5 a 0,8 por ciento, el beneficio de asistencia social de 0,2 a 0,6 por ciento (un crecimiento del 300 por ciento en 8 años), el programa Bolsa Familia del 0,1 al 0,4 por ciento (aumento del 400 por ciento) y el presupuesto de educación se duplicó (0,3 a 0,6 por ciento). Las ganancias reales de los sectores sociales fueron mayores, porque tenemos un crecimiento de esos programas como porcentual del PIB sobre un mismo PIB que está en crecimiento.

El portafolio del Ministerio de Desarrollo Social está compuesto por bienes, programas y servicios. En bienes se realiza la distribución directa a los beneficiarios de la canasta de alimentos (canasta básica) y los tanques de agua. Hay tres programas: Bolsa Familia (transferencia de ingresos condicionada), Beneficio de Prestación Continuada (tercera edad y discapacitados muy pobres) y Adquisición de Alimentos (compras gubernamentales). Los servicios son Asistencia Familiar Integral (de acuerdo a la edad, incluida la primera infancia) y Erradicación del Trabajo Infantil. Hay tres frentes de acción del ministerio: la seguridad alimentaria y nutricional; la transferencia condicionada de ingresos; y la asistencia social. La seguridad alimentaria incluye bancos de alimentos, tanques, cocinas comunitarias, distribución de alimentos, programas de educación alimentaria y nutricional, programa de compras

de alimentos, restaurantes populares y agricultura urbana. En transferencia condicionada de ingresos están el programa Bolsa Familia, las acciones complementarias y el sistema de registro único. Y, finalmente, en la asistencia social se encuentra la asistencia familiar integral, Projovem y adolescentes, beneficio de prestación continuada (tercera edad y discapacitados), asistencia a la primera infancia y programa de erradicación del trabajo infantil.

Para la seguridad alimentaria y nutricional es muy importante la articulación de políticas públicas entre los tres niveles, federal, estadual y municipal, y la sociedad civil. Sin esta articulación no funciona el sistema. Las acciones de apoyo a la agricultura tradicional y familiar de base agroecológica y cooperativa son muy importantes para los más pobres del campo pues son estructurantes de todos los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

Hay, pues, una política, un sistema, una red, un consejo y unas conferencias de seguridad alimentaria y nutricional, donde participan todos los actores sociales. El programa pionero fue Hambre Cero (políticas de emergencia que estimulan la producción, circulación y consumo de alimentos). Hoy esta es una política articulada en todos los niveles y que integra justamente a aquellos que tienen menos condiciones para participar en el mercado competitivo.

La arquitectura del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) está integrada por un programa de agricultura familiar (campesinos que son estimulados a producir en pequeñas propiedades y en cooperativas); en caso de emergencia, donaciones, y por una red de facilidades: ofrecimiento de alimentos, tanques (acceso al agua potable). El SISAN es un sistema que integra las políticas públicas y a varios actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, que permiten a la población tener acceso a comida adecuada.

En el programa de adquisición de alimentos, éstos son comprados a los campesinos que hacen parte del programa de agricultura familiar. Brasil no importa productos baratos que vengan de otras regiones. No es su interés. Su prioridad es comprar a los campesinos productores. Segundo, le ofrecemos la posibilidad de acceso al mercado al pequeño agricultor. Es decir, el Gobierno Federal les compra la producción para donación a entidades asistenciales (restaurantes populares, cocinas comunitarias, bancos de alimentos, merienda escolar, distribución a grupos específicos) y formación de reservas. Esto les permitió a 66 mil familias salir de situación de extrema pobreza e ingresar en el mercado consumidor. Para el 2014 se espera beneficiar 255 mil familias con la ampliación de compras públicas para hospitales, universidades, presidios y la red privada de abastecimiento (supermercados y restaurantes).

Bolsa Familia es el programa más importante para superar la pobreza extrema en Brasil. Es un programa de transferencia de ingresos para el alivio inmediato de la pobreza, que permite y promueve el acceso a los derechos de salud, educación y asistencia social, y contempla acciones complementarias de combate al hambre y a la pobreza. Adicionalmente, comprende una serie de acciones articuladas entre actores e instituciones gubernamentales. El programa de transferencia de ingresos condicionada está dirigida a familias pobres (con ingresos mensuales per cápita entre US\$ 41.18 y US\$ 82.36) y de extrema pobreza (con ingresos mensuales per cápita menor de US\$ 41.17). Atiende a 13.330.714 familias y está organizado para ser implementado de forma descentralizada, con la cooperación entre varios niveles de gobierno y la coordinación entre agencias. El programa hace énfasis en la familia y no en individuos. Los ingresos pueden ser aplicados de forma libre por los beneficiarios y de cada R\$ 1 aplicado, la economía crece R\$ 1,44.

“La situación socioeconómica de los afrodescendientes en Colombia”, Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Directora del Grupo de Investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras, Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

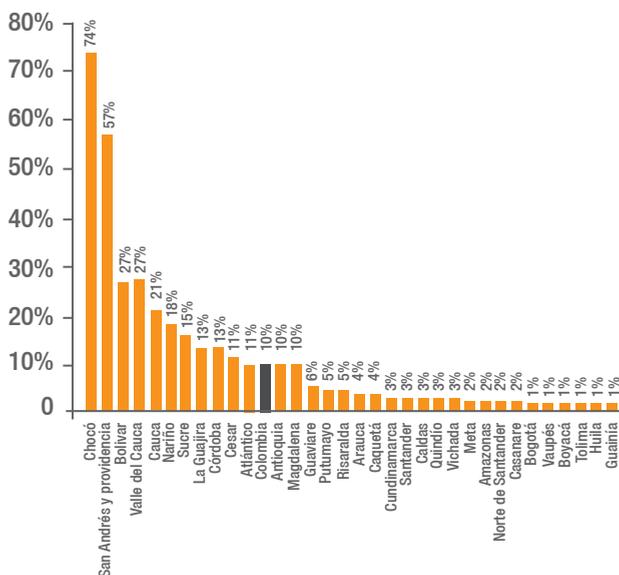
La pobreza y las desigualdades son los fenómenos sociales que generan más sufrimiento y desesperanza en los pueblos y las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia. Ninguno de esos dos fenómenos puede ser analizado sin incorporar al análisis categorías como pertenencia racial, generación, género, ubicación geográfica y desplazamiento forzado. El racismo y la discriminación racial, como consecuencia del pasado histórico, agudizan de manera diferencial los procesos de exclusión social en hombres y mujeres negras, e impacta de forma contundente las posibilidades reales de romper el círculo de la pobreza, mejorar la calidad de vida o lograr movilidad social ascendente.

Peso demográfico y ubicación geográfica de la población negra en Colombia

De acuerdo con las cifras arrojadas por el Censo Nacional de Población en el año 2005, en Colombia, el 10,6 por ciento de la población es afrodescendiente. Esta cifra es significativamente mayor a la de los pueblos indígenas 3,36 por ciento, y Rom, 0,01 por ciento, y ubica a Colombia como el segundo país con más afrodescendientes en América Latina después de Brasil y el tercero en las “Américas Negras”.

En cuanto a localización geográfica, la región Pacífica con un 44,2 por ciento (1.904.732) de afrocolombianos y la región Caribe con un 31,2 por ciento (1.345.865), son aquellas zonas con mayor concentración de población negra. Los/as afrocolombianos/as están concentrados en unos pocos departamentos como el Valle del Cauca, donde habita la cuarta parte de ellos (1.100.000). Cali es la ciudad con la mayor concentración de población afrodescendiente con 542.936 personas que representan el 26,2 por ciento de su población. Le sigue en importancia Buenaventura, con cerca de 300.000 habitantes, 88,5 por ciento de los cuales son afrodescendientes constituyéndose en la ciudad de mayor tamaño del país con predominio de población afro. Otros departamentos con población significativamente afrodescendiente son Antioquia (600.000), Bolívar (500.000), Chocó, Nariño y Cauca (cada uno con cerca de 300.000), y el Atlántico (200.000). Estos siete departamentos concentran el 75,1 por ciento del total de la población negra en Colombia. Por otro lado, los departamentos con mayor porcentaje de afrodescendientes respecto de su población total son Chocó con 74 por ciento, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el 57 por ciento, Bolívar con el 27,6 por ciento, Valle del Cauca con el 27,2 por ciento y Cauca con el 22,2 por ciento. Le siguen Nariño con 18,8 por ciento y Sucre con 16,1 por ciento².

Gráfico 1
Distribución de la población afrocolombiana, 2005 Por Departamentos

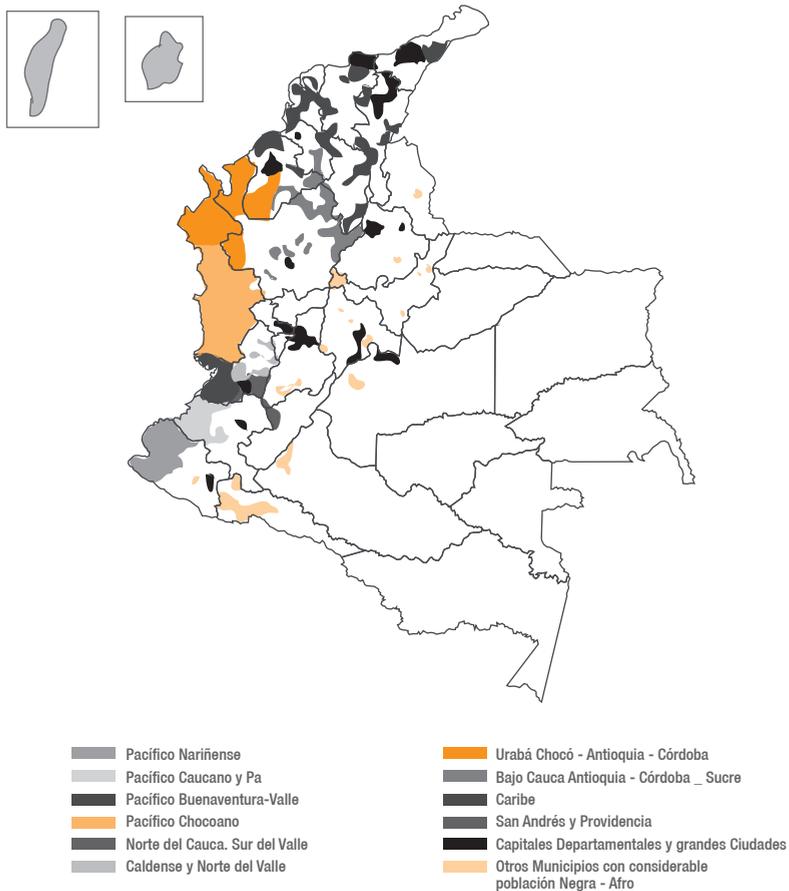


Tomado de: De Roux, 2011: 36

² Gustavo De Roux, "Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio". Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD. 2011. Pp. 35-36.

La importancia demográfica de la población afrocolombiana contrasta con sus precarias condiciones de vida tanto en zonas urbanas como en zonas rurales en donde, soporta aun mayores situaciones de desigualdad social. Ello hace que la población afrocolombiana sea considerada como uno de los grupos poblacionales particularmente vulnerables a las condiciones del territorio (PNUD-INDH, 2011:114). El siguiente mapa permite visualizar las zonas del territorio colombiano donde la población negra tiene mayor presencia.

Mapa 1
Regiones con mayor presencia afrocolombiana



Fuente: Tomado de CIDSE, 2009

Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE), Universidad del Valle 2009. Tomado de: De Roux, 2011: 37

REGIÓN	POBREZA LP-LI		POBREZA NBI	
	HOGAR AFROCOLOMBIANO	HOGAR NO AFROCOLOMBIANO	HOGAR AFROCOLOMBIANO	HOGAR NO AFROCOLOMBIANO
Atlántica	62.2	54.1	48.4	45.4
Pacífica	59.0	62.8	54.0	50.8,
Valle	50.0	33.8	32.2	16.4
San Andrés	18.2	21.5	14.9	20.2
TOTAL NACIONAL	Urbano	48.4	42.4	30.0
	Rural	66.0	62.7	69.2
	Total	53.7	47.2	41.8

Fuente: Viáfara 2007. Cálculos a partir de la ECV 2003

Cuando se realizan comparaciones entre los hogares afrocolombianos y no afrocolombianos por medio de medidas distintas para cuantificar la marginalidad, se observa que los porcentajes más altos tanto en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como en Línea de Pobreza (LP), se encuentran en los hogares afrocolombianos. La marginalización de los/as afrocolombianos/as no es la misma que la del resto de población nacional. Todos los estudios realizados en el país hasta la fecha muestran que existen asimetrías estructurales entre los afrocolombianos y los mestizos en términos de elementales condiciones de vida digna.

Pobreza y mercado laboral

Muchas de las cifras sobre pobreza e indigencia guardan estrecha relación con la discriminación racial de la población negra en el mercado laboral. Autores como Viáfara (2009) señalan que esto empuja a los/as afrocolombianos/as al fondo de la estructura ocupacional y deprime sus salarios. Los/as afrocolombianos/as tienen una sobrerrepresentación entre los más pobres de la sociedad (Guzmán, en impresión).

Guzmán, basándose en datos arrojados por el Censo del año 2005 y en estudios realizados por Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009) en trece áreas metropolitanas del país, concluye que “la participación de la población afrocolombiana en el mercado laboral es mayor que la participación laboral de la población no afrocolombiana.

Los diferenciales más fuertes en cuanto a participación del mercado laboral se encuentran entre las mujeres afrocolombianas (57,1 por ciento) y las no afrocolombianas (53,7 por ciento). Los hombres afrocolombianos participan más del mercado laboral que las mujeres afrocolombianas (71,5 por ciento frente a un 57,1 por ciento) y más que los hombres no afrocolombianos” (Guzmán, en impresión).

De acuerdo con los datos recogidos en el referenciado estudio de Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa, (2009) “los índices de desempleo en promedio son mayores para la población negra, quienes se ven más afectadas son las mujeres negras con una tasa de desempleo del 11,5 por ciento superior al porcentaje para hombres y mujeres no afrocolombianas en las trece áreas metropolitanas (que es de un 10,0 por ciento y 9,6 por ciento respectivamente)”³. Según una investigación realizada por Tenjo y Herrera (2009), “la población afrodescendiente de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, tienen una probabilidad de 1,7 por ciento menor de conseguir empleo respecto a la de la población mestiza”⁴.

En esta misma investigación se afirma que “los trabajadores asalariados encuestados dedican, en su mayoría, un máximo de 48 horas por semana al trabajo. En Buenaventura se registró el porcentaje más alto de personas que trabajan hasta 48 horas por semana, con el 84,6 por ciento, lo que quiere decir que es la ciudad con menos trabajadores en jornadas excesivas. Por el contrario, Medellín registró el mayor porcentaje de personas que trabajan más de 48 horas por semana, con el 28,1 por ciento. Cali y Cartagena presentan cifras similares, con porcentajes de entre 20 por ciento y 25 por ciento de la población encuestada trabajando jornadas excesivas”⁵.

El análisis de los datos concluye que la población encuestada tiene ingresos bajos: “la mayor parte de los salarios se concentran en niveles entre menos de uno y dos salarios mínimos mensuales. En primer lugar, el hecho de que exista alrededor del 21 por ciento de asalariados con salarios inferiores a un mínimo legal en Buenaventura, Cali y Cartagena, y del 12,5 por ciento en Medellín, es preocupante, dado que su situación laboral exige, de acuerdo con la ley, que ganen al menos un salario mínimo, y porque no es un salario suficiente para llevar una vida digna”⁶.

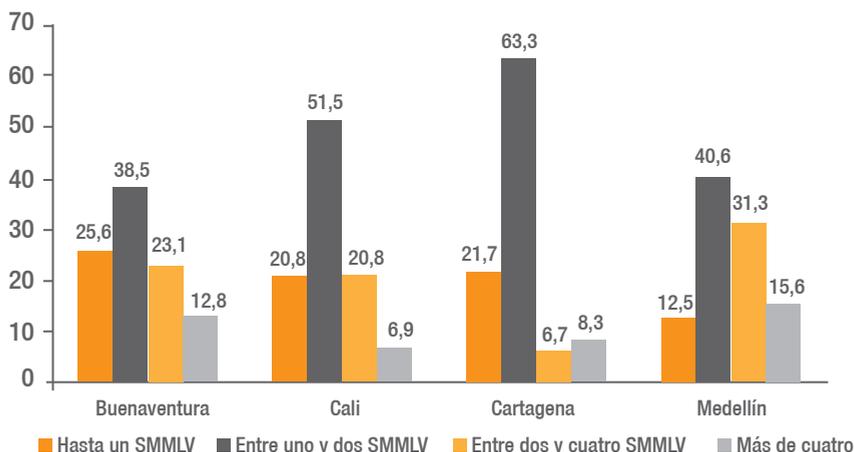
3 Ibid.

4 Ibid.

5 Guillermo Correa Montoya, Alexander Pérez Álvarez, Víctor Hugo Viveros Bermúdez, María Edith Morales y Jorge

6 Hernán Flórez Acosta, “Precario Pero Con Trabajo ¡Otros Están Peor!” Medellín. Escuela Nacional Sindical. 2011. pp. 257-258.

Gráfico 6
Ingresos mensuales en salarios mínimos mensuales vigentes



Tomado de: Correa, Pérez, Viveros, Morales y Flórez. 2010

Por otro lado, en palabras de De Roux, si se observan los porcentajes de los hogares más pobres, se puede comprobar que el desempleo afecta en mayor medida a los afrocolombianos. Con base en informaciones para el año 2008 de la Alcaldía de Cali (2010), teniendo en cuenta nueve barrios de la ciudad donde hay una extrema pobreza, “los hogares afrocolombianos exhiben la tasa más alta de desempleo (30,4 por ciento) mientras que los hogares constituidos por familias que se autoidentifican como blancas presentan la más baja (21,7 por ciento). En barrios donde predomina la población afrodescendiente como Sardi (84,8 por ciento) y Potrero Grande (60,6 por ciento), las tasas de desempleo son aún más elevadas (31,2 por ciento y 33,7 por ciento, respectivamente). En otras palabras, mientras uno de cada cinco blancos pobres urbanos en edad de trabajar está desempleado la relación para los afrodescendientes es uno de cada tres”⁷.

Un estudio reciente afirma que, “de una u otra forma las condiciones de pobreza y el rezago de los afrodescendientes respecto de los otros grupos poblacionales del país, están asociados con las características de las ocupaciones en las cuales se desempeñan”⁸. Es de resaltar que las mujeres negras se ven sobrerrepresentadas en la informalidad relacionada con actividades de “rebusque”: en el comercio al por

⁷ Gustavo De Roux, “Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio”. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD. 2011. Pp. 67.

⁸ Ibid. Pp. 60.

menor, la elaboración de alimentos y artesanías, actividades asociadas al servicio doméstico, y el cuidado de niños y ancianos, que derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social para buena parte de ellas⁹.

Mercado laboral y discriminación racial

La mayoría de las personas encuestadas en los lugares de trabajo afirmaron haber percibido algún tipo de discriminación racial en su espacio laboral. En Cali, el 42,9 por ciento afirmó que recibían un tratamiento asimétrico en cuestión de salarios y contratos. El 10,3 por ciento relató que la discriminación racial percibida se relacionaba con procesos de selección de personal a la hora de buscar un trabajo debido a su color de piel. En Cartagena, la discriminación socio racial se daba en el momento de determinar ascensos en la empresa, teniendo en cuenta la edad y el color de piel; y en Medellín, los trabajadores asalariados manifestaron ser discriminados racialmente en procesos de selección de empresas, por su pertenencia étnico-racial, en un 9,4 por ciento¹⁰.

En cuanto a la percepción de discriminación de las personas encuestadas, “el 19,4 por ciento, se ha sentido discriminado en procesos de selección para empleos”¹¹, en Buenaventura “hay una percepción casi generalizada de que, a su alrededor, hay discriminación laboral, la cual se manifiesta principalmente con los negros (36,2 por ciento)”¹² y el 53,2 por ciento reconoce que los empleadores reproducen conductas racistas. En Medellín, “los casos de discriminación reportados por los trabajadores encuestados, han estado relacionados con el color de piel en el 25 por ciento de los casos; y con la edad (en el caso de aplicar para un trabajo), en el 15,6 por ciento”¹³.

Estos datos corroboran que la población negra es víctima de discriminación en los espacios laborales, que estas acciones racistas y discriminatorias se presentan en los contextos laborales y es reproducida por los jefes, empleadores y departamentos de personal, lo que implica una barrera concreta al acceso de mejores puestos y mejores ingresos para personas racializadas como negras.

⁹ Fernando Urrea-Giraldo, Carlos Viáfara López, “Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción”. 2007. En Gustavo De Roux, “Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio”. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD. 2011. Pp. 60.

¹⁰ Guillermo Correa Montoya, Alexander Pérez Álvarez, Víctor Hugo Viveros Bermúdez, María Edith Morales y Jorge Hernán Flórez Acosta, “Precario Pero Con Trabajo ¡Otros Están Peor!” Medellín. Escuela Nacional Sindical. 2011.

¹¹ *Ibíd.* Pp. 83.

¹² *Ibíd.* Pp. 134

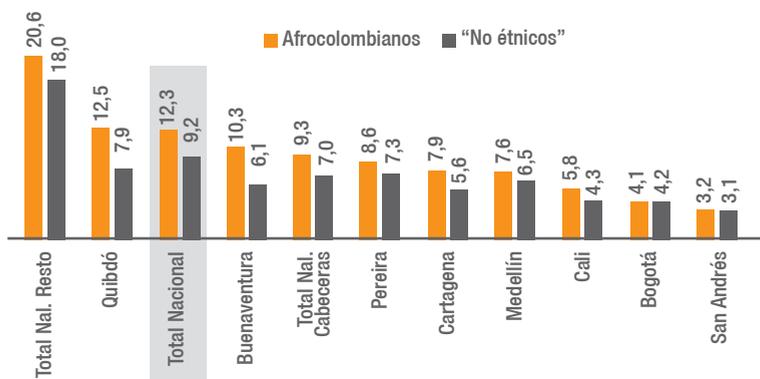
¹³ *Ibíd.* Pp. 237

“El racismo tiene una marcada influencia sobre las posibilidades de obtener empleo por discriminación del mercado, o un “trato diferencial en el mercado laboral para personas que son igualmente productivas sobre la base de sus características observables como raza, etnia y género”¹⁴. Los autores citados encontraron que los/as afrocolombianos/as tienen más dificultades para participar en empleos y fuerza de trabajo que la población “no étnica”, y una de las razones principales de esta situación es la discriminación étnico-racial y de género.

Pobreza y educación

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3660, menciona otros ejes temáticos de la situación de pobreza de los afrocolombianos como “los bajos niveles de escolaridad relacionados con las dificultades de acceso, permanencia y calidad de la educación; y la fragmentación del tejido social en estrecha relación con el fenómeno del desplazamiento forzado que ha afectado a una proporción muy alta de afrocolombianos en las áreas rurales”¹⁵.

Gráfico 14
Porcentaje de afrocolombianos y no étnicos con ningún nivel educativo completo, 2005



Fuente: Viáfara, Urrea y Correa, 2009:184, Tomado de: De Roux, 2011: 75

¹⁴ Fernando, Urrea-Giraldo, Carlos Viáfara López y Juan Byron Correa Fonnegra, “Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de Acciones Afirmativas a favor de la población afrocolombiana.” en Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991. Eds. Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Ruby Esther León Díaz. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Humanas-Centro de Estudios Sociales-CES. 2009. Pp. 211. En Gustavo De Roux, “Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio”. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD. 2011. Pp. 66.

¹⁵ Gustavo De Roux, “Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio”. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD. 2011. Pp. 61.

Un hallazgo importante y preocupante en el trabajo de Urrea, Ramírez y Viáfara (2005), tiene que ver con que “el incremento en los años de educación para afrocolombianos tiene menos efectos positivos para salir de la pobreza que para individuos pertenecientes a hogares ‘no étnicos’, lo que estaría asociado con discriminación racial para el empleo o con el acceso a educación de baja calidad. Estos autores también encontraron que la mayor probabilidad de los afrocolombianos de mantenerse pobres resulta de un efecto combinado entre las características socioeconómicas y la acumulación histórica de limitaciones que los colocan en desventaja frente al resto de población”¹⁶. Este hecho se torna aun más complejo con la afirmación de De Roux, para quien no basta con incrementar la educación como un instrumento para superar las desigualdades y hacerle frente a la discriminación racial, pues la población negra enfrenta fuertes disparidades en comparación con los grupos “no étnicos”.

Pobreza y territorios colectivos y ancestrales de comunidades negras

El tema de la pobreza referida a un grupo étnico reconocido como el afrocolombiano, debe analizar las encrucijadas en las cuales se encuentra el territorio y la propiedad colectiva en las comunidades negras.

Ruby Esther León afirma que el Estado colombiano está próximo a alcanzar la meta de titulación colectiva de 5,6 millones de hectáreas para comunidades negras, planteada en 1996. Sin embargo, para esta investigadora existen varias amenazas a la garantía del disfrute de los territorios colectivos titulados, así como de los territorios de ocupación ancestral que aun no cuentan con el reconocimiento formal del Estado y que se concentran sobre todo en la región de del Caribe y de los valles interandinos. Por otra parte, existe un estancamiento del proceso de titulación, que afecta a las comunidades negras sin territorios colectivos. Según hallazgos de Urrea, el proceso de entrega de nuevos títulos colectivos para comunidades negras se ha estancado desde 2005, fecha que coincide con la implementación de políticas para “el sector agropecuario y manejo de tierras a favor de los empresarios agroindustriales y grandes terratenientes, tendencia que se hace más manifiesta en la segunda administración del presidente Uribe Vélez”¹⁷.

¹⁶ Ibid. Pp. 66.

¹⁷ Urrea. 2010. Pp. 28 en Ruby Esther León, “Aportes para valorar la diversidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el tercer Censo Nacional Agropecuario, ‘Hay campo para todos’”, en impresión. 2012.

Las comunidades negras se ven limitadas en el ejercicio del derecho al territorio colectivo por varias situaciones asociadas a la dinámica del conflicto armado y las presiones por la inserción de estas tierras en los mercados extractivos intensivos de gran escala. Para González (2011), las comunidades negras no tienen garantizado el derecho a la tierra o de ocupación ancestral porque sus territorios están seriamente afectados por la violencia, el despojo y el desplazamiento forzado. Por ejemplo, en la zona rural de Buenaventura –que es el municipio con mayor número de títulos colectivos- se presentaron masacres, homicidios selectivos, desapariciones forzadas, desplazamientos y amenazas que buscaban lograr el control militar y social de los territorios a favor de “diversos proyectos mineros, agrícolas y de extracción maderera, liderados por diversas empresas privadas, así como por el gobierno local o nacional, y que se oponen a la visión de desarrollo y productividad propia de las comunidades afrocolombianas”¹⁸.

Los territorios colectivos y de ocupación ancestral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se encuentran también bajo presión de la lógica extractivista ejercida por el Estado y empresarios privados de industrias relacionadas con minería, hidrocarburos, biocombustibles, obras de infraestructura, entre otros grandes proyectos. Es el caso de la palma aceitera, megacultivo que ocupa aproximadamente 60 mil hectáreas que se localizan en Territorio Colectivo de Comunidades NEgras(TCCN) de Guapi (Cauca), Tumaco (Nariño) y Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó). Murillo (2011) plantea que muchos de estos cultivos han vulnerado el derecho a la propiedad y uso de los territorios habitados por comunidades negras, trayendo consigo mayores niveles de pobreza en los territorios colectivos.

Conclusiones

En los últimos años en Colombia se plantea que los programas gubernamentales de combate a la pobreza y que involucran a la población negra, afrocolombianas, raizal y palenquera son programas de Acción Afirmativa. Es importante señalar que las Acciones Afirmativas no deben ser asimiladas a programas sociales de bienestar, y que la lucha en contra de la pobreza debe hacerse en beneficio de todos/as los/as ciudadanos/as cuyos estándares indignos de vida deban ser eliminados. Sin embargo, los programas de lucha en contra de la discriminación deben tener un enfoque diferencial étnico en su implementación y formas de focalización.

¹⁸ CCJ. 2009. Pp. 43 en Ruby Esther León, “Aportes para valorar la diversidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el tercer Censo Nacional Agropecuario, ‘Hay campo para todos’”, en impresión. 2012.

La pobreza que sufren los pueblos y las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tiene una explicación sistémica. Por tanto, debe ser analizada en relación con otras categorías, pero sobre todo en relación a la pertenencia racial y a la racialización de sus territorios. De lo contrario, desde las instituciones del Estado se seguirá reproduciendo el discurso según el cual no existe diferencia alguna entre la pobreza de los/as afrodescendientes y la de la población mestiza.

Los programas de lucha en contra de la pobreza deben contemplar el hecho de que los/as afrodescendientes en Colombia son titulares tanto de derechos individuales como colectivos.

Bibliografía

Asprilla Echeverría, Jhon Milton. “Hogares afrocolombianos: un análisis indicativo de la pobreza y la vulnerabilidad social a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003”, Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana- Maestría en Política Social. 2009.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Documento Conpes 3310. Política de Acción Afirmativa para la población negra o afrocolombiana”, Bogotá. DNP. 2004.

De Roux, Gustavo. “Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo de nuevo Milenio.” Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo-PNUD, 2011.

Correa Montoya, Guillermo, Alexander Pérez Álvarez, Víctor Hugo Viveros Bermúdez, María Edith Morales, y Jorge Hernán Flórez Acosta. “Precario Pero Con Trabajo ¡Otros Están Peor!”, Medellín. Escuela Nacional Sindical. 2011.

García, Paola y Sánchez, Enrique. “Los Afrocolombianos. Serie Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina”, Banco Mundial. 2006.

Guzmán Reyes, Oriana. “Afrocolombianos en cifra”, en impresión. 2012.

León, Ruby Esther. “Aportes para valorar la diversidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el tercer Censo Nacional Agropecuario, ‘Hay campo para todos’ ”, en impresión. 2012.

Mosquera Rosero-Labbé, Claudia y León Díaz, Ruby Esther. “Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991”, Bogotá. Universi-

dad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales-CES. 2009.

Mosquera Rosero-Labbé, Claudia Y Rodríguez Morales, Margarita. “Hablar de racismo y discriminación racial: elementos para cuestionar la igualdad racial en Colombia. Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991”, Eds: Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Ruby Esther León Díaz. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas - Centro de Estudios Sociales-CES. 2009.

Tenjo Galarza, Jaime y Herrera Idárraga, Paula. “Dos ensayos sobre Discriminación: Discriminación salarial y discriminación en acceso al empleo por origen étnico y por género”. Pontificia Universidad Javeriana- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas- Departamento de Economía. 2009.

Urrea-Giraldo, Fernando Y Viáfara López, Carlos. “Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción”, 2007.

Urrea-Giraldo, Fernando; Viáfara López, Carlos y Correa Fonnegra, Juan Byron. “Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de Acciones Afirmativas a favor de la población afrocolombiana. Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991”. Eds: Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Ruby Esther León Díaz. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Humanas-Centro de Estudios Sociales-CES. 2009.

2. Llamado de los afrodescendientes

“En Brasil los abismos son todavía muy grandes”, Marcelo Paixao, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Coordina el Laboratorio de Estudios Económicos, Sociales, Históricos y Estadísticos de las Relaciones Raciales (Laeser).

En Brasil tuvimos una historia marcada de esclavitud. Brasil fue el mayor país importador de esclavos africanos entre los siglos XVII y XIX, y también fue el último país de nuestro hemisferio en abolir el régimen esclavista. Por lo tanto, tenemos cuestiones que tienen su origen en un periodo histórico que debe ser analizado en el largo plazo.

Los procesos de modernización social que ha experimentado en Brasil en todo el periodo del siglo XX, no han producido una reducción sustancial de las desigualdades raciales. Por el contrario, en nuestro país han existido movimientos ideológicos que han cuestionado muy fuertemente la presencia afro descendiente y han promovido proyectos de inmigración de población europea con el fin de producir un país de predominancia blanca. Y ese solo fenómeno, más allá de cualquier otro aspecto en términos de la calidad de nuestro modelo de desarrollo, no nos ha llevado a crear una sociedad más justa o equilibrada.

En la actualidad, cuando nosotros observamos la combinación entre los aspectos históricos de largo plazo con los aspectos históricos más recientes, que están asociados con nuestro proyecto de modernización, debemos tomar en consideración los efectos de las crisis económicas de los años ochenta y noventa sobre nuestra población. Las desigualdades raciales en Brasil, a finales de siglo XX y comienzos del siglo XXI, tienen características que pueden ser consideradas estructurales. Las desigualdades entre personas de piel clara y piel oscura en nuestro país está presente en todos los aspectos de la vida social: en el mercado de trabajo, en el sistema de enseñanza, en el acceso en el sistema de salud, en términos de la violencia y también de la pobreza. Podemos hablar sobre eso, no solo basados en nuestras impresiones personales, sino también en muchos datos estadísticos que nos permiten llegar a esas conclusiones.

En general, una persona blanca en nuestro país tiene un nivel de ingreso alrededor de un 90 por ciento superior al que reciben los afrodescendientes. La población afrodescendiente tiene dos años menos que la población blanca en términos de tiempo promedio de estudio. Las tasas de analfabetismo en la población afrodescendiente

son más del doble de lo que se verifica en la población blanca. Los afro descendientes brasileños tienen menor acceso al sistema de salud. Eso se expresa en un porcentaje muy significativo de afrodescendientes de quienes no se sabe las causas de sus muertes por falta de un médico o de un profesional del sistema de salud. También es un hecho que la población afrodescendiente está más afectada por problemas graves de salud como, por ejemplo, la tuberculosis, la malaria, la sífilis. También se observa un crecimiento más intensivo del sida entre la población negra, principalmente del sexo femenino, si lo compara con el de la población blanca.

La tasa de pobreza e indigencia de la población afrodescendiente en nuestro país es también más del doble que en la población blanca. La situación se expresa en términos de la desigualdad en los niveles de mortalidad por asesinatos. En general, la probabilidad de que una persona negra pueda sufrir un atentado contra su vida es más del doble de lo que pasa entre la población blanca. Así, por ejemplo, más de la mitad de los jóvenes negros entre 15 y 24 años de edad mueren por asesinato u homicidio. Esos datos son apenas algunos ejemplos que muestran que las desigualdades raciales presentes en casi todos los aspectos de nuestra vida social de Brasil. Los principales problemas y molestias que afectan nuestra población tienen a los afrodescendientes como sus principales víctimas.

En un periodo reciente, hemos experimentado cambios muy importantes de esa realidad. Por ejemplo, las políticas desarrolladas por nuestro gobierno en términos de elevación del salario mínimo han tenido un efecto importante para la reducción de las desigualdades raciales, teniendo en consideración que la población afrodescendiente suele ser remunerada por el piso del salario mínimo. También los programas que han sido desarrollados en periodos recientes como, por ejemplo, el programa Bolsa Familia, ha tenido a la población afro descendiente como su principal beneficiaria; forma casi el 70 por ciento del total de la población que recibe esas transferencias promovidas por nuestro gobierno. Gracias a estas políticas hemos logrado alguna reducción de las desigualdades raciales.

También podemos hablar sobre algunas experiencias importantes que tenemos en Brasil. Así, por ejemplo, se ha creado la Secretaría Especial de Promoción de las Políticas de Igualdad Racial (SEPPIR), implementada por la ley 2639, que establece la obligación en todo nuestro sistema de enseñanza de impartir la historia africana y la presencia afro descendiente en nuestro país. Asimismo, hemos logrado conquistas recientes en términos de igualdad racial. Datos estadísticos en casi todas las bases de datos demográficos existentes en nuestro país así lo demuestran. Además, algunas políticas de inclusión de la variable afro descendiente en nuestros sistemas, dirigidas no solo a censarnos en sistemas como, por ejemplo, los de nacimientos y

defunciones, han tenido un papel importante para la producción de una cultura crítica sobre los marcos establecidos en las relaciones raciales en nuestro país.

Por otro lado, sin dejar de reconocer esos avances y una cierta buena voluntad de nuestro gobierno, no podemos decir que hoy en Brasil estemos en un buen escenario. Las desigualdades siguen siendo extremas. Aunque algunos temas han presentado un cierto avance, por ejemplo, todavía se puede observar la marcada incompreensión de importantes sectores de nuestro gobierno, que todavía no comprenden tanto la función de instituciones como la SEPPIR y asocian las políticas de igualdad racial a políticas destinadas únicamente a ciertos aspectos culturales, específicos de grupos pequeños y localizados, o a políticas meramente compensatorias.

Aún hay muchas resistencias para comprender que las desigualdades entre blancos y negros en Brasil poseen características profundamente estructurales, no solo en los datos demográficos en sí mismos, sino también en aspectos más amplios, que hablan sobre el modelo de desarrollo y de sociedad. Por ejemplo, hoy en Brasil tenemos un presupuesto destinado a las políticas de igualdad racial que no es suficiente o que no es efectivamente utilizado. En nuestro laboratorio hemos hecho estudios sobre la efectiva aplicación del presupuesto para las políticas de igualdad racial, y en general, no es utilizado más del 30 por ciento del total destinado para esas políticas. Y también es un hecho -que desafortunadamente tenemos que mencionar- que existe una permanente dificultad para comprender esas políticas por parte algunos ministerios importantes como los de educación, salud, finanzas y desarrollo agrario, y entre otros ministerios que deberían tener una mirada más atenta en relación a los problemas de las desigualdades raciales.

Nuestro país exhibe todavía grandes abismos entre las condiciones de los blancos y de los negros. Algunos avances institucionales y sociales han logrado mejorar las condiciones en un periodo reciente, pero tenemos una gran tarea por delante, porque los abismos son muy grandes todavía.

Agradezco la oportunidad de poder hablar en tan importantes foro. Les deseo a todos y todas los que están participando que tengan un excelente encuentro y envío mis saludos más cordiales desde acá en Petrópolis, ciudad ubicada en Rio de Janeiro en Brasil.

“Población afrodescendiente e inclusión social: un desafío para las Américas”,
Pastor Murillo, Experto Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), ONU

En la Conferencia Regional de las Américas, realizada en Santiago de Chile en el año 2000, todos los Estados del hemisferio reconocieron la exclusión social que afecta a

los afrodescendientes y que la misma se deriva, en parte, del estrecho vínculo entre pobreza y racismo así como de la prolongación de las consecuencias de la trata transatlántica y la esclavitud.

En efecto, “No se puede tomar a alguien que ha estado encadenado por años, liberarlo, ponerlo en la línea de arranque y decirle que ahora está libre para competir con los demás, y creer sinceramente que con ello hemos actuado con toda justicia. Hombres y mujeres de todos los pueblos nacen con las mismas capacidades, pero la capacidad no es sólo cuestión de nacimiento, la capacidad se ve ampliada o impedida según la familia en la que se vive, la escuela a la que se asiste, el grado de pobreza o de riqueza que a uno lo rodea, es el producto de cientos de fuerzas invisibles que actúan sobre el pequeño infante, sobre el niño y finalmente sobre el hombre”¹⁹.

Hoy los principales desafíos aún continúan en pie no obstante los esfuerzos desplegados y los progresos, que incluyen el reconocimiento de la población afrodescendiente como sujeto colectivo relevante en las agendas nacionales e internacionales; la adopción de un amplio marco legal derivado del emergente constitucionalismo de la diversidad; la incorporación de la variable afrodescendiente en los censos, que le ha otorgado notoria visibilidad; y la creciente profundización del diálogo político.

Para los efectos que nos ocupan basta con destacar dos indicadores elaborados recientemente, los cuales informan sobre la situación asimétrica en que se encuentran los afrodescendientes frente a la población promedio en los Estados, en especial, de América Latina: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Índice de Desarrollo Humano; este último, en particular, con respecto a la niñez.

ODM	1. POBREZA				2. ASISTENCIA ESCOLAR				4. MORTALIDAD INFANTIL			
	1990 ^a	Meta 2015 ^b	Población Total	Afrodes-endiente	1990 ^a	Meta 2015 ^b	Población Total ^c	Afrodes-endiente	1990 ^a	Meta 2015 ^b	Población Total ^d	Afrodes-endiente
Brasil	23,9	12,0	33,2 ^c	44,8	86,0	100,0	98,3	91,6	60,0	20,0	34,0	40,2
Colombia	60,0	30,0	54,9 ^d	61,0	68,0	100,0	97,4	88,5	36,0	12,0	25,6	31,7
Costa Rica	22,0	11,0	33,4 ^e	41,7	87,0	100,0	99,4	94,6	17,0	5,7	11,7	11,2
Ecuador	35,0	17,5	41,5 ^e	58,5	98,0	100,0	96,4	84,5	57,0	19,0	33,3	37,2
Honduras	50,0	25,0	67,7 ^e	81,2	90,0	100,0	95,5	90,8	59,0	19,7	35,1	31,9
Nicaragua	50,3	25,2	69,1 ^e	87,6	72,0	100,0	94,1	88,7	68,0	22,7	27,3	38,0

Fuente: Situación de la Niñez Afrodescendiente en América Latina y el Caribe. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Estudio de Consultoría contratado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2011. Notas: Fuente: World Development Indicators (WRI), 2005.

¹⁹ Comisión Intersectorial Para El Avance de la Población Afrocolombiana, “Informe de Comisión Intersectorial Para El Avance del la Población Afrocolombiana, Palenquera Y Raizal”. Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

- a) Fuente: Cálculos propios con base en WDI, 2005
- b) Fuente: Antón et al, (2009, pág. 76)
- c) Fuente: Urrea y Viáfara (2007, pág. 60)
- d) Fuente: Busso et al, (2005, pág. 76)
- e) Fuente. CEPAL
- f) Fuente: cálculos propios con base en Rangel (2005, pág. 13)
- g) Fuente: Antón et al, (2009, pág. 75)

Las cifras son elocuentes y el panorama se torna menos alentador al examinar los indicadores relevantes a la niñez afrodescendiente. Estudios recientes muestran que "...la estructura de igualdad de oportunidades es reducida para la niñez afrodescendiente en la región. El hecho de nacer afrodescendiente en los países de referencia implica en promedio ubicarse en un escalón más abajo del IDH, lo cual simboliza las grandes iniquidades étnico-raciales que están asociadas a la discriminación racial histórica hacia la población afrodescendiente en la región"²⁰.

Índice de Desarrollo Humano

PAÍS	TOTAL	AFRODESCENDIENTES	%	IDH PNUD
Brasil	0,83	0,75	-9,78	0,81
Colombia	0,84	0,77	-8,22	0,81
Costa Rica	0,90	0,88	-2,71	0,85
Ecuador	0,81	0,75	-7,24	0,81
Honduras	0,76	0,75	-1,50	0,73
Nicaragua	0,77	0,73	-5,16	0,70

Fuente: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano Situación de la niñez afrodescendiente en América Latina y el Caribe, Estudio de consultoría contratado por UNICEF, 2011.

En conclusión, la población afrodescendiente se encuentra muy por debajo incluso de los mínimos acordados por la comunidad internacional, esto es, los ODM. Ante el desolador panorama la VI Cumbre de las Américas representa una ocasión propicia para que los Estados renueven su compromiso con la Declaración y el Plan de Acción de Santiago, adoptada en forma unánime, y profundicen los esfuerzos orientados a su cumplimiento, incluso, mediante adopción de medidas de acción afirmativa, tal como lo acordaron en Santiago.

La iniciativa de Colombia tendiente a la implementación de un Fondo para el Desarrollo de los afrodescendientes, en particular, de América Latina, sería un paso muy positivo en esa dirección.

²⁰ Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, "Situación de la Niñez Afrodescendiente en América Latina y el Caribe". Estudio de Consultoría contratado por UNICEF. 2011.

De otra parte, es de la mayor importancia fortalecer el diálogo político en torno a la cuestión de los afrolatinoamericanos y los afrocaribeños, a fin de avanzar en el conocimiento mutuo.

“La CIDH; informe sobre pobreza y desigualdad”, Carlos Quesada, Director para América Latina del Global Rights-Partners for Justice.

Global Rights es una organización de incidencia en derechos humanos con 33 años de trabajo y con oficinas en varias partes del mundo entre ellas Marruecos, Afganistán, Burundi, Uganda, Sierra Leone y la República Democrática del Congo; en todos los países y en todos los programas que tenemos, luchamos por conseguir la equidad de género y combatir la discriminación racial y étnica.

El programa de América Latina, se dedica a combatir la discriminación racial a nivel nacional, regional e internacional. A nivel nacional, tratamos de hacer un trabajo de incidencia en la modificación legislativa e implementación de medidas de acción afirmativa; a nivel regional, básicamente en el marco de la OEA, intentamos incrementar la participación de los afrodescendientes en las Asambleas Generales de la Organización y sus distintos órganos, el proceso de Cumbres de las Américas, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH) y el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

Lo anterior con el fin de enfrentar los grandes problemas que hemos identificado a la hora de combatir la discriminación racial: la negación de la existencia de la discriminación racial y la falta de visibilidad de los problemas afrontados por quienes la sufren. Cuando hablo de la falta de visibilidad, me refiero a la falta de diagnósticos y estudios que demuestren las discrepancias en distintos aspectos de la vida política, social, económica y cultural de las víctimas de la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia con respecto a las recomendaciones que nuestras organizaciones presentan. Me estoy refiriendo exclusivamente a la situación de los afrodescendientes, de los que existen más de 190 millones de personas en nuestro continente, según cálculos no oficiales, y quienes son vistos, por algunos, como una amenaza a nuestras identidades nacionales.

Nos complace ver que con los años, la OEA va reconociendo que la marginalidad social, la exclusión, el racismo, la xenofobia y la invisibilidad son parte de las estructuras de nuestras sociedades, que han generado relaciones desiguales de poder y a las que hay que combatir.

La Asamblea General en 2001 afirmó, en la Carta Democrática Interamericana, que la democracia y la participación se promueven cuando se erradica la discriminación, y apoyó la “eliminación de todas las formas de discriminación, especialmente de género, étnicas y raciales, así como las distintas formas de intolerancia, la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y migrantes y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas”.

Con respecto al proceso de Cumbres de las Américas, venimos participando en ellas desde la IV Cumbre que se realizó en Mar del Plata, Argentina en 2005. Antes de esa Cumbre los afrodescendientes eran parte de las poblaciones vulnerables. Gracias al trabajo de incidencia realizado, logramos convencer a varios Estados de incluir a los afrodescendientes con nombres y apellidos. Desde entonces el proceso de las Cumbres forma parte de los cursos de capacitación sobre la OEA y sus distintos órganos, que realizamos en conjunto con el Departamento de Asuntos Internacionales todos los años.

Esta VI Cumbre tiene una importancia particular para nosotros y para el movimiento afrodescendiente de la región. Primero, porque después de Brasil, Colombia es donde más diagnósticos se producen y donde la sociedad civil afrodescendiente es muy activa, entre las razones, desgraciadamente, por el impacto desproporcionado del conflicto armado en las regiones afrocolombianas. En segundo lugar, porque uno de los temas que se tratarán es el de la pobreza e inequidad, problemas que tocan muy de cerca a todas las comunidades y poblaciones afrodescendientes del continente.

En cuanto a la pobreza y desigualdad a los que los afrodescendientes de la región se ven enfrentados, la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha señalado en su informe sobre “La Situación de las Personas afrodescendientes en las Américas”, publicado el 18 de enero del 2012, que, debido a la “situación de discriminación estructural” que incluye “múltiples niveles de discriminación”, las personas afrodescendientes confrontan “importantes obstáculos en relación con el ejercicio y la garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales”.

La Comisión subrayó que “la raza y la etnicidad son factores integrales en la medida de la exclusión social y la pobreza a la que se enfrentan los afrodescendientes”, y que esta pobreza y exclusión se manifiestan en la baja proporción de afrodescendientes con adecuado “acceso a vivienda, créditos y préstamos, salud y educación de calidad”, y en su alta proporción en “las áreas residenciales más pobres y con mayor déficit de vivienda poco accesibles, con medios de transporte inadecuados y ... mayor exposición al crimen y la violencia”.

Asimismo, la comisión notó que “la población afrodescendiente ocupa los puestos más bajos de la escala laboral y mayoritariamente realiza tareas informales y de baja calificación o con una remuneración menor, incluso si se comparan con los salarios de personas no afrodescendientes que realizan las mismas tareas”, y que “la infraestructura educativa en las zonas donde mayoritariamente habita población afrodescendiente es insuficiente, las tasas de analfabetismo son más altas, los índices de escolaridad son más bajos y los niños y jóvenes afrodescendientes cursan un promedio menor de años de estudio”, factores que han contribuido a “la escasa movilidad social” y que han perpetuado “la situación de desigualdad de las personas afrodescendientes desde la época de la esclavitud hasta la actualidad”.

En la conclusión de su informe, la Comisión recomendó a los Estados de la región “adoptar medidas positivas para eliminar la discriminación racial y garantizar que las personas afrodescendientes accedan a los servicios básicos en condiciones de igualdad en relación con el resto de la población”, e instó “a los Estados que todavía no adoptaron medidas de acción afirmativa en relación con la población afrodescendiente, a que las implementen en la forma más efectiva, respetando las características y especificidad de esta población”.

Esperamos, como organización de capacidad institucional, haber contribuido al fortalecimiento del movimiento afrolatinoamericano y seguir contribuyendo en los próximos años.

“Afrodescendientes en Colombia cargan la pobreza y la inequidad”, Arnobio Córdoba, ex alcalde de Quibdó, asesor del gobernador del Chocó, representante en Colombia de la Fundación Phelps Stokes de los Estados Unidos.

En la Cumbre del Milenio en el año 2000, más de 180 países se comprometieron a reducir el hambre y la pobreza y para ello se trazaron metas a alcanzar en 2015. La obtención de estos objetivos se ve amenazada constantemente por graves inequidades, especialmente para poblaciones vulnerables como las afrodescendientes. Es importante analizar esta realidad en un escenario propicio como son estos foros preparatorios de la VI Cumbre de las Américas, con base en lo señalado en el informe del PNUD “Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio”. El informe, muestra que dicha población representa alrededor del 25 por ciento del total de colombianos aunque el censo de 2005, por la vía del auto reconocimiento, mostró que solo el 106 por ciento de la población colombiana se reconoce como afro; es difícil querer pertenecer al club de los marginados.

Los objetivos del milenio son medidos entre 1990 y 2015. En 1990 los indicadores de la población afrodescendiente eran sustancialmente más precarios que los del resto de la población colombiana. Después de 20 años y a 4 años de cumplirse el plazo para alcanzar las metas del milenio, las condiciones de desigualdad e inequidad, si bien han mostrado mejoría en la población en general, para los afrodescendientes siguen siendo prácticamente los mismos.

Según el informe, el porcentaje de afro descendientes con NBI supera la media nacional en 10 puntos. Mientras 34,5 por ciento de los afrodescendientes tienen sus necesidades básicas insatisfechas, 24,4 por ciento del resto de la población colombiana está bajo esa situación. En la cobertura de alcantarillado por ejemplo, la media nacional es de 75.6 por ciento, en cambio para los afrodescendientes es sólo del 56.4 por ciento. En el caso particular del departamento de Antioquia, la cobertura es del 81.6 por ciento según dicho estudio, en cambio para la población afro-antioqueña es solo del 65,8 por ciento, una diferencia de 16 puntos. En 2008 en el Chocó la mortalidad materna era cinco veces superior a la de Bogotá y cerca de cuatro veces por encima del promedio nacional. Las mujeres afrocolombianas están sobrerrepresentadas en la informalidad, en actividades de rebusque, el comercio al por menor, la elaboración de alimentos y artesanías, el servicio domestico y el cuidado de niños y ancianos. En otras palabras en la servidumbre.

En varios municipios del Pacífico y, en particular del Chocó, 9 de cada 10 personas son pobres. Mientras que a nivel nacional el 11 por ciento de los colombianos logran ingresar y completar la educación superior solamente el 6,6 por ciento de los afrodescendientes lo logran. En el caso de Medellín el acceso de la población no étnica a la educación superior es del 12.4 por ciento y para los afrodescendientes es solo del 8 por ciento. Muchas colonias de estudiantes que vienen a Medellín desde el Chocó y la Costa Caribe, no toman alimentos, no es un ayuno voluntario sino por falta de recursos. En Buenaventura 1 de cada 5 habitantes afrocolombianos no tiene acceso a las tres comidas de cada día, en Cartagena 1 de cada 6, en Quibdó 1 de cada 8 y en Medellín 1 de cada 9, la diferencia del “ayuno” entre la población afrodescendiente y el resto de los colombianos es de 8 puntos porcentuales.

Colombia enfrenta dificultades para cumplir en 2015 la meta de reducción de la pobreza. Este es un reto del gobierno, de la dirigencia empresarial como la aquí reunida en este foro, que debe comprometerse en la profundización de programas para reducir la pobreza y el hambre, en el fortalecimiento de las economías campesinas, en el mejoramiento de pequeños negocios, en la generación de negocios inclusivos, en la ampliación del acceso al empleo de calidad, en el fomento del emprendimiento, en la protección de los territorios colectivos de las comunidades negras y de

los recursos naturales que allí se encuentran, en garantizar su participación, en la consecución de la calidad y pertinencia de la educación, la masificación del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, la alfabetización funcional, el acceso a la educación superior, el incremento de la cobertura del sistema de salud subsidiado y el acceso a viviendas de calidad.

Celebro la realización de este foro sobre la responsabilidad social empresarial con distinguidos dirigentes de Antioquia y de los empresarios de Colombia. Las empresas tienen que ver por encima de sus fronteras, irradiar el desarrollo más allá de su área geográfica y de sus mercados. Colombia aspira a ser parte del exclusivo grupo de los países OCDE, pero esa pretensión se estrella con el vergonzoso octavo puesto en términos de desigualdad a nivel mundial y el tercer lugar en América latina después de Haití y Bolivia, y es la población afrodescendiente la que carga con el mayor peso de la pobreza y de la inequidad.

“Los afrodescendientes en América: los más pobres de los pobres”, Fundación Activos Culturales Afro (ACUA).

La discriminación estructural y los paradigmas de una cultura homogenizante, han hecho casi invisible a una tercera parte de la población de América Latina correspondiente a 150 millones de personas afrodescendientes, limitándolos para ejercer sus derechos políticos, sociales y económicos.

Panorama socioeconómico de la población afrodescendiente en América Latina

La población afrodescendiente se encuentra marginada de los escenarios de toma de decisiones, impedida para ejercer su autonomía y su cultura, y expoliada de sus territorios. Igualmente, presenta hoy los peores índices de desarrollo y pobreza del continente, es la población más expuesta al conflicto y a la violencia, y su patrimonio cultural es el más amenazado y vulnerable.

Quinientos años de racismo y exclusión han hecho que los descendientes de los africanos esclavizados, continúen siendo la población más vulnerable. Hoy, después de dos siglos de la declaración de los derechos del hombre, los afrodescendientes en América latina siguen siendo víctimas de la discriminación, de la falta de oportunidades, del maltrato, la servidumbre y del rezago histórico que nunca ha sido resarcido.

Las dinámicas de discriminación y la situación de pobreza endémica hacen que las oportunidades de los jóvenes afrodescendientes para acceder a una educación de calidad, luego a la universidad, y posteriormente a un buen trabajo, sean menores que las de la población en general.

Mientras el 91 por ciento de los niños latinoamericanos culminan satisfactoriamente la primaria, solo un 80 por ciento de los niños afrodescendientes logra acabar la educación básica inicial²¹. En ese mismo sentido, en la etapa desarrollo productivo, los afrodescendientes acceden en su mayoría a empleos precarios y con remuneraciones inferiores a los mínimos legales, lo que genera y mantiene altos niveles de pobreza y desigualdad.

Las cifras indican que esta población ocupa los puestos más bajos en la escala laboral, realizando tareas informales de baja calificación y con una remuneración menor²², la calidad en el empleo medida por el salario muestra que obtienen remuneraciones entre un 20 por ciento y un 40 por ciento inferiores, y que alcanzan un 16 por ciento de desempleo mientras que el promedio es de 11 por ciento.

Propuestas

- Transparencia y acceso a la información de la población afrodescendiente de América Latina. El acceso a la información institucional relacionada con los derechos, con las oportunidades económicas y con el acceso a los servicios, así como con los mercados en general, sigue siendo el mayor obstáculo para el desarrollo y la integración del mundo afrodescendiente, particularmente en el escenario rural. Es necesario crear o fortalecer acciones que permitan que las comunidades conozcan y tengan acceso a las instituciones y al Estado en general: a las normas, a los programas de gobierno, a las líneas de cooperación internacional, a las convocatorias internacionales y nacionales, y a la agenda pública durante su proceso de formulación.
- Recuperación y fortalecimiento del patrimonio productivo de la población afrodescendiente. Cada día se dificulta más la transferencia de saberes a los jóvenes, su dignificación y reconocimiento como patrimonio de gran valor en el interior de la comunidad y fuera de ella. Sin embargo la fortaleza de las comunidades afrodescendientes

²¹ CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2010". Santiago de Chile. CEPAL. 2010.

²² Ibid. Pp. 47.

reside en su cultura y en los procesos de producción basados en sus tradiciones. Estos permiten dar a sus productos mayor valor agregado en los mercados urbanos e internacionales.

- Los saberes ancestrales de los pueblos afrodescendientes y su relación con la biodiversidad. El conocimiento que las comunidades afrodescendientes pueden compartir surge como un recurso inagotable y muy poco explorado. Por lo tanto, este debe ser un tema permanente en las acciones y propuestas de futuro. Los saberes ancestrales y las técnicas productivas de las comunidades, tienen en común el uso inteligente y respetuoso de la naturaleza, la clara conciencia de que es necesario un equilibrio entre los procesos productivos, de extracción, y el mantenimiento de los ecosistemas.
- La cultura como vehículo de desarrollo económico. Las fallas en el sistema educativo, en el mercado laboral y la inconsciencia de la sociedad sobre una discriminación inherente, son parte de la estructura social y del Estado mismo. Las soluciones solo pueden obedecer a un proceso social generacional. Los resultados mostrados hasta ahora han sido contundentes y dan cuenta de que la riqueza cultural sí es un vehículo para el desarrollo.

Sin embargo, se han identificado algunos obstáculos que impiden el aprovechamiento del potencial que la cultura afrodescendiente ofrece:

- La invisibilidad del tema Afro en la agenda pública nacional de cada país, es un factor que debe solucionarse, puesto que la población más vulnerable requiere de políticas afirmativas para poder iniciar su camino hacia el bienestar. Deben aplicarse políticas públicas de inclusión en áreas como la educación, la participación ciudadana, el empleo, y en la eliminación de los obstáculos para su desarrollo, comprendiendo las características de vulnerabilidad de la población afrodescendiente.
- Es prioritario que los Estados flexibilicen los requisitos para producir y comercializar productos culturales de origen comunitario, pues estas iniciativas encuentran que los requisitos técnicos y legales son, en muchos casos, prohibitivos, y llevan al fracaso de los proyectos.
- Mayor reconocimiento del valor de la cultura Afro. Si bien es cierto que muchos mercados pagan muy bien los bienes culturales, es necesario certificar la procedencia de estos, los modos de producción, y el retorno de los beneficios a la comunidad.

- Frecuentemente algunos agentes intermediarios son quienes se lucran de las riquezas culturales de los pueblos tradicionales, convirtiendo sus productos en artículos de lujo. Así mismo, los gobiernos locales los utilizan como promoción de sus territorios sin el rigor cultural debido.
- En cierta medida, los descendientes de los pueblos esclavizados siguen padeciendo la misma pobreza, falta de ejercicio de sus derechos fundamentales, exclusión y abandono institucional que padecieron sus ancestros. Todo esto sin duda imposibilita el cumplimiento de los ODM.

“Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”

El documento guarda relación con una característica de las sociedades del mundo de hoy: las desigualdades y las brechas extensas que distancian a contingentes de seres humanos empobrecidos de otros con mejores oportunidades para disfrutar de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo. Fue precisamente esa circunstancia la que dio origen a la Declaración del Milenio, una apuesta de las naciones para "liberar -antes de 2015- a todos los hombres, mujeres y niños de las lamentables e inhumanas condiciones de extrema pobreza", un imperativo ético en un mundo que proclama la universalidad de los derechos. Colombia adquirió el compromiso de lograr para 2015 un conjunto de metas para cada ODM y ha venido haciéndole seguimiento periódico a los avances realizados para su cumplimiento.

Los ODM, además de señalar un horizonte en términos de desarrollo humano, hacen también referencia a distancias. A distancias entre la situación al momento del arranque (1990) y metas trazadas para el momento de llegada (2015); a distancias en condiciones de bienestar entre regiones, pero también entre poblaciones. Las secciones en que se despliega el Informe se centran en la exploración de los orígenes, la magnitud y la persistencia de esas brechas.

Los orígenes de la brecha. Como lo recuerda el Informe, la distancia que separa hoy en día a los afrodescendientes del resto de la población nacional en cuanto a indicadores de pobreza e indigencia, encuentra fundamentos en la inmensa desventaja con que iniciaron su presencia en la nación y en la perpetuación de su situación de precariedad a lo largo de varias centurias. El Informe muestra que, a lo largo de la vida republicana y hasta la Constitución Política de 1991, se mantuvo una vasta distancia entre el principio universalmente aceptado de que “todos los hombres deben ser libres e iguales en derechos”, y las realidades sufridas por los afrodescendientes; y muestra que el prejuicio racial continuó manifestándose en desigualdades en acceso a oportunidades, decisiones, ingresos, derechos y consideración social.

Avances hacia el logro de los ODM. Con relación al primer ODM, de reducir la pobreza, el Informe muestra que los afrodescendientes exhiben condiciones más precarias que los promedios nacionales, medidas por índice de calidad de vida, porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema, o por NBI. Una mirada detallada a algunas comunidades afrocolombianas descubre la magnitud de su situación de pobreza. Hay varios municipios en el Pacífico y del Chocó donde 9 de cada 10 personas son pobres. El indicador de NBI en los 108 municipios con mayor población afrocolombiana casi dobla el promedio nacional mientras que el Índice de Calidad de Vida es significativamente menor. Los afrodescendientes que habitan en asentamientos precarios urbanos son los más pobres entre los pobres. Por efecto de la pobreza el porcentaje de la población afrocolombiana con hambre es mayor que el de la población no étnica y aún entre las poblaciones urbanas más pobres, son los afrocolombianos los que más pasan hambre por falta de dinero. El logro para el 2015 del primer Objetivo del Milenio enfrenta un panorama poco esperanzador. La pobreza, gracias a los esfuerzos del gobierno nacional, tiene una tendencia a la baja. Sin embargo, a pesar de esa tendencias, las metas ODM de 28,5 por ciento de personas en pobreza y de 8,8 por ciento en pobreza extrema para el 2015 serán difíciles de alcanzar como promedios nacionales en menos de un quinquenio y prácticamente imposible de lograr para la población afrodescendiente.

El segundo ODM nos recuerda que para superar la pobreza se requiere desarrollar competencias y capacidades, y que la falta de oportunidades en acceso, permanencia, calidad y pertinencia de la educación amplifica la exclusión. En Colombia ha habido un avance notable en coberturas en educación básica que benefician tanto a la población afro como a la no afro. Sin embargo se mantienen brechas en analfabetismo, años promedio de educación y educación preescolar para territorios con significativa población afro, aunque las tendencias de los indicadores son positivas. En educación media se ha avanzado sin todavía cumplir la meta propuesta y manteniendo brechas con territorios de población afro.

Al incluir la igualdad de géneros como tercer ODM, los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocieron su importancia para superar la pobreza. Los indicadores de violencia contra las mujeres son preocupantes pues 4 de cada 10 mujeres que han tenido relación de pareja dicen haber sido maltratadas por su esposo o compañero, sin que haya evidencias de que la violencia de género sea más elevada entre la población afrocolombiana. En cuanto a la participación de las mujeres afrodescendientes en el mercado de trabajo, el Informe alerta sobre las precarización de sus condiciones laborales basadas en el rebusque y la informalidad. La discriminación laboral de las mujeres y de las mujeres afro se da sobre todo por menor acceso a

puestos de dirección, por incumplimiento de la ley de cuotas, y por remuneración laboral menor que la de los hombres por desempeño del mismo cargo.

La relación entre salud y bienestar es tan importante que tres de los ocho ODM se refieren a ella. En general Colombia muestra una evolución positiva en indicadores de salud. La esperanza de vida al nacer se ha incrementado mostrando mejoras en las condiciones de salud; así mismo, han disminuido las tasas de mortalidad general, materna e infantil. No obstante, persisten disparidades territoriales y poblacionales que reflejan la falta de acceso, en condiciones de equidad, a servicios esenciales de salud. La región Caribe, por ejemplo, presenta mayores casos de mortalidad de menores de 1 y 5 años que otras regiones. La mortalidad infantil está asociada a las coberturas de vacunación que en departamentos como Chocó son menores que para los demás departamentos del país, situación que puede estar asociada a las dificultades para mantener las cadenas de frío en algunas regiones. Los esfuerzos realizados en el país para reducir la mortalidad materna también son encomiables pero persisten diferencias importantes con desventajas para las mujeres afrodescendientes. En Chocó la mortalidad materna es casi cuatro veces superior a la media nacional. En promedio las mujeres embarazadas de los municipios con mayoría afro asisten a menos a controles prenatales que en el resto del país. En cuanto a la salud sexual y reproductiva los indicadores muestran tendencia al cumplimiento de la meta ODM con excepción del embarazo en adolescentes que indica retroceso. Aunque el número de casos de contagio de Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) ha ido en aumento, la información presentada en el Informe no permite afirmar que la presencia de VIH tenga una relación con la variable étnica. Por su parte la malaria y el dengue son enfermedades asociadas a condiciones geográficas de zonas habitadas históricamente por afrodescendientes, sin que haya evidencias que permitan asociarlas con causas étnicas.

Con relación al séptimo ODM que guarda relación con el hábitat y la sostenibilidad ambiental, el Informe revela preocupación por la afectación de los bosques naturales, particularmente del andén del Pacífico, una de las regiones del planeta con más alta biodiversidad. El impacto de los cultivos ilícitos, el conflicto armado y la minería ilegal, vienen afectando los ecosistemas y las estructuras comunitarias poniendo en riesgo la estabilidad de los territorios colectivos. Pero además, con relación a este ODM, el acceso a agua potable y a vivienda de calidad es más precario para las comunidades que concentran afrodescendientes que para el promedio nacional.

Esfuerzos legislativos y normativos. La Constitución de 1991 abrió la puerta a un desarrollo legislativo copioso dirigido a disminuir las desventajas de la población afrodescendiente. A la Ley 70 de 1993 siguieron otras para otorgar derechos prefe-

renciales, afirmar el derecho a la consulta previa, ampliar la representación política y resaltar la multiculturalidad. Por su parte la Corte Constitucional ha afinado la jurisprudencia a favor de la población afrocolombiana en temas relacionados con discriminación positiva, consulta previa y protección de la población desplazada. Varios documentos del Conpes han estado dirigidos a propiciar el desarrollo en territorios donde predominan los afrocolombianos, a definir estrategias para disminuir las brechas y a proponer acciones afirmativas y la igualdad de oportunidades. Además, en los planes nacionales de desarrollo y en muchas disposiciones departamentales y municipales, se plantean acciones para mejorar la situación de los afrodescendientes.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos descritos para acercar las condiciones de vida de los afrodescendientes a las del resto de la población nacional, los avances han sido lentos y las brechas persisten. Señala el Informe que dicha persistencia guarda relación con las dificultades para ampliar el acceso a oportunidades y capacidades. En primer lugar, por efecto de la discriminación racial pues esta constituye un impedimento para acceder en igualdad de condiciones a empleos decorosos, a la propiedad y a educación de calidad, y para integrarse a la sociedad con plenitud de libertades y derechos. En segundo lugar, por las amenazas a los territorios colectivos pues el incremento del control de la tierra por externos, la proliferación de actividades extractivas y la expansión de cultivos ilícitos apoyada por actores armados ilegales, vienen quebrantando las estructuras comunitarias y convirtiendo a muchos afrocolombianos en víctimas del desplazamiento forzado. En tercer lugar, por débil capacidad de acción política de la población afrocolombiana y de sus organizaciones para exigir derechos y concertar opciones de bienestar y, finalmente, debido a debilidad en la acción institucional para hacer efectivas las normas y cumplir con el requisito de consulta previa. La ausencia de información con base étnica dificulta focalizar los programas y articularlos a procesos sociales y comunitarios. Pero también la efectividad de los programas se ve limitada cuando no hay metas medibles, ni mecanismos para el seguimiento y la evaluación; cuando hay descoordinación entre las entidades responsables de la implementación, desarticulación de las acciones del nivel central con respecto a las regiones y poco involucramiento de las comunidades.

Recomendaciones

El gobierno colombiano está haciendo esfuerzos significativos para reducir la pobreza y darle cumplimiento a los Objetivos del Milenio. Sin embargo la persistencia de brechas entre los promedios nacionales y la situación de los afrocolombianos, convoca a incrementar los esfuerzos y focalizar inversiones para incrementar su bienestar. En esa perspectiva en el Informe se recomienda:

- Formular y ejecutar un plan nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial. Esta recomendación ha sido formulada por la Comisión Intersectorial, para el avance de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, por considerarla como el principal obstáculo para su desarrollo, así como en el documento Conpes 3660 de 2010.
- Fortalecer la capacidad de acción política de la población afrocolombiana para exigir derechos y concertar opciones para avanzar en desarrollo humano y hacia el logro de los ODM. Para tal efecto se requiere apoyar la formación política de la población afrodescendiente y fortalecer sus organizaciones sociales y de representación como vehículos para exigir derechos, proponer soluciones y participar en su ejecución y seguimiento.
- Diseñar y ejecutar planes y programas diferenciales con enfoque territorial en regiones y concentraciones urbanas de población afrocolombiana. La población afrocolombiana se concentra en áreas específicas del territorio nacional y es hacia ellas donde debe dirigirse la inversión. En esa perspectiva se recomienda la elaboración e implementación de planes territoriales específicos para: 1) las tres grandes ciudades afrocolombianas: Buenaventura, Tumaco y Quibdó; 2) los distritos o comunas de Cali y Cartagena en los que se concentra la población afrocolombiana; 3) los territorios colectivos; 4) San Andrés y Providencia; y 5) subregiones que agrupen municipios con población significativamente afrodescendiente en el norte del Cauca y sur del Valle, el Caribe, Urabá (antioqueño y chocoano) y el bajo Cauca. Planes que exalten el respeto de los derechos de las comunidades, protejan a las organizaciones étnico-territoriales, salvaguarden la biodiversidad y aseguren el acceso a la justicia y el derecho a la verdad y a la reparación.
- Incluir la variable étnica en los registros de información del Estado para facilitar la toma de decisiones, y la focalización de acciones e inversiones en beneficio de la población afrocolombiana.

3. Miradas sindicales²³

“Los indicadores no nos dejan satisfechos”, Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia .

Colombia está contribuyendo a este camino a Cartagena a la Cumbre de las Américas de acuerdo con el desarrollo de una agenda internacional del país, amplia, abierta, basada en el respeto recíproco, en la cooperación en la amistad y en mecanismos de integración regional.

Como lo confirma el último informe de la CEPAL, América latina y el Caribe es una región que viene creciendo económicamente. Ningún país de la región ha presentado indicadores negativos de crecimiento económico y todos han podido afrontar los efectos de una crisis financiera internacional que no ha sido creada ni alimentada por América Latina. Por el contrario, el informe de la CEPAL manifiesta la tendencia de la región a la disminución de la pobreza, de la miseria y del desempleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el informe regional de Lima, plantea que en América latina el desempleo ha disminuido a un promedio regional del 6,1 por ciento, con excepción de los casos de Jamaica y de Colombia, donde las tasas de desempleo fueron del 10,5 por ciento, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Hay temas comunes que la región debe abordar como la informalidad en el empleo, el desempleo juvenil (muy alto en la región 19 por ciento y en Colombia del 22 por ciento) y el desempleo de las mujeres.

El trabajo infantil, drama que afecta a todos los países de América Latina, es un tema ausente en los informes regionales de la OIT y de la CEPAL. El informe mundial de la OIT, de enero de 2012, señala la existencia de 215 millones de niños y niñas trabajadores en el mundo, de 22 mil niños y niñas que mueren por causa del trabajo y de 200 millones de adultos desempleados. En Colombia son 950.000 niños y niñas trabajadores. Esto es una vergüenza porque el mundo de los niños es el mundo de la educación, de la cultura, de la recreación, mientras el mundo de adultos es el del trabajo. Es necesario un gran pacto mundial entre los gobiernos, los empresarios, los trabajadores, los parlamentos y los miembros de la comunidad internacional contra el trabajo infantil. Cuando se es gobernante no se debe trabajar para hacer análisis ni para constatar problemas. Los gobernantes debemos aprender a resolver problemas.

²³ Relatoría hecha por Dionisio Lizarazo

No basta el crecimiento económico para generar una política de bienestar social. La historia trágica de América Latina y del Caribe ha sido tener buenos indicadores de crecimiento económico y muy malos indicadores de crecimiento social, desde la década de los años ochenta, hubo crecimiento económico pero nos consolidamos como una de las regiones socialmente más inequitativas. Colombia es uno de los países con mayores niveles de inequidad social y por eso una prioridad en nuestra agenda es la disminución de la pobreza y la miseria, el aumento de empleos decentes, el avance contra tanta intermediación y tantos empleos precarios.

La CEPAL reconoce que Colombia es uno de los países que realiza mayores esfuerzos para disminuir la pobreza, pero los indicadores no nos dejan satisfechos. El crecimiento económico del 2011, de 5,5 por ciento y proyectado al 6 por ciento para el 2012, tiene que seguir estimulando paralelamente la disminución de la pobreza y la miseria y en favor de las políticas de empleo. En este campo es importante reconocer los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales. Colombia tiene experiencias interesantes y positivas de éxitos a nivel local y regional como Bogotá, una de las ciudades con mejores logros sociales, junto con Medellín, Antioquia y el Valle del Cauca.

Los avances en esta materia en América Latina se deben en parte a la lucha de los trabajadores, indígenas y campesinos, de las mujeres, de los jóvenes, de los diferentes sectores de la población y de la comunidad internacional. Los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas o del sistema interamericano son facilitadores para la solución de los problemas, pero los problemas deben ser resueltos por los gobiernos.

Ante la crisis actual hay que construir acuerdos que permitan enfrentarla y superarla. Los mayores sacrificios tienen que venir de quienes tienen mayores ingresos. Un problema que tenemos en América Latina es la concentración de la riqueza. Hay que redistribuir, desde luego sin poner en riesgo la propiedad privada ni el derecho a hacer empresa competitiva y sostenible. Es muy difícil desarrollar una política seria de disminución de la miseria, la pobreza el desempleo y el trabajo infantil y de respeto de los derechos humanos del conjunto de la población, y tener una economía sólida en materia de competitividad y de sostenibilidad de las empresas, si no está cruzada por una política de diálogo social, de entendimiento y de construcción de acuerdos. Una experiencia interesante en Colombia fue el acuerdo concertado entre las tres centrales sindicales, los empresarios y el gobierno colombiano en torno al salario mínimo. Lo más importante es el mensaje que se envió: el incremento de salarios tiene que estar por encima de la inflación causada, referente que sirve en la negociación colectiva en el sector privado, y ojalá hubiera sido un referente en el incremento de salario de los trabajadores del Estado.

Estamos asistiendo a situaciones muy dolorosas. En países con un movimiento sindical, institucionalidad, empresas y economías tradicionalmente fuertes, hemos visto la disminución o el congelamiento de salarios y el recorte de garantías laborales como una forma de resolver una situación de crisis. Hoy, América Latina puede ser referente de una buena experiencia del manejo de la economía. Ya no somos los conejillos sujetos a las recomendaciones de muchas organizaciones financieras internacionales. Hoy podemos afirmar en cualquier escenario que estamos haciendo bien la tarea, que estamos avanzando por la ruta democrática y progresista, con desarrollo económico y social, donde es clave el entendimiento entre trabajadores, empresarios y gobiernos.

Interrogado sobre por qué el gobierno no garantiza más trabajo a los colombianos restringiendo la contratación de extranjeros respondió. Deberíamos avanzar en una política de respeto a los derechos laborales de los trabajadores migratorios. Pero, si restringimos la posibilidad de trabajar a personas provenientes de terceros países, Colombia no tendría ninguna autoridad ética o moral para pedir respeto hacia más de cuatro millones de colombianos y colombianas que residen en el exterior. Es necesaria una reflexión conjunta de gobiernos, sindicatos, empresarios y parlamentos sobre la población migratoria. Cada día hay mayor movimiento de trabajadores entre empresas y países. La migración ya no se da solamente por razones económicas o políticas, sino también por razones culturales. Hay mayor movilidad incluso por voluntad propia, especialmente motivada por el deseo y la posibilidad de estudiar en el exterior. En la Cumbre se podría presentar iniciativas sobre esta materia.

Por parte del gobierno y desde el programa presidencial de los derechos humanos, se ha dado inicio a una experiencia piloto con la población migratoria colombiana en Nueva York, en el marco del TLC, con el fin vigilar por el respeto a los derechos humanos de los colombianos residentes en Estados Unidos.

El empleo decente está muy ligado a una política de disminución de la pobreza y las inequidades. Los mayores indicadores de desempleo en la región de las Américas y en el mundo, están en el desempleo juvenil y de las mujeres. Sobre este tema el movimiento sindical puede entregar recomendaciones a los gobiernos en el marco de la Cumbre.

El tema del trabajo decente deberían plantearlo en la Cumbre. Por ejemplo, no es lo mismo una persona que tiene un contrato a término indefinido con el salario mínimo legal que una persona que tiene un contrato a seis meses con dos salarios mínimos legales. En el primer caso el trabajador puede planear mejor su vida pues tiene

capacidad de endeudamiento; en el segundo caso, no sabe si a los seis meses va a volver a tener un trabajo.

Colombia es signataria del Convenio 151 de la OIT sobre negociación colectiva, y el gobierno está obligado por una ley de la República a cumplirlo.

El ministerio del Trabajo es un avance importante y resultado de las luchas sindicales, del movimiento sindical internacional y de muchos sectores que planteaban que había sido un error fusionar ministerios de salud y del trabajo. En el gobierno hay una política de diálogo y de entendimiento con el movimiento sindical.

Los ministerios del trabajo tienen que ser el rostro humano de los gobiernos. No puede ser el rostro de las políticas de ajuste fiscal. En la Cumbre se puede plantear la recomendación de que los ministerios del trabajo tengan como eje fundamental de política pública, primero, el reconocimiento de los tres actores sociales, en igualdad de condiciones: trabajadores, empresarios y gobierno; y segundo, la defensa de los derechos de los trabajadores (a tener empleos decentes, seguridad social integral, sindicatos, negociación colectiva, derecho a la huelga) y de los empresarios (la seguridad en la inversión jurídica, que su empresa se puedan ser productivas, competitivas, sostenibles, que generen utilidades).

Adicionalmente, se podría proponer una recomendación que con Juan Somavía en la OIT compartíamos: la necesidad de convocar a una gran cumbre regional o internacional de ministros del trabajo y ministros de hacienda, de sindicatos y empresarios para generar lineamientos de política sobre el empleo. De la misma forma, recomendarles a los gobiernos que los planes, las políticas públicas y las decisiones de gobierno tengan un enfoque diferencial con una perspectiva de mujer, de joven, de niño, de afrodescendiente, de indígena, de población de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, transgéneros, travestis e Intersexuales (LGBTI), de personas en condición de discapacidad y de campesinos.

Interrogado sobre si debería dejar su cargo de Vicepresidente si fuera nombrado director de la OIT respondió. Es un proceso eleccionario difícil y complejo, porque tienen derecho a voto 28 gobiernos, 14 trabajadores y 14 empleadores. Mi postulación fue una iniciativa del gobierno colombiano en cabeza de la Canciller y del Presidente, quienes consideraron que por mi experiencia estaría con capacidad para dirigir este organismo. Segundo -y este es un punto polémico- Colombia es un país que progresa. Hemos avanzado en seguridad. La economía crece. Sin embargo, somos un país inequitativo. Este es un desafío para el gobierno hacia el 2014: reducir el desempleo a un dígito, por debajo del 10 por ciento, disminuir los niveles de pobreza

y de miseria, sacar a 315 mil familias de la pobreza absoluta. A estos desafíos se suma el reto del proceso de la reparación de víctimas y restitución de tierras. Con mi postulación el gobierno ha querido enviar un mensaje a la comunidad nacional e internacional en el sentido de que quiere contraer un claro compromiso para seguir adelante con una política integral de respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos laborales, las libertades sindicales, los derechos de los empresarios y, obviamente, de cero tolerancia con la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Colombia tiene hoy toda la autoridad para aspirar no solamente a la dirección de la OIT, sino a muchos otros cargos en la comunidad internacional. Se necesita un organismo que pueda responder mejor y ayudar a los gobiernos, a los empresarios y a los trabajadores en los desafíos contemporáneos. Pero este no es un debate de algunos sectores ni de algunas regiones. Es el debate político de la OIT. Sobre el ejercicio de la vicepresidencia, sabremos qué sigue el 28 de mayo, cuando sepamos quien fue elegido como director o directora de la OIT.

“Diálogo gobiernos, trabajadores y empleadores indispensable para lograr estrategias de desarrollo”, Evelyn Jacir de Lovo, Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo (DDSE) de la OEA.

Desde 1963 los trabajadores de las Américas participan en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, a través del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE). Allí intervienen e influyen en los debates sobre cuestiones laborales a nivel regional. En 2007, los Estados decidieron elevar esa participación a los foros de más alta jerarquía dentro de la Organización, como la Asamblea General y la Cumbre de las Américas. Por ello, a partir de 2008, los trabajadores han participado en estos espacios, y en la VI Cumbre en Cartagena podrán sostener nuevamente un diálogo con los jefes de delegación.

Valoramos que el Gobierno de Colombia haya asumido esta tarea de involucrar a los trabajadores en los debates hacia la Cumbre con mucha convicción y, desde la OEA, nos mantenemos absolutamente comprometidos con que su voz llegue a los foros de decisión política en la región. En todo este proceso, trabajamos en estrecha colaboración con la Confederación Sindical de las Américas (CSA), con quienes desde ya nos estamos preparando para organizar la representación del sindicalismo en Cartagena. Sabemos que la CSA está en comunicación con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General del Trabajo (CGT) de Colombia para preparar esta representación, y los invitamos a coordinarnos de la mejor manera posible. Esperamos que a las centrales colombianas se sumen representantes de todas las Américas, para tener un diálogo

regional y poder escuchar de ustedes sus propuestas y puntos de vista sobre los grandes temas que debatirán los Jefes de Estado en esta oportunidad: seguridad; acceso y utilización de tecnologías; desastres naturales; cooperación solidaria; integración física de las Américas, y reducción de la pobreza y las inequidades.

Las cifras publicadas por CEPAL en diciembre pasado son alentadoras: la pobreza y la indigencia llegaron a sus niveles más bajos en veinte años (entre 1990 y 2010 la pobreza pasó de 48.4 por ciento a 31.4 por ciento). Sin embargo, esto quiere decir que todavía 174 millones de habitantes de nuestra región son pobres; de ellos, 73 millones están en condiciones de pobreza extrema e indigencia. A esto se une la persistente desigualdad de la región. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. De hecho, diez economías latinoamericanas figuran dentro de las quince economías más desiguales del mundo. Aunque ha habido alguna disminución en la concentración del ingreso, ésta continúa siendo inaceptable. En promedio, aunque con fuertes diferencias entre países, el 40 por ciento más pobre de la población capta el 15 por ciento del ingreso total nacional, mientras que el 10 por ciento más rico posee un tercio del ingreso total.

En este contexto de pobreza e inequidad debemos hacer un énfasis importante en el empleo. Las condiciones de informalidad, desempleo, subempleo, precarización, baja cobertura de seguridad social, están afectando a millones de trabajadores y hogares, atentando contra su bienestar y, más aún, minando las oportunidades de desarrollo en la región. Superar estos desafíos requiere de consensos amplios a nivel nacional y regional y es allí donde consideramos fundamental el diálogo social. Lo hemos sostenido siempre, pero a la luz de los acontecimientos de los últimos años, luego de la crisis económica originada en 2008, lo decimos con mayor convicción: el diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores es indispensable para lograr estrategias de desarrollo de largo plazo que logren superar la pobreza, crear empleo, lograr condiciones más justas en el trabajo y mayores niveles de equidad e inclusión.

Dar un salto cualitativo en nuestro desarrollo es posible con el compromiso de todos y aprovechando varias condiciones que colocan a América Latina y el Caribe ante una ventana de oportunidad: nuestros países cuentan hoy, en general, con finanzas públicas sólidas, como quedó de manifiesto luego de la crisis económica de 2009. La región resistió mejor la crisis, gracias, entre otros, a un manejo macroeconómico responsable. Todos nuestros países están gobernados por regímenes democráticos, que se seguirán profundizando. Para ello contamos con múltiples mecanismos, dentro de los que resalta la Carta Democrática Interamericana. Hay un riesgo mínimo en la región de conflictos armados entre países; más bien, se han fortalecido los vínculos de cooperación e intercambio. Y, finalmente, estamos aún en presencia de

un bono demográfico, que puede ser un importante motor de crecimiento si se logran generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos. Con variaciones según país, este bono se cerrará en las próximas dos décadas.

Aprovechar estas condiciones favorables requiere hacer importantes inversiones en infraestructura, en innovación y en educación, donde debemos velar sobre todo por la calidad y la pertinencia, de tal forma que las nuevas generaciones tengan las destrezas que requieren nuestras economías. También requiere contar con una política fiscal que permita robustecer los ingresos y hacer más eficiente la inversión y el gasto público, así como promover la transparencia, la participación y la corresponsabilidad de los actores sociales. Aprovechar estas condiciones favorables exige, además, desarrollar estrategias para atender a los más vulnerables, trabajar por conseguir un piso de protección social universal, ampliar las oportunidades de empleo, sobre todo para los más jóvenes, y, en general, promover que los beneficios del crecimiento sean ampliamente compartidos.

“Informalidad y trabajo precario”, Julio Roberto Gómez, Presidente de la Confederación General del Trabajo (CGT).

En América Latina y el Caribe una gran parte de sus 620 millones de habitantes se encuentra todavía en la más absurda pobreza y padece altas tasas de desempleo. Y aunque este último ha descendido, han aumentado paralelamente la informalidad y el trabajo precario. Las Américas cuentan con dos de los tres países más desiguales del mundo, Haití y Colombia, que ocupan un poco honroso puesto junto a Somalia.

No podemos desconocer, sin embargo, que en algunos países de la región se han producido avances significativos. En el Brasil, un antiguo sindicalista, convertido en presidente, logró sacar de la pobreza a treinta millones de brasileños y generar quince millones de nuevos empleos. En Uruguay la tasa de sindicalización de personas amparadas por la negociación colectiva ha crecido sustancialmente, por encima del 85 por ciento, y en Argentina se desmontan paulatinamente los sistemas de ahorro pensional para dar paso al sistema de pilares privilegiando la prima media con prestación definida.

Mientras tanto en Colombia desciende la tasa de personas amparadas por la negociación colectiva y se pretende liquidar el sistema de prima media. Es de esperar que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), impulse una lucha frontal contra estas y otras formas de pobreza, inequidad y desigualdad.

Desde la perspectiva de los trabajadores, acompañaremos la Cumbre de las Américas con un evento previo que realizaremos en la ciudad de Cartagena con los compañeros y compañeras de las diferentes centrales obreras y de la confederación de pensionados con el fin de aportar todo lo que esté a nuestro alcance en materia de propuestas.

Hay que crear nuevas formas de hacer política, crear cultura política a nivel de la clase trabajadora para algún día tener el poder suficiente que permita legislar a favor de la clase trabajadora y del conjunto de la población. Hay que crear un modelo de desarrollo alternativo. Los anuncios de desarrollo social del modelo neoliberal nunca tuvieron aplicación práctica, pero el modelo capitalista está más fuerte que nunca y continúa concentrando la riqueza y excluyendo a buena parte de la población. En Cartagena es importante dejar constancia de nuestros puntos de vista frente a los mandatarios, y aspiramos a que los medios de comunicación nos ayuden en ese posicionamiento de los sectores sociales y políticos alrededor de este tema.

“Colombia: veinte millones de pobres y ocho millones de indigentes”, Tarsicio Mora, presidente Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT).

En Colombia somos 46 millones de habitantes distribuidos en unos 1.141.814 kilómetros cuadrados. Colombia es un país rico en mares, ríos y recursos naturales. Sin embargo, el DANE nos acaba de informar que la pobreza alcanza el 50 por ciento de la población rural, la tasa más alta de América Latina; la indigencia en el campo es alrededor de tres veces la urbana y el analfabetismo es el triple del de las ciudades, la desnutrición es el doble de las capitales y 39 millones de hectáreas están dedicadas a la ganadería mientras menos de cinco están consagradas a la agricultura. De 7,6 millones de hectáreas aptas para el riego sólo un millón cuentan con la infraestructura necesaria.

La pobreza llega, pues, a veinte millones de colombianos y ocho millones se encuentran en la indigencia, fruto de un modelo económico que fracasó. Se debe modificar la legislación, cambiando el modelo neoliberal que planteó flexibilización, privatización y remate de empresas. Se requiere una legislación que responda a un reto: reducir la pobreza, garantizar la equidad y responderle a los campesinos, a los indígenas, a los estudiantes y demás sectores de la sociedad.

Necesitamos una nueva concepción sobre el tema social y el desarrollo de la infraestructura. Es necesario regresar al campo con semillas, crédito, técnicas, asesoría científica, centros de acopio y garantizar, como lo hace Brasil, que los productos sean

comprados a los campesinos para garantizar su sostenimiento. No tenemos ni los aeropuertos, ni los puertos, ni condiciones para poder garantizar que nuestros productos puedan competir en los mercados mundiales.

La única fuerza social y política que logró avanzar en esos temas fue el Polo Democrático en Bogotá: educación gratuita, restaurantes escolares e infraestructura hospitalaria. Los resultados fueron tan eficientes que el gobierno decidió implantar por lo menos la educación gratuita a nivel nacional. Esperamos que exista un apoyo presupuestal para poder implementarla.

“No asistencialismo sino empleo digno”, Rosa Elena Flérez, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

En el mundo actual se han venido imponiendo conceptos y prácticas altamente nocivas para los seres humanos, el medio ambiente y los recursos naturales, todo en función de aumentar la tasa de ganancia. La productividad ha sido elevada a la calidad de principio insustituible, sin miramiento alguno a la conservación de la naturaleza y la dignidad humana. Para lograrla se recurre a la explotación incontrolada de los recursos naturales, algunos ya extinguidos y otros en vías de extinción y en los refinamientos en la organización del trabajo contrarios a la salud física y mental de los trabajadores.

De igual manera, la competitividad, concentrada exclusivamente en la competencia mercantil, ha sustituido nobles valores del desarrollo cultural y moral de la humanidad, excluyendo de tajo la solidaridad. Los seres humanos y los pueblos, según este concepto no se ven como complementarios e integrantes de una misma especie, sino como adversarios a los que hay que superar en la contienda, sea cual fuere la calidad moral de los medios utilizados.

De lo anterior se colige que la pobreza y la inequidad son consecuencia de una política global, y que se hace necesaria la modificación a fondo de sus causas primarias. Sin una solución real a estas causas y si se continúa con las políticas institucionales del gran capital, las injusticias que se espera superar continuarán persistentemente, y con ellas la pobreza.

La actual crisis económica y social que afecta al mundo se caracteriza, entre otras cosas, por una profunda e insostenible desigualdad. En un extremo se encuentra una plutocracia insensible que a nivel mundial toma decisiones a favor de sus intereses mezquinos, y en el otro extremo, aparece la inmensa mayoría de la humanidad, abati-

da y sumida en la exclusión, el desempleo, el marginamiento y la miseria. La casi totalidad de gobiernos, de los organismos internacionales y de la tecnocracia neoliberal concentran todos sus esfuerzos en la maximización de la tasa de ganancia y la acelerada acumulación de capital. Nos encontramos así sometidos a la "mano invisible" del mercado que persigue con persistencia su cometido y cuenta con la complacencia de gobiernos sumisos para privilegiar a una casta minoritaria que concentra la casi totalidad de la riqueza mundial.

Desafortunadamente, Colombia está incluida en ese mismo concierto. En el país tenemos aproximadamente veinte millones de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y ocho millones en la indigencia. Esta debería ser una gran preocupación de todos los estamentos de la sociedad, pero sobre todo de aquellos que se ufanan y pregonan sus billonarias ganancias y el gran crecimiento económico de sus negocios.

La situación de pobreza, desempleo, desplazamiento, acaparamiento de tierras, degradación del medio ambiente, desindustrialización, enriquecimiento especulativo y desigualdad, ubica a Colombia en un deshonoroso tercer lugar a nivel mundial después de Angola y Haití. Se hace necesario y urgente reorganizar a la sociedad colombiana y orientar la economía en principios y valores de respeto a la dignidad humana. La producción y el consumo deben orientarse a la satisfacción de las necesidades humanas, respetando la naturaleza y evitando su aniquilamiento en beneficio de las generaciones futuras. Se debe imponer el respeto de los Derechos Humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Para ello es necesario que las políticas para la eliminación de la pobreza, no sean simplemente asistenciales sino orientadas a la generación de trabajo decente y al apoyo a los sectores vulnerables para puedan entrar a formar parte del sector productivo.

Si tenemos en cuenta que en el año 2015 es la fecha para el cumplimiento de los "Objetivos del Milenio", y que de los ocho objetivos, el primero es la eliminación de la pobreza extrema, debemos decir que Colombia tendrá una gran dificultad para presentar un balance satisfactorio. Por esto proponemos que las soluciones provengan de la discusión argumentada de los sectores sociales democráticos y comprometidos con un futuro promisorio para Colombia y la humanidad, y que deben tener como eje central la sustitución de la cultura impuesta por el sector financiero, de una siempre mayor ganancia y acumulación de capital, y de los fundamentos teóricos en los que estas prácticas se sustentan. En conclusión, es indispensable un cambio fundamental en el modelo de desarrollo que ha demostrado ser injusto con la mayoría de los seres humanos.

Las organizaciones sindicales hemos rechazado la intermediación laboral, las diferentes formas de contratación que afectan a los trabajadores y hacemos seguimiento para que realmente se den políticas claras que privilegien la contratación directa. Que sean las empresas las que contraten para evitar la intermediación laboral de cooperativas de trabajo asociado o, más recientemente, de las Sociedades Anónimas Simplificadas. El restablecimiento del Ministerio de Trabajo fue el resultado de una lucha de las centrales sindicales y de los trabajadores. Esperamos mantener un diálogo con el Ministerio frente a la legislación laboral para que sean escuchadas las quejas de los trabajadores.

4. Iniciativas de responsabilidad empresarial

“Los retos de la responsabilidad social empresarial para la superación de la pobreza”, Juan Luis Mejía Arango, Rector de la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT)

Para la Universidad EAFIT es un honor ser hoy los anfitriones para la región de Antioquia de este evento de preparación para la VI Cumbre de las Américas, en la cual se reunirán los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OEA, para debatir y reafirmar valores comunes, que nos lleven a construir de manera solidaria y concertada compromisos continentales. En este evento de preparación de la sociedad civil para la Cumbre, se presentarán y discutirán retos y responsabilidades de las empresas y el sector privado en la creación de soluciones para la pobreza y la inequidad.

En el año 1990, los países miembros de Naciones Unidas propusieron y aprobaron ocho objetivos del milenio con metas como las de aliviarla pobreza extrema, y superar el hambre y el analfabetismo. Estas metas deberían alcanzarse en el año 2015. Según el último informe presentado en julio de 2011 en Ginebra por Ban Ki-Moon, Secretario General de esta organización, se evidencia que, a pesar de los esfuerzos internacionales por aliviar la pobreza y aumentar la cobertura de los servicios sociales básicos, las soluciones no han llegado a los menos favorecidos, y que, por ende, es necesario adoptar posiciones y acciones drásticas que beneficien a los más pobres y los marginados.

La expresión “responsabilidad social” se ha hecho frecuente en todos los círculos en los que interactuamos. En su acepción más obvia, la responsabilidad social es el compromiso que todos tenemos con la sociedad. Al decidir nuestra vocación o a través de nuestra misión institucional, definimos ese compromiso. Al construir nuestra identidad como personas, como miembros de familia o como ciudadanos fijamos un norte en nuestra brújula, una dirección en nuestro Sistema de Posicionamiento Global (GPS) de aquellos principios que regirán nuestras decisiones.

Podemos decir que la noción de responsabilidad social empresarial comienza a surgir en los años ochenta. En esa década, en América Latina se comenzó a encomendar al sector privado funciones que tradicionalmente eran responsabilidad de los Estados: educación, energía, vías, agua, etc., por nombrar sólo algunas. Diversas funciones del Estado de Bienestar fueron siendo asumidas entonces por empre-

sas privadas. Sus motivaciones eran diversas pero buscaban casi siempre, en primer término, el beneficio de la propia empresa.

Desde comienzos de los noventa, los Objetivos del Milenio nos invitan a ir mucho más allá. Nos piden articular todas nuestras actividades con principios universales como los incluidos en el Pacto Global de las Naciones Unidas en temas laborales, medio ambientales, de los derechos humanos y de lucha contra todas las formas de corrupción. Ser socialmente responsables nos exige actuar efectivamente, desde nuestra identidad, en favor de una sociedad más justa y solidaria.

La Universidad EAFIT firmó hace un año su compromiso con el Pacto Global de las Naciones Unidas. Quisimos ratificar así, de manera pública, nuestro compromiso como ciudadanos del mundo y como institución de educación superior, en un país como Colombia y en una ciudad como Medellín, convencidos de que el aporte más grande que damos a la sociedad son nuestros egresados.

Desde el año 2011, somos miembros de la iniciativa Pacto Global y también somos parte de la mesa de discusión nacional en temas de anticorrupción. Y en el marco de esta relación con la ONU, somos la sede permanente para los cursos de formación para Latinoamérica y el Caribe en asuntos económicos regionales de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad), y miembros coordinadores de las universidades colombianas ante el instituto virtual de Naciones Unidas. A este tenor, los estudiantes de los programas de Negocios Internacionales, Derecho y Ciencias Políticas han hecho parte de simulaciones de modelos de la organización a nivel nacional e internacional. En mayo del año 2008, fuimos sede de las actividades académicas de la Asamblea General de la OEA, y desde ese momento hemos participado con nuestros estudiantes en el Modelo internacional de la Asamblea General (MOEA).

Conjuntamente con estas actividades, que explícitamente nos comprometen ante la comunidad internacional en un programa de interés mundial, tenemos responsabilidades sociales locales en diferentes frentes. La Universidad cuenta con la unidad "EAFIT Social". Desde nuestra sede en Llanogrande, "EAFIT Social" coordina actividades enfocadas a la creación y afianzamiento de empresas y proyectos que fomenten el desarrollo social y económico y la calidad de vida en diferentes regiones de Antioquia. En conjunto con la Alcaldía de Medellín, EAFIT Social acompaña y fortalece asociaciones de mujeres llevándolas a su formalización como empresarias sociales de cuidado infantil. Como resultado de esta gestión, este año inauguraremos seis empresas en seis comunas de nuestra ciudad. En alianzas público-privadas, hemos acompañado programas de fortalecimiento institucional, proyectos productivos de economías rurales, centros asociativos de producción de alimentos, programas de Desarrollo y Sostenibilidad Social, entre otros. También hacemos

presencia en la triada Eafit – Nutresa - Montessori con el programa "Colegios de calidad" en la Institución Educativa (IE) BenediktazurNieden en la comuna 13 de la ciudad de Medellín.

Además, EAFIT cuenta con un programa de becas, mediante el cual se busca beneficiar a estudiantes de estratos 1, 2 y 3. En el presente, cerca del 10 por ciento de nuestros estudiantes son beneficiarios del programa de becas. Estamos convencidos de que la educación de calidad y con integridad contribuye de manera decisiva a la superación de la pobreza. Impartimos no solamente una formación disciplinar y profesional de primer nivel, sino también una formación que desarrolle la conciencia acerca del otro y del medio ambiente, y que incentive una solidaridad proactiva hacia las necesidades del mundo de hoy y de mañana.

Les invitamos hoy a comprometernos de manera decidida a aumentar nuestra conciencia, a erradicar la inequidad y la pobreza de nuestro mundo, y a actuar como individuos y como organizaciones que trabajan en favor de quienes se encuentran en penosas situaciones de marginalidad.

“Responsabilidad y ciudadanía corporativa. El compromiso de la empresa en la transformación social”, Luz Marina Velásquez Vallejo, Gerente de responsabilidad Corporativa Grupo de Inversiones Suramericana

Para desarrollar el planteamiento de la responsabilidad social empresarial para la superación de la pobreza, me parece importante que retomemos una palabra de la que hoy se habla en diferentes espacios, la sostenibilidad, un concepto que nos invita a pensar en el largo plazo, en el futuro, en equilibrio. Y para poder hablar de sostenibilidad, la actividad empresarial debe responder a retos tan relevantes como la generación de riqueza económica, el acceso de la sociedad a los derechos y la protección del entorno y los recursos naturales. Hoy las organizaciones deben buscar las respuestas a la luz de estos retos en los que confluyen todos los sectores.

¿Cómo hacemos para generar mejores productos y servicios que den acceso a más personas? ¿cómo aumentamos la producción con menos recursos? Ya no es tiempo de pensar que la responsabilidad de las empresas se limita a la generación de empleo, de utilidades o a pagar impuestos. Hoy en día las empresas tienen gran capacidad de movilización e incidencia en sus grupos de interés. Las decisiones que tome una organización tienen un impacto determinante en los empleados, sus familias, los proveedores y los clientes, entre otros actores de la cadena de valor. Las empresas permanecen, trascienden los períodos de gobierno y por eso tienen hoy un llamado fundamental a ser parte de la transformación.

Estas preguntas cobran mayor significado hoy, porque la mirada de corto plazo, basada en los rendimientos económicos de las empresas, ha llevado a un desequilibrio en los tres ámbitos de los que habla la sostenibilidad: económico, social y ambiental. Somos testigos de las consecuencias de esa forma de hacer negocios, y es por eso que Naciones Unidas invita al sector empresarial a asumir un compromiso público y medible con el desarrollo sostenible mediante una gestión que aporte al cumplimiento de los ODM, y propone el Pacto Global que tiene diez principios de gestión alrededor de los derechos humanos, los estándares laborales, el medio ambiente y la anticorrupción.

Parece obvio que se aborden estos temas. Aunque también parece ilógico que sea necesario invitar a las empresas a respetar los derechos humanos, a que no sean cómplices de su vulneración, a que no practiquen el trabajo forzoso o a que eliminen el trabajo infantil y no tengan prácticas corruptas. Estos asuntos deberían estar implícitos en el ejercicio de una organización. No tendríamos que estar haciendo compromisos públicos con estos principios porque hacen parte de la base ética de una empresa. No debería ser necesario que nos estén diciendo que tenemos que pensar en ellos, pero lo que hoy estamos presenciado como sociedad da cuenta de que no los tenemos tan claros, o, si los tenemos claros, no los hemos practicado de manera sistemática y contundente.

Somos testigos de la degradación del medio ambiente, del agotamiento de los recursos, el analfabetismo, la desnutrición, el no acceso a las tecnologías, la mala utilización de los suelos, sumados a la débil institucionalidad de los Estados, en los que la participación ciudadana no se hace efectiva, no se genera estabilidad, las instituciones no cumplen el papel que deberían cumplir y vamos permitiendo la corrupción, una corrupción que es inversamente proporcional al desarrollo. El bien común, donde todos nos encontremos, no es tan común. Estas son realidades que nos cobijan y que no dan más espera, exigen la presencia de todos los sectores. Por eso el llamado a las empresas para que actúen como ciudadanas corporativas y empiecen a participar activamente en la solución.

En el Grupo de Inversiones Suramericana, hemos planteado un modelo de trabajo alrededor de la responsabilidad y ciudadanía corporativa, en el que entendemos la responsabilidad como una forma de hacer las cosas, un principio básico de actuación empresarial.

La gestión responsable se ve reflejada en tres áreas: gestión de los negocios, proyectos de desarrollo social y dinámica pública.

Gestión de los negocios

La empresa debe generar utilidades, pero no puede ser a cualquier precio. Si para lograr metas económicas se debe afectar a alguien las empresas no son realmente rentables ni sostenibles en el largo plazo. Por eso la pregunta de cómo se generan las utilidades es determinante en este primer frente de trabajo.

El compromiso ético en la relación con los grupos de interés es condición ineludible en la actividad empresarial, y para Suramericana es tan importante el resultado de la Compañía como la forma en que se obtiene ese resultado. No puede ser a costa de otros.

Asuntos como las condiciones de trabajo, la cadena de abastecimiento, el cumplimiento de la promesa de valor a los clientes no pueden pasar de soslayo cuando hablamos de superación de la pobreza, de desarrollo y competitividad en un país.

En este punto es importante analizar cómo se mide a las empresas a la luz de los indicadores que se reportan. Son preguntas que nos debemos plantear cuando hablamos de responsabilidad social empresarial. ¿Qué tan coherentes somos al decir que generamos empleo si no reportamos ni nos cuestionamos las condiciones en que se generan esos empleos, ni cómo se está promoviendo el desarrollo de las capacidades y el bienestar de los empleados?. Esas son las preguntas que deben surgir en una empresa, porque nada hacemos con inversión social por fuera de la empresa si adentro no se trabaja en sintonía. A veces, temas de resorte legal se evaden, y no es fácil cumplirlos, ni hacerlos cumplir. Uno de esos temas, por poner sólo un ejemplo, es la seguridad social. La evasión o los esquinces que se hacen en los aportes a la seguridad social son una problemática, y el efecto desestabiliza la calidad de vida del país y amplía los círculos de pobreza.

En la gestión de los negocios también es fundamental la relación con los proveedores, que no puede basarse solamente en el precio porque muchas veces, por ganar un contrato, se bajan los precios y eso implica desmejorar las condiciones del empleo que genera ese proveedor, se reduce la calidad en los productos, se provocan desequilibrios. La gestión de proveedores para Suramericana y sus filiales es un reto en el que estamos muy comprometidos, estamos convencidos de que allí reside una fuerza muy poderosa para transformar y generar estabilidad en el entorno.

Así como entendemos que las buenas prácticas con los empleados y con los proveedores contribuyen a la sostenibilidad, la relación con los clientes es vital. Cumplir lo que se

promete, cómo lo cumplo, cómo lo divulgo. Desde allí también se influye en la transformación social. Esto es asumir la responsabilidad que tenemos con cada grupo de interés, desde lo que hacemos. El compromiso debe hacerse tangible en cada acción y relación de la empresa.

Proyectos de desarrollo social

Otro frente de trabajo es la intervención social: la participación en proyectos de desarrollo social mediante aportes institucionales y el voluntariado corporativo, ambos desarrollados por la Fundación Suramericana.

Participar implica un rol activo, y a veces se hace necesario romper ciertos paradigmas planteados por algunos teóricos de la responsabilidad social, paradigmas que no están mal, pero que deben ser enriquecidos con nuevas miradas para encontrar nuevas respuestas a partir de otras realidades. En la Fundación Suramericana el ámbito de influencia no responde a un espacio territorial cercano a las sedes de la Compañía sino a un compromiso con las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Estamos presentes en zonas rurales donde no hay ninguna empresa porque entendimos que si la responsabilidad social empresarial se limita a las áreas de influencia, las zonas que no tienen empresas están condenadas a la exclusión. Nadie va a llegar a ellas. Así no estaríamos haciendo un ejercicio de prevención frente a los desplazamientos ni generando oportunidades para el país.

Los proyectos de transformación social son de largo plazo, y el compromiso debe estar centrado en el desarrollo de las capacidades necesarias para que las comunidades puedan salir adelante. En este sentido también nos salimos un poco del esquema tradicional. Hemos entendido que debemos acompañar estos procesos en un lapso de tiempo que no puede limitarse a los cierres del año fiscal. Los ritmos y tiempos de los procesos de transformación social son particulares y se marcan con cada comunidad. Muchos proyectos empiezan con un gran impulso y ante los primeros obstáculos retiran a los cooperantes. No se dan los tiempos para aprender y reorientar los proyectos a partir de las particularidades. Pero no existe un único modelo de transformación. Esta sólo puede ser el resultado de conocer, reconocer y sumar aprendizajes.

No ha sido fácil construir una palabra que debería ser el pilar de la participación en proyectos de desarrollo social: las alianzas. A veces creemos que hacer alianzas es juntar recursos económicos. Pero no se trata de esto, o al menos no solamente. Una alianza es un tema de compromiso real, de unir esfuerzos y renunciar a protagonismos,

incluso de renunciar a que aparezcan los logotipos de cada empresa porque hay lugares o proyectos donde el logotipo no le hace sentido a las comunidades participantes. Y cuando se pierde el sentido que nos convoca en términos de responsabilidad social, perdemos todos.

En la Fundación Suramericana estamos haciendo unas apuestas interesantes en la gestión integral de comunidades, apuestas que trascienden el ámbito de la influencia. Creemos que el propósito es Colombia, y cuando hemos tenido unas comunidades excluidas por tanto tiempo, la verdad es que no podemos trabajar en prevención y reparación sin volver antes a sembrar confianza.

También tenemos como líneas de inversión social la promoción cultural, la formación para la competitividad y la educación sexual. En esta línea quiero detenerme en especial en el programa Félix y Susana en el que, para contribuir a la convivencia, tenemos que empezar desde los primeros años a trabajar en el cuidado y la valoración de sí mismos, el reconocimiento del cuerpo como vehículo de relacionamiento con los demás, y desde allí construir toda una perspectiva de inclusión, de respeto por la diversidad. Abordamos a la institución educativa como un entorno protector de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el que la formación docente y la entrega de un material dinámico y lúdico facilite la asimilación de la salud sexual y la sana convivencia desde las diferentes asignaturas y haga parte del Proyecto Educativo Institucional.

Con este proyecto nos hemos encontrado preguntas que nos hacen caer en la cuenta de lo excluyentes que somos sin ser conscientes de ello. Colombia es diversa. No todos tenemos el mismo color, no todos tenemos el mismo sentir ni pensar, ante una misma situación podemos reaccionar distinto. Así, pues, reconocernos y relacionarnos desde la diferencia es otro reto, porque es hacer tangibles los Derechos Humanos.

Otra forma de participar en proyectos de desarrollo social es el voluntariado. Compartimos la visión de que la responsabilidad empieza en uno mismo, y creemos que como organización debemos fomentarla. Los seres humanos aprendemos en la familia, en la escuela que llega hasta la universidad, y en las empresas. Las empresas son un entorno de aprendizaje. Esa capacidad que tienen las organizaciones de movilizar y de incidir en sus empleados y de sumar esfuerzos, permite hacer transferencia de conocimientos para la construcción de tejido social, ejercicios de reflexión que permiten desarrollar la capacidad creativa, la conciencia del otro. El voluntariado es una manera de trascender y transformar.

Dinámica pública

Los aprendizajes en gestión de los negocios y en proyectos sociales nos deben llevar a desarrollar el tercer frente de trabajo, la participación en dinámicas públicas. En este campo es importante desmitificar que lo público sea sólo lo estatal. Público es cualquier espacio en el que nos encontremos todos. Ese es el lugar de encuentro, y ahí todos tenemos algo que aportar. Si lo que hacemos a nombre de la responsabilidad social no contribuye a que el entorno público sea mejor, pues, la verdad, lo que estamos haciendo carece de sentido. Como sociedad nos debemos encontrar para construir juntos.

Como participación en la construcción de políticas públicas, legitimación de temas de relevancia para el desarrollo del país y generación de opinión que se traduzca en entornos productivos y competitivos, así entendemos la responsabilidad y ciudadanía corporativa. Estos tres frentes pasan por todo el ejercicio empresarial y se materializan en cada grupo de interés. El ejercicio empresarial debe estar permeado por un compromiso ético y unos principios de actuación que se traduzcan en beneficios para todos y tejan relaciones de largo plazo, que hagan pensar en el futuro, en la sostenibilidad.

El compromiso con la transformación social pasa por la forma en que se gestiona la actividad empresarial, porque desde ella se dinamiza un entorno de mercado que debe favorecer la calidad de vida, el acceso a los derechos, la generación de riqueza para todos. La filósofa Adela Cortina dice que estamos en el tiempo de las responsabilidades y no sólo de las exigencias.

Quedan entonces varios retos de las empresas para contribuir a la superación de la pobreza. Entre ellos consideramos de gran importancia los siguientes:

- Desarrollo de alianzas público-privadas
- Gestión empresarial ética con todos los grupos de interés
- Nuevos negocios que permitan acceso a poblaciones que hoy están al margen
- Fortalecer la educación con pertinencia y calidad

La superación de la pobreza es un tema que nos convoca a todos, es un tema de esencia, de coherencia al interior que debe reflejarse en todos los grupos de interés de una empresa. Tiene que ver con la viabilidad de las organizaciones. En esa misma medida, hacer las cosas bien nos conducirá a un futuro donde la calidad de vida se pueda palpar realmente y no sea simplemente un tema de discursos o planteamientos teóricos.

“Compromiso hemisférico por la primera infancia”, Germán A. Jaramillo Villegas, Director Ejecutivo de la Fundación Éxito.

En Cartagena, durante la quinta reunión de ministros de Educación de miembros de la OEA²⁴, se estableció el compromiso hemisférico con la primera infancia declarando que la “...primera infancia es la fase decisiva en el ciclo de vida del ser humano y su atención integral nos permitirá enfrentar los retos de pobreza, inequidad y exclusión social”.

Es esta una de las tareas más estratégicas, de más impacto para el presente y futuro de la región, que contrasta con la situación en que se encuentran 46 millones de niños menores de 6 años, que no tienen programas de desarrollo infantil. Según Luis Alberto Moreno²⁵ se requerirían 14.000 millones de dólares al año para reducir esta brecha de aprendizaje, para que los niños “lleguen a la escuela listos para aprender” y esta cifra, que parece muy alta, contrasta con la inversión que la región realizó en el 2007 cuando gastó “tres veces más en fuerzas armadas y subsidios para reducir el precio de los combustibles”. Se trata por tanto, no de un problema de costos, sino de una decisión política.

¿Cómo lograr que el potencial que tienen nuestros niños se maximice y produzca bienestar colectivo? La respuesta la ha dado el premio Nobel de economía James Heckman²⁶ con su célebre ecuación: invertir en una educación que promueva el desarrollo de las familias en desventaja, para proveer el acceso equitativo al desarrollo humano en los primeros años de vida; desarrollar tempranamente las destrezas cognitivas y habilidades sociales de los niños en la primera infancia; sostener este desarrollo temprano con una educación efectiva a lo largo de la vida pues ello asegura que obtendremos la mayor ganancia posible al contar con ciudadanos más capaces y productivos.

Pasemos ahora a despejar en Colombia las diferentes incógnitas de esta sugestiva ecuación que nos propone el profesor Heckman.

²⁴ Cartagena 2007

²⁵ Luis Alberto Moreno, “La Revolución Educativa de América Latina” en Periódico El Tiempo.

²⁶ James Heckman, “Reflexiones sobre la importancia de invertir en la primera infancia.” En Lanzamiento de Estrategia De Cero a Siempre. Bogotá. 2011.

¿Qué significa invertir en Colombia en primera infancia?

Según Heckman "...un niño que ingresa a la escuela, que viene de una familia que no le ha leído, que no lo ha estimulado, ni desafiado de una manera efectiva...tiene una muy pobre perspectiva de futuro...las escuelas tienen que trabajar con lo que las familias y las comunidades provean"²⁷.

Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2010, el 37 por ciento de las mujeres afirman haber sido agredidas por su pareja, el 34 por ciento de los hogares son de jefatura femenina, el 26 por ciento de los niños nunca fueron deseados por sus padres, la gestación adolescente alcanza el 19 por ciento y el 20 por ciento de las madres gestantes no asisten a los servicios de salud.

Estas son algunas de las cifras que hablan de un ambiente inadecuado para el nacimiento de nuestros niños.

¿Qué significa desarrollar en Colombia la primera infancia?

Las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas al 2010 son las siguientes:

EDAD	0	1	2	3	4	5	TOTAL 0 A 5
Total de población *	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
Población pobre	264.867	327.534	473.731	514.446	563.446	631.370	2.875.634
Proporción	31%	50%	55%	50%	66%	73%	56%

Como puede observarse a medida que avanza el tiempo nuestros niños son más pobres y su nivel de pobreza es sustancialmente superior al total de la población.

²⁷ Presidencia de la República de Colombia, Fundación Éxito, Fundación Carulla, "Memorias Lanzamiento Estrategia Nacional De Cero a Siempre". Bogotá. 2011.

Padecen nuestros niños tres tipos de hambre:

Hambre por falta de alimentos, que se manifiesta en que 1 de cada 8 menores de 5 años padece desnutrición crónica y este resultado dista mucho del objetivo del milenio, que es 1 de cada 13. Realmente no tenemos tiempo para cumplir esta meta. La lactancia materna exclusiva –que todos los especialistas estiman debe durar seis meses– en Colombia es sólo de 1.8 meses, y en los últimos 5 años empeoró pues en el 2005 era de 2,2 meses²⁸. Esta situación es aún peor si se examina grupos poblacionales como los indígenas.

Hambre oculta es aquella que se expresa en los déficit de nutrientes esenciales como el Zinc, que lo padecen el 50 por ciento de nuestros niños y con ello ven retrasado su crecimiento, se debilita su sistema inmune y disminuye su capacidad de aprendizaje. Déficit de vitamina A lo padecen 1 de cada 4 menores, y por ello se ve afectada la formación y mantenimiento de la piel, dientes y mucosas, se afecta el funcionamiento del hígado y las hormonas sexuales y suprarrenales así como la visión nocturna. Anemia la sufren 1 de cada 4 menores de 5 años²⁹, y con ello la maduración de su cerebro se perjudica al igual que su capacidad de concentración y aprendizaje aumentando sensiblemente el riesgo de retardo mental y crecimiento físico.

Hambre espiritual, es aquella que se da por ser privados de la lectura, del acceso a la música, al juego con sentido, al buen trato y el buen ejemplo, y que, por el contrario, cuando se cuenta en abundancia con estos estímulos se desarrollan las destrezas cognitivas y el carácter en sus manifestaciones de perseverancia, motivación, auto estima, autocontrol y capacidad de pensar en el futuro; es esta una de las carencias más dolorosas y que más inequidad y pobreza producen en nuestro capital humano.

A estas alturas del análisis vale la pena traer el testimonio de Heckman: “...La pobreza empieza con un mal cuidado y crianza de los hijos”³⁰. Una afirmación como estas –que más bien pareciera de un profesional de las ciencias sociales o de una religiosa- cobra enorme importancia por corresponder a un premio Nobel de economía que llegó a esta conclusión como resultado de analizar los mercados laborales y sus diferencias en productividad.

²⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), “ENSIN - 2010. Colombia. Instituto Nacional de Salud. 2011

²⁹ *Ibid.*

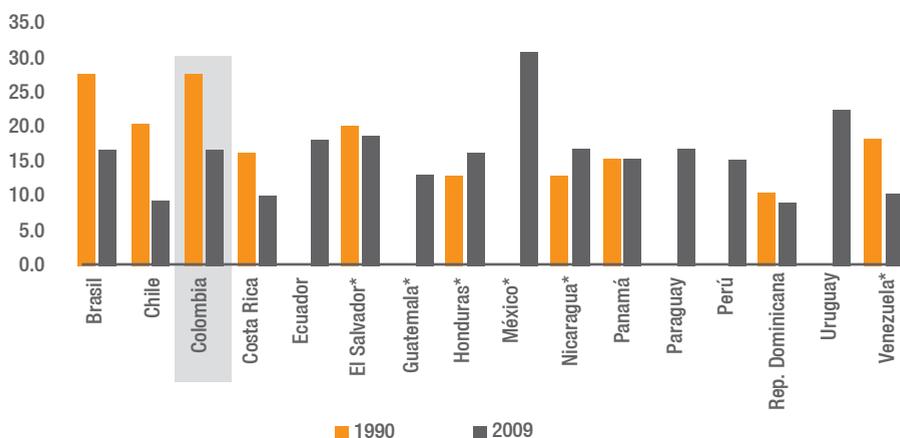
³⁰ Presidencia de la República de Colombia, Fundación Éxito, Fundación Carulla, “Memorias Lanzamiento Estrategia Nacional De Cero a Siempre”. Bogotá. 2011.

¿Qué significa en Colombia sostener la inversión en primera infancia?

Ha dicho Heckman que concentrar la inversión en los años de adolescencia o en la edad adulta de las personas, si bien es un mandato ético, es –por decir lo menos– ineficiente, es una intervención remedial de baja efectividad. Es, sí, un imperativo moral y ético para un Estado, que, sin embargo, si realizara la inversión con una perspectiva de tiempo de mediano o largo plazo, claramente entendería que las inversiones críticas, las de más retorno social y económico son las realizadas en los primeros 5 años de vida.

¿Y cuál es la situación de nuestros jóvenes? El 10 por ciento de los comprendidos entre 5 y 17 años padecen retraso en su crecimiento, el 17.5 por ciento de los niños entre 5 y 12 años tienen sobrepeso u obesidad y el 38.8 por ciento de ellos dedican más de 2 horas diarias a ver Televisión (TV) o entretenerse con los video juegos. Para el caso de las mujeres la situación es más crítica porque sólo 1 de cada 2 entre los 15 y 24 años estudia³¹.

La deserción escolar en secundaria de nuestros jóvenes es crítica, viene en aumento y es muy superior a la región.



Fuente: CEPAL

Un joven que ha padecido hambre, que ha tenido ambientes familiares disfuncionales y con alta presencia de violencia intrafamiliar, que desde temprana edad debe aportar dinero para el sostenimiento de su grupo familiar, entre otras dificultades, fácilmente deserta del sistema escolar y con ello se truncan vidas y se condena a la sociedad a desperdiciar su recurso más valioso...sus jóvenes.

³¹ ICBF, "ENSIN- 2010. Colombia. Instituto Nacional de Salud. 2011.

¿Cuál fue la invitación de los ministros de educación hace cinco años?

Desarrollar en la región, y país por país, una política pública de atención integral y de calidad para la primera infancia que involucrara la familia, la escuela y la comunidad; que permitiera el acceso oportuno y adecuado a los contextos de los niños y niñas; que priorizara en los grupos vulnerables y con necesidades educativas especiales.

Fue, el suyo, un llamado a que entre gobiernos y sociedad civil se sellara este compromiso, entendiendo que la única garantía para que una estrategia o acción se convierta en política pública requiere, sobre todo, que sea asumida por el público, por la ciudadanía. El compromiso y responsabilidad de los políticos siempre será efímero en el tiempo dados sus cortos períodos de gobierno, y sólo con la persistencia de la sociedad civil, y en nuestro caso de la empresa privada, será posible que este sueño sea una realidad luego de una o dos generaciones.

Significativos avances en Colombia

De Cero a Siempre es la estrategia que el Presidente Santos ha desarrollado desde el inicio de su gobierno con el propósito de garantizar una atención integral a los niños y niñas menores de 5 años, focalizando los recursos públicos en la población más pobre y vulnerable. Entre sus propósitos centrales están el de resolver las brechas urbano-rurales, mejorar su calidad y acceso así como articular las acciones de los entes territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado.

Se ha propuesto este gobierno duplicar los niños actualmente atendidos integralmente, pasando de 600.000 a 1.200.000 en 4 años. “Colombia es hoy un país con grandes oportunidades. Si distribuimos mejor el acceso a estas oportunidades y ganamos en equidad, será un país al que no lo para nadie”³² afirmó el Presidente Santos en febrero de 2011 al lanzar la estrategia.

Es este un gran esfuerzo que merece todo el apoyo y compromiso de la sociedad colombiana. No obstante la tarea no termina ahí. Aun si se cumplen las metas, como todos queremos, 1.675.000 niños no habrán podido disfrutar de una primera infancia bien nutrida tanto material como espiritualmente y por consiguiente su perspectiva de futuro será muy pobre. Evitar esta tragedia es tarea de todos y estamos seguros que es un reto al alcance de un esfuerzo colectivo sostenido y solidario que urge diseñarse y emprenderse.

³² Presidencia de la República de Colombia, Fundación Éxito, Fundación Carulla, “Memorias Lanzamiento Estrategia Nacional De Cero a Siempre”. Bogotá. 2011.

¿Qué acciones colectivas hemos emprendido los empresarios?

Fue en octubre del 2009 cuando un grupo de empresarios, pedagogos y funcionarios de cajas de compensación familiar³³, decidimos recoger la invitación de los ministros, y con el liderazgo y orientación de la Señora Gaby Fujimoto³⁴, emprendimos el camino de convocar a los empresarios de la región a compartir sus experiencias y propender por su réplica. Tres encuentros se han cumplido hasta la fecha (Medellín, Buenos Aires y Lima) y en ellos se han reunido experiencias muy variadas de representantes de 20 países. La próxima cita es en Cali y allí esperamos no sólo contar con una participación nutrida, con la presentación y discusión de diversos modelos, sino sobre todo con la articulación de esta iniciativa en el quehacer de las organizaciones gremiales que agrupan a los empresarios de cada país.

No tenemos ninguna duda de que el camino más eficiente, el más corto, el más costo efectivo para reducir la pobreza y construir equidad, es la inversión en la primera infancia. Si así actuamos podremos garantizar a las próximas generaciones un continente próspero, competitivo y pacífico y así romper con la trampa de la pobreza que se expresa en que los niños nacen en condiciones similares y la primera infancia los diferencia para siempre.

“La provisión de los servicios públicos de agua, saneamiento y energía a población vulnerable, desde la perspectiva de la responsabilidad social. El caso de la ciudad de Medellín en Colombia”, Rubén Darío Avendaño, Subdirector de Relaciones Institucionales Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Garantizar el acceso a los servicios públicos a toda la población ha sido una preocupación permanente de EPM³⁵, por eso es parte central de su política de responsabilidad social. Sin embargo, como en otras partes del continente americano, existe una proporción de la población que por sus condiciones de marginalidad no logra acceder en forma sostenible a los mismos.

³³ Comisión Vallecaucana por la Educación, Fundación Smurfit Cartón de Colombia, Fundación Éxito, Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca (Comfandi) y Compensación Familiar de Fenalco - Andi (Comfenalco) Antioquia

³⁴ Especialista Sénior en Educación de la OEA

³⁵ Empresas Públicas de Medellín Empresa de Servicios Públicos (E.S.P.), EPM es una entidad pública propiedad del municipio de Medellín, creada el 6 de agosto de 1955 como una empresa industrial y comercial del Estado. EPM es la matriz del Grupo EPM, que actúa en el sector de los servicios públicos domiciliarios y conexos, incluidos energía eléctrica, gas natural, agua potable, saneamiento básico recolección, aprovechamiento y disposición final de basuras y tecnologías de información y comunicación. Tiene sede principal en Medellín, Colombia y presencia a través de filiales en otras regiones del país y América Central. En la ciudad de Medellín atendemos más de 3 millones 300 mil clientes en los servicios de aguas, energía y gas.

Para abordar esa situación desde 1964, EPM comenzó a ofrecer un portafolio especial de programas pensando en ese grupo de usuarios con limitada capacidad de ingreso con el fin de mejorar sus condiciones de acceso y garantizar el disfrute permanente de los servicios de acuerdo con sus posibilidades de pago. Entre esos programas están “Habilitación viviendas”, los programas de financiación y refinanciación de deuda y, más recientemente, el servicio prepago. Estos mecanismos ofrecidos desde EPM se complementan con el programa de “mínimo vital” de agua, un subsidio al consumo financiado con el presupuesto del municipio de Medellín.

No obstante estos esfuerzos, casi el 5 por ciento de los usuarios de la Empresa aún no puede pagar la factura a pesar de las condiciones favorables que EPM ha puesto a su disposición y, por lo tanto, atendiendo el mandato de la Ley 142 de 1994 la empresa debe, posterior al no pago, suspender el suministro del servicio.

Esta situación no es exclusiva de Medellín o del área de prestación de EPM, los índices de pobreza en Colombia y América Latina dan cuenta de una situación que supera la prestación de servicios públicos. La pobreza en Medellín tiene rostro de mujer y de niños, en su mayoría con baja escolaridad y que habitan en lugares caracterizados por la inseguridad y la violencia; sin mencionar los factores económicos que imposibilitan un flujo permanente de ingresos o la posibilidad de ahorro. La situación, entonces, es mucho más compleja pues involucra factores económicos, sociales, sociológicos-antropológicos (cultura) y psicológicos (estados de ánimo).

En materia de servicios públicos podemos decir entonces que estamos ante lo que en EPM hemos llamado un problema de condiciones de “frontera”, pues existen restricciones de distinta índole que impiden prestar o recibir el servicio. Las condiciones de frontera marcan una línea que diferencia el mundo formal donde opera la institucionalidad y el mundo informal donde las alternativas de desarrollo están limitadas, las reglas sociales funcionan de manera diferente y la institucionalidad formal prácticamente es inexistente.

Estamos hablando de cinco tipos de limitaciones o fronteras: limitaciones físicas para el acceso a servicios públicos domiciliarios, por estar ubicados en zonas de alto riesgo o en niveles donde EPM no puede llevar el servicio ni el ciudadano puede conectarlo; limitaciones económicas del lado del ciudadano para generar ingresos y pagar por los servicios que consumen y del lado de EPM para ofrecer un servicio que no puede hacerlo en forma gratuita; limitaciones sociales por tratarse de zonas donde reina la ilegalidad, que imponen serias restricciones a la empresa y al ciudadano; limitaciones legales para conectar o mantener conectada la población pues

la ley no permite suministrar el servicio gratuitamente aun si el usuario no puede pagar y llevar inversiones a zonas de alto riesgo; y, finalmente, limitaciones culturales que impiden establecer canales de comunicación con la personas más vulnerables, interpretar su situación y suministrarle información.

Para el común de empresas de servicios públicos en Colombia la acción de suspender o cortar el servicio a un usuario es una actividad comercial mediante la cual se termina la relación contractual ante la mora en el pago.

Para EPM ésta siempre ha sido una preocupación de primera línea y no sólo un asunto de índole comercial. Por ello, con el fin de atender este problema ha realizado varios estudios para entenderlo y darle solución de fondo. Tras años de estudiar las causas de la morosidad de sus usuarios y observar con desanimo que muchos usuarios no logran mantenerse conectados a pesar de las condiciones blandas de financiación, EPM decidió iniciar un estudio pionero en Colombia para entender la complejidad del problema, evaluar la efectividad de los programas que tiene la empresa para enfrentar la morosidad y proponer acciones a seguir considerando los diferentes agentes que tienen un rol en la solución al problema.

Este es el objeto de un estudio contratado por EPM con Fedesarrollo³⁶ y que combina las más sofisticadas herramientas de la economía para tener una aproximación holística al problema de morosidad. El estudio puso en evidencia una serie de conclusiones reveladoras para mejorar las estrategias que EPM y el Estado, como responsables del bienestar de la población, frente a la población vulnerable.

Hasta este estudio, la morosidad en servicios públicos se había estudiado como un fenómeno cuyas causas no se relacionaban entre sí. Al hacerlo se perdía de vista el elemento primordial de la situación: las causas de la morosidad producen efectos colaterales que llevan a los hogares a tomar decisiones o adoptar estrategias (en sentido económico); cuando éstas últimas son acertadas la situación se alivia; de lo contrario los hogares quedan atrapados en una situación cada vez peor. En otras palabras, en el momento de analizar la situación de forma multicausal e interrelacionada se identifican círculos viciosos que son difíciles de romper por estrategias dirigidas a solucionar eventos o causas aisladas.

En efecto, el estudio encuentra que existen al menos 25 variables asociadas con la morosidad en servicios públicos y, en la medida en que dichos factores sean estu-

³⁶ Fedesarrollo. "Estudio de usuarios sin servicio por morosidad de los negocios de aguas, energía eléctrica y gas natural para identificar estrategias y políticas públicas de orden nacional, regional y local". 2011.

diados y enfrentados como eventos independientes, se limita la efectividad de las políticas emprendidas para reducirla. Estas variables se interrelacionan generando una maraña de sucesos que pueden dar lugar a lo que se conoce como trampas de pobreza. El trabajo identifica al menos cuatro trampas de pobreza asociadas a la pérdida de servicios públicos que llevan a los usuarios a tomar decisiones que empeoran su condición de pobreza, situación que fue particularmente evidente frente al crédito. Éste lleva a trampas de pobreza cuando no está asociado a generar posibilidades de ingresos o ahorros futuros superiores a los pagos de la deuda.

El estado de morosidad que lleva a la pérdida del derecho de recibir el servicio no depende sólo de la existencia de ingresos, porque de una u otra forma las personas encuentran la manera de atender sus necesidades diarias. El asunto realmente relevante es la volatilidad de los ingresos que generan.

Dadas las condiciones estructurales y familiares de vulnerabilidad, esta población se ve abocada a múltiples choques que afectan su economía y su estabilidad psico-social (i.e. muertes, enfermedades, desplazamiento por violencia, accidentes). Cuando las personas se enfrentan a un choque y sus ingresos son volátiles caen en una trampa de pobreza difícil de romper: las familias venden o empeñan los pocos activos con los que generaban sus ingresos; otra posibilidad es que optan por el endeudamiento que restringe la capacidad de gasto futura.

Así, la vida de las personas gira alrededor de sus deudas. El crédito como estrategia genera una trampa de la que no pueden salir. Una deuda lleva a otra deuda: las personas viven para pagar deudas y se endeudan para poder vivir. Por eso, la morosidad –en alguno de los bienes esenciales como servicios públicos- es la norma y no la excepción. Este endeudamiento perpetuo lleva a la presencia de estados anímicos desesperanzadores que imposibilitan el esfuerzo necesario para superar dicha situación.

De la misma forma, la ausencia de los servicios públicos domiciliarios tiene consecuencias en el plano psicológico de las personas que afecta su motivación para buscar empleo y generar nuevos ingresos. Este es un ejemplo de cómo unas causas llevan a otras de mayor impacto: se retroalimentan; se perpetúan; se fortalecen, impidiendo salir de la grave situación. Esto pone en evidencia que la falta de pago de servicios públicos es una consecuencia de una serie de dificultades que tienen las familias y que no dependen de lo que pueda hacer EPM, quien además se ve limitado por las condiciones impuestas por el modelo de servicios públicos en Colombia que, si bien ha funcionado para el 95 por ciento de los usuarios, no permite hacer

ofertas diferenciales para aquellos que no tienen capacidad de pago más allá del crédito. Una serie de reformas legales sería la consecuencia lógica de esta situación.

Como una estrategia natural de supervivencia, las familias enfrentan su situación apalancándose en redes de vecinos y familiares. Esta red de relaciones puede ser definida bajo el concepto de capital social, el cual opera en la mayoría de las veces como primer y principal sustituto de los servicios públicos domiciliarios y en ocasiones como otra fuente de recursos. El estudio muestra que los usuarios siempre encuentran una solución física para mantenerse conectados de manera legal o ilegal. En tal sentido, cuando los usuarios son suspendidos o cortados por la Empresa, se conectan a través de un vecino, o mediante una oferta ilegal o directamente alterando la infraestructura de EPM, generando entonces pérdidas comerciales netas a la empresa, pues estos consumos en muchos casos no pueden ser facturados.

En suma, el estudio muestra cómo las soluciones al problema de la morosidad desbordan totalmente los límites de las empresas de servicios públicos domiciliarios y hace un llamado al Gobierno para que trabaje conjunta y coordinadamente con otros niveles de la administración y con las empresas de servicios públicos para crear sinergias entre la gran variedad de intervenciones y políticas públicas dirigidas a ayudar y apoyar a la población más pobre del país.

Juzgar las cifras de usuarios sin servicio por falta de pago sin entender la complejidad del asunto es desconocer la naturaleza real del problema y generar mayor desesperanza entre los directamente afectados. La multidimensionalidad del problema de morosidad requiere una respuesta de naturaleza y escala similar. Las estrategias aisladas o para enfrentar un solo problema están condenadas al fracaso o no son sostenibles. Por ello EPM está elaborando una estrategia de intervención integral para la población vulnerable que vincule a todos aquellos que tienen un rol y con la cual se espera sumar esfuerzos para construir soluciones sostenibles y ayudar a la reducción de la pobreza extrema en el país.

Como parte de ello estamos diseñando un portafolio de alternativas para la población vulnerable que reconozca dicha condición y de todas las limitaciones listadas de su condición de frontera. Entre dichas alternativas estamos estudiando un proyecto educativo que cree cultura en los servicios públicos; seguros contra choques o externalidades que aumenten el grado de vulnerabilidad de los hogares; alianzas con el sector público y privado para la articulación de políticas públicas dirigidas a los más pobres; diseñar opciones de pagos parciales de la factura de servicios; incentivos para el buen comportamiento de pago; revisión de la alternativa prepago; y estrategias comunitarias para contrarrestar la aprobación social al

fraude y la cultura de no pago. Estas se complementan con la expansión del programa de mínimo vital de agua que lidera el municipio de Medellín.

“Mi parte es de inmenso optimismo”, Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI).

Empiezo compartiendo con usted señor rector, la satisfacción para la Asociación de tener este programa anual de becas con la universidad que produce unos testimonios de progreso que hemos compartido por largo tiempo.

También empiezo diciendo, un poco en contravía de las otras presentaciones, que mi parte es de inmenso optimismo, ya que Colombia, sede de la VI Cumbre de las Américas, en diez años ha hecho los mayores cambios que se han podido hacer en el mundo en desarrollo, incluida China. Han entrado a la clase media 12 millones de colombianos; eso es, en términos proporcionales, lo que hizo China en veinte años.

El país, en el 2000 estaba sitiado por todas las amenazas que una democracia puede tener: la infiltración del narcotráfico en el gobierno, en la justicia, en los medios; el crimen organizado haciéndose dueño de lo rural y lo semiurbano; una guerrilla que actuaba en las goteras de Bogotá, Medellín y Cali; el paramilitarismo agrediendo lo rural y haciéndose dueño de los negocios en lo urbano. Todo esto confluía en una política exterior que nos llevó al aislamiento casi absoluto, por lo menos al aislamiento de nuestro vecindario y de nuestros principales aliados políticos y comerciales. Eso era Colombia hace once años. Hoy somos la sede de la VI Cumbre de las Américas, país miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y secretario de UNASUR, y tenemos candidato para la OIT, algo impensable hace cuatro años. La candidatura del vicepresidente Garzón ya es, en sí misma, un triunfo diplomático para Colombia, y un triunfo colectivo de esta sociedad. Que un país que ha tenido una relación tan tortuosa con la OIT durante veinte años, pueda decir que tiene candidato para la dirección general de esta organización es ya en sí mismo un logro fuera de lo común.

Todo esto es un gran síntoma de cambio, que se ha podido lograr gracias a las políticas públicas, sin duda, pero también por cuenta de una cooperación empresarial, que ha dado sus frutos. Colombia asiste a esta cumbre con la frente en alto. Mucho se habla de Brasil y su milagro. Nosotros los colombianos creemos poco en milagros, pero lo tenemos aquí, en lo que se refiere al cambio institucional y social en el país.

Nuestra economía en el año 2000, era la número ocho en tamaño en América Latina. Un poco más de US\$90.000 millones era el valor de nuestra producción anual. El año pasado cerramos en US\$335.000 millones, es decir, multiplicamos casi por cinco nuestro tamaño económico, y nos ubicamos en el puesto cuarto de América Latina, después de Brasil, México y Argentina. Yo digo que si en los próximos cinco años colombianos y argentinos seguimos haciendo lo mismo, Colombia será la número tres; es decir, alcanzaríamos a Argentina en tamaño económico. Hemos pasado de un crecimiento histórico promedio de nuestra economía del 2 o 2,5 por ciento a uno que está por encima del 5 por ciento, y vamos a cerrar el cuarto trimestre del 2011 con una tasa del 7 por ciento, con lo cual se demuestra que es posible que Colombia crezca a niveles asiáticos sin que esto conlleve a niveles altos de inflación.

En el producto per cápita voy a agregar algo a lo que dijo el Dr. Avendaño. Él decía que, en nuestros estratos más bajos, cuando hay morosidad en la cuenta de los servicios, tienen que desconectar la luz, el teléfono, el agua, y pasar la carne a la nevera de la vecina. Eso es cierto, pero denota una realidad maravillosa, y es que tienen agua, luz, teléfono, nevera, televisor y motocicleta. Eso no era así hace cinco o diez años, y eso se debe a ese ingreso per cápita, se multiplicó de US\$2.000 a casi US\$8.000 en este año 2012. Por eso, porque hay masivos ingresos al bloque de la clase media en Colombia, este país pasó de 100.000 vehículos a 350.000 por año; por eso hemos alcanzado los cuatro millones de computadores y más de un teléfono celular por habitante; por eso el crecimiento del consumo de electrodomésticos es el más alto de América Latina.

Esta realidad hace más visible a los más pobres, y podemos decir que afortunadamente es así, puesto que permite focalizar las políticas, en servicios públicos y en el sector privado; a que se reformule la política pública para la infancia, los jóvenes, la planificación familiar, la vivienda, la seguridad. Una de las consecuencias de este per cápita de US\$8.000, es que esa familia de hoy no se conforma con que la seguridad de su barrio aumente. Exige para ella y para su entorno, seguridad. La seguridad se convirtió en un valor de esta sociedad. Veo también que se compara con mucha facilidad el gasto en seguridad con el gasto en otras políticas sociales. Yo creo que ambas tienen que hacer parte de los patrimonios axiológicos de valores de la sociedad, aun en los sectores de menores ingresos.

Este era un país que tenía un comercio exterior de US\$ 25.000 millones de dólares al año hace diez años. El año 2011 se cerró en US\$112.000 millones. Eso significa un cambio. Como decía un columnista, la gran carencia de este país estaba en la balanza de pagos y ya no lo está. Hoy son abundantes las alternativas para acceder

a divisas, y no sólo para las empresas o para los bancos, sino también para los que están disfrutando de un PIB per cápita mayor y que pueden comprar computador, carro, celular o moto a unos precios que les otorga una capacidad adquisitiva muchísimo mayor.

El ahorro sí que es un indicador bien importante. Hasta el año 2000 -y si ustedes comparten conmigo la convicción que ahorro es igual a inversión- de cada US\$100 que producía esta economía, se ahorraban US\$14.5. Cerramos en diciembre del 2011 con un ahorro de US\$30 de cada US\$100, y ese ahorro no es exclusivo de las empresas o de los bancos o del gobierno. Es un ahorro de la sociedad, proporcional a sus ingresos. Un 30 por ciento del PIB en ahorro ya es un nivel que debe llenarnos de optimismo de lo que va a ser el comportamiento económico hacia adelante.

También hace diez años nuestra dependencia de dos o tres mercados internacionales era evidente, y así siguió siendo hasta 2005. Al cierre del 2011, si bien Estados Unidos sigue siendo el principal destino con un 27 por ciento de nuestro comercio exterior, otros países han aumentado su participación. Eso no se da en América Latina. No es así en Brasil ni en Chile; no sucede en Venezuela en donde la participación de Estados Unidos es casi del 60 por ciento; así no son ni Ecuador ni México. Con esto quiero decir que tenemos una diversificación de nuestros mercados en el mundo bastante mayor que el resto de nuestros competidores. Ya la participación de Estados Unidos en nuestras ventas es bastante parecida a la que puede tener Brasil, que tiene el 21 por ciento.

También la inversión extranjera directa ha tenido unos comportamientos sorprendentes. Hay dos agentes económicos que saben si un país está mejorando o no: los turistas y los inversionistas. Un turista no va a un país en el que sabe que lo van a matar, así la cancillería correspondiente diga que es un país seguro. Pero si se dice voz a voz que es un país seguro, los turistas van a visitarlo, y es lo que le está pasando a Colombia, que va a cerrar con cuatro millones de turistas internacionales y con US\$15.000 millones de inversión extranjera. Esos dos indicadores comprueban que nuestra situación ha mejorado dramáticamente.

También apareció una noticia que no estaba en nuestros anales, y es que las empresas colombianas están invirtiendo en el exterior de manera creciente. En el año 2010, fueron más de US\$ 6.000 millones de inversión de empresas colombianas en el exterior, y el 2011 se va a cerrar con US\$5.500 millones. Eso quiere decir que las empresas están empezando a ver que el mercado colombiano no es suficiente para sus posibilidades de crecimiento y que son competitivas en el exterior. Ustedes ven compras de empresas en Centroamérica, en Estados Unidos, en

Canadá, en Brasil, en Chile, en Perú, en Ecuador. Ese es un nuevo elemento de la presencia y posible liderazgo de Colombia en la región. Hoy estamos en un programa que consiste en analizar cómo hacemos para que la inversión colombiana en el exterior vaya acompañada de un prestigio y un nombre que signifiquen el respeto a los derechos, a la legalidad, a la transparencia, a la persona, al contexto cultural de los países a donde se va. Queremos hacer de la inversión externa un vehículo de transformación interna, pero también de buena nueva de la llegada de un país como Colombia, que tuvo mal prestigio en el pasado.

En el contexto latinoamericano estamos cerca de Argentina. Ya la pasamos en población, y somos los terceros en inversión en la región. En empleo hemos tenido unos comportamientos bastante positivos. La última cifra muestra la caída de un punto en enero de este año frente al 2011. Vamos a tener desempleo de un dígito alrededor de mayo y va durar durante todo el 2012. Y eso se debe a que hay crecimiento en la generación de empleo en todos los sectores. Me refiero con especial énfasis a la industria manufacturera. Aunque en el mundo la industria no es la generadora masiva de puestos de trabajo -lo son los servicios- la industria manufacturera en Colombia generó más de 100.000 puestos de trabajo entre enero de 2012 y enero de 2011, frente a un sector agropecuario con 150.000, la construcción con 160.000 y los servicios con 354.000. No es una cifra despreciable porque además, esos 100.000 empleos casi en su totalidad son formales.

La formalización empresarial experimenta una caída con la crisis de 1999, y presenta crecimientos muy importantes entre 2002 y 2007; luego viene de nuevo la crisis y la formalización vuelve a repuntar en 2011. Estamos formalizando a una tasa de crecimiento anual del 4 por ciento; es una tasa alta, y estos datos no consideran aún el efecto de la ley de formalización y de primer empleo.

La pobreza en el año 2000 era del 60 por ciento. En diez años hemos bajado del 60 por ciento al 37 por ciento para el 2010 y al 34 por ciento para el 2011, de acuerdo al cálculo del centro de estudios económicos de la ANDI. Eso quiere decir que hay 26 puntos de descenso en media generación, es decir, 12 millones de colombianos, con una población promedio en esos diez años de 40 millones. Esto debería ser suficiente motivo para que Colombia pensara que lo está haciendo bien, para que insistiera en que este crecimiento es la base de este logro y para que pudiéramos mantener esta tendencia de modo que en otra media generación estemos en la mitad de esos porcentajes, es decir, en el 18 por ciento. Esto es posible y se puede hacer.

Aquí cabe una observación no muy simpática, pero técnicamente correcta. Los colombianos tenemos la tendencia a moverles la meta a aquellos Objetivos del

Milenio que vamos a cumplir, para no cumplirlos; y los que no vamos a cumplir se convierten en titulares de prensa. Eso pasa con la pobreza. Se la mide en Colombia de una manera más estricta que en Brasil, pero los resultados se comparan. En Brasil la medición de la pobreza es de dos dólares diarios menos que en Colombia. Aquí no ha existido debate sobre esto. Se mide distinto y se compara el resultado final. Con esto no quiero decir que debemos modificar nuestra metodología. Sería políticamente incorrecto. Pero debemos ser conscientes de que nuestra medición es más estricta que la de aquellos con los que nos comparamos.

Otro importante indicador social es la universalidad en salud. Hoy 43 millones de colombianos pertenecen a un sistema de salud que los atiende mediante el sistema subsidiado o contributivo. Hemos logrado la cobertura universal. Este tema lo debería llevar Colombia a la Cumbre como uno de sus principales logros.

La Cumbre también va a analizar los temas de responsabilidad social. La ANDI es tal vez el único organismo en Colombia que desde hace ocho años mide este asunto en encuestas cuantitativas. Les resumo aquí algunos resultados de la encuesta de 2010, la última que tenemos. Lo primero que preguntamos a las empresas es si tienen una política de responsabilidad social. Sobre el tema sólo hay registro de los últimos tres años, y la respuesta es creciente. Vamos en un 73 por ciento de los encuestados que dicen tener una política. Luego se preguntó por qué se asume una responsabilidad social, y las respuestas son las siguientes: primero, porque yo quiero que mi empresa tenga esta reputación; segundo, porque con esa política atraigo un mejor talento humano; y tercero, porque genera valor para los accionistas. En relación con el Pacto Global, la tercera parte de las empresas dice ser signatarias del mismo.

Eso no pasa en América Latina y sucede en muy pocos países europeos. No es así en Estados Unidos ni en Canadá. En relación con los Objetivos del Milenio, el 60 por ciento de los encuestados tiene políticas al respecto. En materia de derechos humanos, la mitad tiene una política y la otra mitad no. Recordemos que en el mundo apenas se está construyendo una política del sistema de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos. En la ANDI aprobamos una resolución obligatoria en esa materia para todos los afiliados, según la cual, si la empresa es manifestación del Estado y de la sociedad, está obligada como si fuera el mismo Estado a cumplir con las normas provenientes del derecho internacional y del derecho doméstico.

También se encontró que el 80 por ciento dice tener una política de gestión ambiental. La muestra de esta encuesta son empresas de todos los tamaños afiliadas a la

ANDI. Eso nos ha llevado a que, durante ocho años, podamos tener un promedio del 2,5 por ciento de las ventas totales de las empresas, dedicado a programas de responsabilidad social. El promedio europeo es 1,5 por ciento. Y en esa cifra no se cuenta -y con razón, porque es obligación legal- el conjunto de aportes de parafiscalidad, como el del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que, como ustedes lo saben, representa el 3 por ciento de la nómina.

Hacia el futuro, si Colombia hace bien sus tareas, podemos llegar a crecimientos asiáticos. Hoy ya estamos alrededor del 7 por ciento. El Banco de la República cree que nuestro límite es 4.5 por ciento. En ese punto tengo una controversia con el Banco sobre las tasas de interés. Cuando suben las tasas de interés se debe a que creen que crecer más del 4 por ciento genera automáticamente presión sobre la inflación. Pero si hacemos estas cinco cosas: primero, aprovechar juiciosamente las opciones de internacionalización de la economía; segundo, bajar la tarifa de impuestos corporativos y hacer fácil el acceso a la formalización tributaria de los más pequeños; tercero, aumentar en 50 por ciento la inversión en infraestructura, es decir, pasarla de los US\$12.000 millones de dólares de hoy a US\$18.000 millones en 2015; mantener el crecimiento de la productividad de 2011, que fue positiva en 1 por ciento; y si hacemos un esfuerzo por aumentar en 1 por ciento la calificación del talento humano, nuestro modelo en la ANDI dice que creceríamos a más del 9 por ciento. Crecer a esta tasa significa la sostenibilidad de las políticas sociales; en cambio, crecer al 4.5 por ciento no garantiza la sostenibilidad de las mismas. Por eso yo soy defensor del crecimiento. Hay que crecer para hacer sostenibles las decisiones políticas de mejorar las condiciones de los más pobres. Y sólo se crece cuando se tiene un país con estabilidad, con seguridad, con un liderazgo internacional que se pueda mostrar y se pueda ver, como el que puede ejercer el país en la Cumbre de las Américas.

Termino dándoles algunas noticias sobre lo que a nivel empresarial vamos a hacer en la Cumbre. Paralelamente a las otras reuniones de distintos sectores sociales, que ya son costumbre, vamos a tener una reunión de presidentes de compañías desde Canadá hasta Tierra del Fuego. Alrededor de unas 300 compañías van a estar presentes y estos presidentes van a tener interacción con los jefes de Estado y gobierno en diferentes temas. Algunos de ellos son globalización y desarrollo, infraestructura para el desarrollo sostenible, capital humano para la economía del conocimiento, equidad y empresas, crecimiento económico y recursos naturales, sector privado y desarrollo social, y gobierno abierto y transparente. Hemos adoptado la metodología que se utiliza en APEC, que consiste en que haya una interacción entre sector privado y sector político, que sirva para modificar políticas públicas. Me parece que la VI Cumbre es el evento más importante de la política exterior colom-

biana desde la Conferencia Panamericana de 1948. Su realización permite que la sociedad colombiana se sienta orgullosa de lo que ha logrado en estos años, pero, sobre todo, la impulsa a asumir el compromiso de confirmar hacia el futuro las políticas que la han convertido en una potencia económica regional de primer orden, manteniendo estos logros como consecuencia de una sociedad que progresa.

5. La bandera de lo social

¿Qué han hecho los gobiernos de izquierda para superar la pobreza y las inequidades?

Uno de los foros Camino a Cartagena invitó a todos los embajadores de países cuyos gobiernos se reclaman de izquierda y les preguntó qué han hecho para superar la pobreza y las inequidades. Llegaron casi todos, solo faltó el de Uruguay que había participado en otro foro, y en esta relatoría se recogen su más significativas ideas al respecto³⁷.

En las últimas décadas han surgido en el continente americano distintas formas de Estado y de Gobierno en las cuales se ha puesto especial énfasis en un enfoque social. La erradicación de la pobreza y las inequidades han jugado en ellas un papel fundamental.

Aprovechando la expansión económica de la región estos gobiernos han buscado atacar la pobreza y los desequilibrios sociales. Bolivia ha enfocado su economía recuperando las formas organizativas comunales y agrarias del movimiento indígena, donde el Estado pretende ser el principal generador y redistribuidor de riquezas de la sociedad a través de bonos, rentas y beneficios sociales, además de un sistema preferencial en las tarifas de servicios básicos, los combustibles y la subvención de la producción agraria. Como muestra del manejo equilibrado y sostenible de la economía boliviana, los indicadores de los últimos años muestran estabilidad macroeconómica y desarrollo económico y social. Se ha controlado la inflación, ha sido posible alcanzar un superávit en la balanza comercial y las finanzas públicas y obtener cifras récord de reservas internacionales de 12 mil millones de dólares.

Otros países de la región se han posicionado como grandes economías mundiales, como es el caso de Brasil, que, a la par con su gran crecimiento económico, ha buscado distribuirlo mejor a través de distintos programas desarrollados por el anterior gobierno y el actual.

La Argentina, por su lado, después de la crisis social de 2001 – 2002, se propuso llevar a cabo un cambio de rumbo respecto de las políticas neoliberales y hoy puede

³⁷ Relatoría elaborada por Natalia Briceño.

permitirse ir más allá de los planes de erradicación de la pobreza, apostando por un proyecto que busca la inclusión de todos con equidad. El crecimiento y solidez macroeconómica de Argentina se alcanzaron gracias a las políticas orientadas a recuperar la fortaleza externa y fiscal, pero además por las medidas que apuntaron a mejorar el nivel de vida de la población e impulsaron significativamente la demanda agregada y el nivel de actividad. Argentina se encuentra en una adecuada posición para enfrentar las eventuales consecuencias que se deriven de la volatilidad de la economía mundial. Esto le posibilita realizar una asignación selectiva de los gastos primarios destinados prioritariamente a las acciones a favor de la seguridad social, la educación, la ciencia y tecnología, la inversión en infraestructura económica y social, la promoción y asistencia social, la seguridad y al mejoramiento del sistema penal.

La solidez fiscal y una mayor participación de la recaudación de impuestos progresivos, como el pago de los derechos de importación y el impuesto a las ganancias, significaron un avance hacia una estructura tributaria más equitativa en Argentina. Así mismo, con el objeto de asegurar una inversión pública más adecuada y más eficiente, se creó un fondo federal solidario, transfiriendo a las provincias recursos provenientes de los derechos de importación de la soja y sus derivados. Además de las políticas orientadas a impulsar la demanda agregada, se tomaron medidas enfocadas a evitar los ajustes de personal que suelen realizar las empresas en periodos de crisis. El denominado programa de recuperación productiva se convirtió en una poderosa herramienta en este sentido, destinado a subsidiar trabajadores que se desempeñan en el sector privado y ayudando a los empleadores en cortos periodos de crisis para evitar la desocupación.

Ecuador es el tercer país con mayor crecimiento en América Latina, y a la par con el crecimiento económico mejoró la igualdad. La desigualdad del ingreso urbano entre los más ricos y los más pobres se redujo notablemente. Se duplicó la inversión pública con énfasis en lo social, aumentando las inversiones para la producción y en sectores estratégicos, infraestructura y generación de más empleos de mejor calidad.

Finalmente, Perú exhibe desde hace muchos años un crecimiento sostenido, donde la inflación se mantiene como una de las más bajas de la región y el PIB se ha triplicado en la última década. El Perú creció casi un 7 por ciento en 2011 y se mantiene como una de las economías líderes de la región, con un aumento significativo de las exportaciones. Las inversiones extranjeras directas siguen también aumentando y se han triplicado en los últimos quince años. El consumo se ha expandido rápidamente en todo el país. No obstante el crecimiento y la estabilidad económica

y financiera que el Perú exhibe no es suficiente, puesto que mantiene a prácticamente un tercio de su población en situación de pobreza.

Por este motivo, el actual gobierno peruano tiene a la inclusión social y la erradicación de la pobreza como su principal prioridad, lo que implica que el Estado debe servir de promotor no sólo del crecimiento sino también del progreso social. El gobierno ha buscado un modelo que no solamente reduzca la pobreza en términos macroeconómicos sino que además distribuya los beneficios del crecimiento de manera equitativa, mitigue la desigualdad, conserve el medio ambiente, impulse la formalización y genere cadenas productivas. El reto actual en el Perú es resolver el problema de las brechas territoriales y sociales enfocándose principalmente en las zonas rurales donde se concentran los mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema. En 2012 el presupuesto ha sido reasignado dando una prioridad a los sectores sociales y a la infraestructura básica. En ambos casos, no sólo se trata de asignar mayores recursos presupuestales sino de alcanzar mayor eficacia en la gestión del Estado. En este sentido se ha creado el ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que además de coordinar los indispensables programas sociales con enfoque asistencialista, cuya efectividad en el futuro es bastante limitada, debe establecer políticas sociales de segunda generación que incluyan el componente productivo y permitan la sostenibilidad del esfuerzo y la superación de la pobreza. El objetivo fundamental de este nuevo ministerio es desencadenar procesos orientados a la inclusión social, entendida esta como la situación en la que todos los ciudadanos y ciudadanas en todo el territorio nacional puedan ejercer sus derechos, acceder a servicios públicos de calidad y tener la capacidad para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico y participar en la comunidad nacional.

Desde esta nueva perspectiva de los gobiernos, especialmente latinoamericanos, la inversión social deja de verse como un gasto. De lo contrario estará sujeta a la transferencia de las peores consecuencias de las crisis coyunturales de la economía globalizada a los únicos que no pueden hacer nada para defenderse de ellas. La inversión en las aéreas sociales constituye uno de los pilares fundamentales de la gestión de gobierno, que sostiene y acompaña el crecimiento económico. Sólo un Estado presente, activo, promotor y creador es capaz de producir cambio social y distribuir los recursos sobre la base del bien común.

Parte de los intereses de los Estados es reducir la desigualdad sin desestimular la inversión, la innovación, la productividad. En Bolivia, los recursos naturales que en el pasado beneficiaban a las grandes empresas transnacionales y a pequeños grupos privilegiados, hoy son destinados preferentemente a financiar los programas

de desarrollo productivo y social, con miras a reducir la inequidad social y eliminar la pobreza heredadas del pasado. En este sentido la representante de la ONU en Bolivia ha ponderado la reducción de la pobreza y la extrema pobreza en Bolivia, ocurrida en los últimos años. La extrema pobreza a nivel nacional se redujo del 38 por ciento en 2005 al 26 por ciento en 2012, y en el área rural, de más de 60 por ciento a menos del 50 por ciento. En el aspecto socio laboral en Bolivia, la tasa de desempleo se redujo en los últimos años del 8 por ciento en 2005 a 5,7 por ciento en 2010, teniendo como objetivo estratégico superar el estigma del extractivismo y la monoproducción y lograr la sociedad productiva.

Otro caso que fue destacado de cómo lograr reducir la desigualdad y la pobreza sin desestimular la inversión y la productividad es el de Brasil, donde se destina el 10 por ciento del presupuesto público para programas sociales, y donde los resultados de los programas sociales hablan por sí solos, mostrando la reducción de la pobreza en un 7 por ciento entre 2003 y 2008. Esto significó el ingreso de 28 millones de personas al mercado, generando un impacto positivo en la economía, y potencializando todavía más las oportunidades generadas por el fuerte crecimiento del país.

La vertiente agrícola del Cero Hambre en Brasil, con su conjunto de incentivos a la producción de la agricultura familiar, también acaba con la dicotomía entre la adopción de programas sociales y la pérdida del dinamismo económico. Como resultado de este conjunto de políticas públicas la agricultura familiar en Brasil es responsable del 10 por ciento del PIB, el 37 por ciento de la producción del sector agropecuario y el 60 por ciento de los productos consumidos por los brasileños todos los días.

En Ecuador, tras la reforma a la constitución y la elaboración de un nuevo marco jurídico que permitiera realizar una transformación institucional, descorporativizar el Estado y convertirlo en un ente regulador y formulador de políticas públicas, el Estado mismo dejó de endeudarse para la ejecución de los programas sociales. Gracias a ello, actualmente, el Estado ecuatoriano ha duplicado la recaudación tributaria, lo que ha tenido una positiva repercusión social, gracias a que el dinero se distribuye de manera más equitativa. Tras esta reforma se recuperó la extracción petrolera estatal y se mejoraron las condiciones para el pago de la deuda externa. El Estado pasó a invertir en educación el 20 por ciento del excedente en salud el 20 por ciento, en infraestructura, etc.

En El Salvador el gobierno está basado en una estrategia de política social que potencia el desarrollo humano de las personas y que, consecuentemente, tiene como uno de sus principales objetivos establecer las bases de un sistema de protección

social universal en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingresos, y protección social, todo esto con miras a reducir la pobreza desde una perspectiva de inclusión social.

Una perspectiva es destacada por el vocero de Nicaragua, donde las políticas de erradicación de la pobreza y la lucha contra la miseria descansan en el desarrollo e implementación de políticas denominadas cristianas, socialistas y solidarias, contenidas en el Plan de Desarrollo Humano elaborado por el gobierno. El Plan tiene como objetivo el incremento del empleo, acompañado de la reducción de la pobreza y la desigualdad, bajo un enfoque que de garantía de soberanía, seguridad e integración. Los puntos de acción del Plan son: alfabetización, educación y salud universal gratuita; apoyo a la micro pequeña y mediana empresa; soberanía y seguridad alimentaria; facilitación operativa a los grandes productores; desarrollo de infraestructura productiva y social; transformación de la matriz energética; protección de la madre tierra; adaptación al cambio climático; estabilidad macroeconómica; seguridad y titulación de la propiedad; y seguridad ciudadana.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados por estos gobiernos, existe siempre un reto frente a la manera como se debe buscar una sociedad más igualitaria sin provocar polarización, conflicto, atraso o pérdida de libertades. En Bolivia se ha pretendido superar los viejos esquemas coloniales que han imperado en las estructuras institucionales y las relaciones cotidianas de la sociedad boliviana, mediante la deliberación y el diálogo acerca de las transformaciones del Estado y de las relaciones de poder. De igual manera, la nacionalización de los hidrocarburos y la posterior recuperación de las empresas de telecomunicaciones, energía, minería y otros sectores estratégicos, además de devolverle a la nación la soberanía sobre los recursos naturales, ha permitido incrementar los ingresos fiscales notablemente y destinarlos a cubrir las necesidades de los grupos sociales más vulnerables.

En Brasil, a pesar de las críticas que han recibido el gobierno y sus programas, nunca se ha planteado la censura o eliminación de libertades ni de los ciudadanos ni de la prensa. Argentina, por su lado, tiene como objetivo hacer de cada persona y su familia un sujeto de derecho pleno, activo y participativo, y no solo una persona o una familia estadísticamente no pobre; este propósito implica el respeto a sus asociados para su pleno desarrollo. Desde esa perspectiva el Estado debe ser el articulador de las políticas sociales, avanzando en la consolidación de una política pública en donde cada sujeto se reconoce y actúa en función del logro, con una política integral, anclada en la perspectiva de los derechos de cada uno, con eje en la participación, la protección y promoción.

En El Salvador se ha visto reflejado un incremento sostenido de la inversión total en programas sociales desde 2010. Se ha invertido en infraestructura social, lo que incluye la infraestructura vial, escolar, de salud, agua potable, saneamiento y la electrificación rural. El acceso universal a la protección social básica se asume como una condición necesaria para interrumpir el ciclo de pobreza y reducir las desigualdades de la sociedad en general, donde se reconoce que la desigualdad y la violencia son causa y consecuencia de la pobreza. Debido a que la inseguridad y el subdesarrollo limitan la democracia y la libertad, y reducen la calidad de vida, se debe trabajar fuertemente en torno a estas problemáticas para darles una solución progresiva. De esta forma, la protección de los derechos humanos, la protección y promoción de oportunidades económicas, la protección ambiental, el fortalecimiento del Estado de derecho, una mejor distribución del ingreso y mayores programas sociales de inclusión, son pilares fundamentales para crear sociedades más justas, seguras y prósperas. En ese sentido, El Salvador está comprometido con mayores programas sociales de inclusión y una gran transparencia que contribuyan a evitar la violencia, reducir la inequidad y erradicar la pobreza.

En Latinoamérica se han elaborado numerosos programas para hacer frente a la pobreza y reducir las inequidades, entre los cuales se encuentran los programas de transferencias focalizadas hacia grupos de bajos ingresos que han sido exitosos y se han convertido en bandera de muchos gobiernos. Por ejemplo, la implementación del Bono Renta Dignidad en Bolivia permite a los mayores de 60 años vivir una vejez digna. Igualmente, el Bono Juancito Pinto, dirigido a los estudiantes escolares, ha repercutido en la reducción de la deserción escolar; y el Bono Juana Azurduy de Padilla, beneficia a las mujeres y niños menores de dos años.

En Brasil, se destacan el programa Cero Hambre y los programas sociales articulados a este. Cero Hambre permitió que 28 millones de personas en Brasil dejaran su condición de pobreza absoluta y 36 millones entraran a la clase media. De esta forma la clase media en Brasil representa hoy un 52 por ciento de la población. Son muchas las acciones que integran el gran programa Cero Hambre, pero existen dos subprogramas que se destacan. En primer lugar está el programa Bolsa Familia que brinda un subsidio familiar. Este es el más representativo de todos los programas y tiene los resultados más contundentes. El segundo es Brasil Sin Miseria, un plan lanzado en el 2011 por la presidente Dilma Rousseff, cuyo objetivo es eliminar completamente la pobreza extrema en el país.

El subsidio familiar, Bolsa Familia, es un programa de transferencia de ingresos, transferencia directa, con condiciones, que beneficia a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza. Este beneficio atiende a más de 13 millones de

familias en todo el territorio brasileño, en función del ingreso-costo por persona. Dependiendo de la cantidad y de la edad de los hijos, el valor del beneficio recibido por cada familia puede variar de 20 a \$150 dólares. Varios estudios muestran una contribución del programa sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad social. El cuarto informe nacional para la vigilancia de los Objetivos del Milenio, apunta a una caída de la pobreza de 12 por ciento en 2003 a 4.8 por ciento en 2008. Este programa tiene dos elementos principales: la transferencia de ingresos y otros programas complementarios. La transferencia de ingresos promueve el alivio inmediato de la pobreza. Los programas complementarios son una serie de condiciones para los que reciben ayuda y que al fin refuerzan el acceso a derechos sociales básicos como el de educación, salud y asistencia social. Este subsidio familiar es más que una transferencia de ingresos, ya que las familias tienen que comprobar que mantienen sus hijos en la escuela, tienen que vacunarlos, supervisar su desarrollo nutricional y asegurarse de que las mujeres embarazadas se hagan los exámenes prenatales. Cumplir con estos compromisos es una condición para recibir las transferencias y los pagos. Así se busca tener un control de salud adecuado y mantener a los niños en la escuela, para no perpetuar el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

En Argentina, se instrumentaron políticas de ingreso de sesgo expansivo, recuperando el crecimiento, el empleo, los salarios reales y los ingresos de la población. La política de ingresos, que constituye el centro del modelo de crecimiento con inclusión social, incluyó la implementación de derechos de importación con énfasis en los productos primarios, complementada con compensaciones y subsidios. Esta política ha permitido disociar el precio internacional de los bienes de exportación de su precio de mercado interno, protegiendo de esa manera los ingresos reales de los argentinos. Los programas de ordenamiento social de asistencia y toda la estrategia del gobierno dirigida a que haya una mayor interacción, se basa en dos ejes fundamentales en los que se apoyan todos los proyectos sociales de Argentina: el trabajo y las familias. El trabajo es considerado como el mejor organizador e integrador social, constituyendo la herramienta más eficaz para combatir la pobreza, distribuir-la y generar horizontes inclusivos de desarrollo, integración y realización de la persona humana. La familia, por su parte, es el primer espacio donde las personas crecen, aprenden, construyen y comparten valores. De esta forma, la familia, junto con la escuela y el trabajo, se constituye como ámbito fundamental para la organización y el desarrollo del individuo en comunidad. De estos dos ejes fundamentales se desprenden coordinadamente todos los programas que impulsa el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina.

También hay avances muy significativos en Ecuador. En el campo educativo, por ejemplo, la tasa de matrícula neta se incrementó entre 2006 al 2011, gracias a la implementación de programas en el sector educativo, en donde se desarrollaron estrategias con respecto a los uniformes y textos escolares, entregándolos de manera gratuita, desde el primer año de educación básica hasta el décimo. Igualmente, se multiplicó el desayuno escolar, que se brindaba sólo hasta por 120 días en la zona rural, se llegó a cubrir el 100 por ciento del tiempo de escolaridad y se extendió a todos los estudiantes hasta el 10º año. En el caso del uniforme escolar se hizo una desconcentración de la contratación, para que costureras y asociaciones de costureras y de sastres en cada uno de los barrios, fuesen los que confeccionaran los uniformes escolares de sus escuelas y de las escuelas aledañas, para generar empleo y sentido de pertenencia. Igualmente, se ha desarrollado un programa de reconstrucción escolar y de bonos solidarios en salud con los cuales los ecuatorianos tienen mejor acceso a los servicios médicos.

El Salvador ha trabajado la erradicación de la pobreza mediante políticas que fomenten la seguridad alimentaria. El gobierno ha lanzado el Plan Agricultura Familiar, que promueve el desarrollo integral de la familia rural y el crecimiento de la producción agropecuaria y agroalimentaria como una apuesta por la modernización definitiva del campo y por la lucha contra la pobreza y el atraso en las zonas rurales, aumentando la productividad de los pequeños agricultores y la calidad de los productos de una forma sostenible.

Otro de los pilares fundamentales en El Salvador, es la inversión en salud y educación buscando favorecer especialmente a los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, a través de la entrega de bonos en salud y educación y a la implementación del programa presidencial de entrega de uniformes, zapatos y útiles escolares, además del programa Vaso de Leche otorgado semanalmente a miles de estudiantes. Gracias a este programa se ha logrado mejorar la competitividad de pequeños ganaderos.

En el área de salud, El Salvador se ha propuesto garantizar el derecho a la salud a toda la población. A través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) busca fortalecer sostenidamente lo público y regular efectivamente lo privado, facilitar el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, promover un ambiente sano y seguro incluyendo la creación y el mantenimiento de un sistema eficiente de atención a la salud. Con este fin se ha desarrollado un sistema de salud basado en un modelo integral de salud con un enfoque familiar comunitario, el cual para su implementación requiere de la conformación y preparación de los equipos comunitarios de salud familiar, conocidos como Ecofamiliares, y los equipos comunitarios de salud familiar especializados Ecos.

En Nicaragua se han implementado programas como el Alimentario de Semilla que beneficia a productores; Usura Cero, que beneficia a las mujeres que venden en la calle con un canasto; Hambre Cero que favorece a las mujeres, fundamentalmente del campo, a quienes se les entrega animales de granja, alimentación para los animales y asistencia técnica y se les dan los materiales para elaborar el corral, lo que ha mejorado la alimentación de las personas del campo; Alimentación Escolar para miles de niños anualmente. Particular importancia revisten la alianza en la reactivación de la economía y la gran alianza nacional de trabajadores de la ciudad y el campo, productores, empresarios, cooperativas, pequeñas, medianas y gran industria. La primera se propone aumentar el trabajo priorizando la pequeña producción, y la segunda, elevar la producción y aumentar las exportaciones, permitiendo así pasar de un comportamiento negativo de la economía a un aumento del PIB. Finalmente, frente al medio ambiente, Nicaragua ha sido afectada por todo tipo de fenómenos, por lo que se han diseñado programas tendientes a reducir el impacto de estas actividades de la naturaleza. Por ejemplo, se ha creado el programa de innovación tecnológica en manejo integrado de cultivos; se promueve la experimentación y validación de tecnologías en manejo de suelos, plagas y cultivos; programas de innovación tecnológica en ganadería; alternativas de alimentación para el ganado en periodos de sequía; programas de innovación tecnológica en semillas y agrobiotecnología; desarrollo de nuevas variedades de maíz, arroz, frijol resistentes a la sequía; avance en la generación de nuevos materiales genéticos de papa, raíces, tubérculos y tomate.

Igualmente, con relación al fortalecimiento de la seguridad ciudadana se han diseñado programas macro para convertir a Nicaragua en el país más seguro de la región mediante programas comunitarios que atienden a jóvenes en riesgo. Por ejemplo, a estos jóvenes se les presta atención preventiva y de reintegro a la comunidad; se promueve la relación estrecha entre la policía y jóvenes en riesgo; los jóvenes reciben consejería familiar, becas para carreras técnicas, programas comunitarios para la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual. Asimismo, se ha fortalecido el acceso de la mujer a la justicia a través de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, y se realiza trabajo preventivo a través de la red de promotores voluntarios y solidarios.

Nicaragua redujo el nivel de analfabetismo gracias a los programas conocidos como Yo sí puedo leer y Yo sé leer, que se desarrollan en coordinación con Cuba y Venezuela y con la política nacional educativa. En este campo, hay dos grandes prioridades: impulsar la educación y capacitación técnica y materializar la batalla por el sexto grado y el tercer grado. En salud se ha logrado un mayor acceso a servicios de salud alcanzando disminución de la muerte materno infantil, control del creci-

miento y desarrollo de niños y niñas, inmunización de menores de un año. Se realizó el primer registro de personas con discapacidad en Nicaragua en coordinación con Cuba, gracias al cual se les garantiza medicina y alimentación.

Un país que menciona una gran cantidad de programas encaminados a reducir la pobreza y las desigualdades en la región es sin duda Venezuela, donde hay grandes logros sobre todo en la inversión social, la igualdad y la inclusión, bajo lo que han llamado la Doctrina Bolivariana. La educación se ha convertido en el elemento fundamental para combatir la pobreza, y una muestra de ello es que en 2005 Venezuela fue declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) territorio libre de analfabetismo. Entre los numerosos programas dirigidos a reducir la pobreza e inequidades en Venezuela, se destacan los siguientes: el Plan Canaima, a través del cual se está distribuyendo a la educación primaria en Venezuela computadoras gratuitas con acceso a Internet; se crearon infocentros donde los sectores pobres y campesinos tienen acceso a la red; se estableció un convenio con Portugal, gracias al cual los niños también son dotados de uniformes, morrales, libros y computadoras gratuitas producidas en Venezuela. Cuatro millones de niños están estudiando primaria y además reciben dos comidas principales y una merienda gratis todos los días; las madres solteras reciben pensión para que se dediquen a cuidar esos niños. El cubrimiento en la educación universitaria es altamente significativo, al igual que la inversión en la misma. Desde 1999 se han creado veinte casas de educación universitaria, cuatro Institutos universitarios de tecnología, seis universidades politécnicas, diez universidades y la Misión Sucre.

En cuanto a salud pública, en Venezuela se han aumentado los centros de salud, se han creado los módulos de barrio y los Centros de Diagnostico Integral (CDI) donde reciben tratamiento y medicamentos totalmente gratuitos a través del seguro social venezolano. Gracias a la Misión Barrio Adentro, por ejemplo, y a través de convenios de cooperación con Cuba, se tienen cuatro niveles de atención que van desde la red de atención primaria hasta los hospitales especializados con una cobertura del 90 por ciento de la población, donde los venezolanos son atendidos en el lugar mismo de cualquier eventual accidente. No hacen falta ambulancias porque el médico acude al lugar y los módulos de barrio que son pequeños hospitales, con lo necesario para los primeros auxilios, una enfermera y una habitación. Por otro lado se encuentra la Misión Milagro, que ha permitido a numerosas personas, en particular ancianos, ser operados y recuperar su vista en clínicas fijas y móviles. Este programa también se está llevando a cabo en países como Nicaragua, Ecuador y Perú.

La Misión José Gregorio Hernández en Venezuela es una buena experiencia con los cubanos, nicaragüenses y los ecuatorianos. Gracias a ella se diagnostica a personas que padecen alguna discapacidad, de las cuales, a quienes pueden trabajar se les ubica laboralmente y a las que no pueden ejercer ninguna función se les otorga una pensión del gobierno que les permite recibir alguna atención y alimentarse; se les brinda además educación gratuita. A raíz de esta política se creó un Centro de Investigaciones Genéticas para evitar que determinados males se sigan diseminando y reproduciendo.

Se han entregado viviendas a los pobres, totalmente amobladas y equipadas a través de un mecanismo desarrollado con el apoyo de China denominado “Mi casa bien equipada”. Por este medio, la persona pobre escoge sus artefactos y al lado encuentra una taquilla del Banco Venezolano en la que le dan los bolívares que cuestan los electrodomésticos.

Con la misión Saber y Trabajo se forma a las personas y mientras estudian se les otorga una pensión para que puedan sostener a sus familias. Cuando termina la formación ya tienen el trabajo asignado, con lo cual se ha disminuido el desempleo. Igualmente, se encuentra la Misión Amor Mayor donde adultos que nunca cotizaron al seguro ni hicieron parte del sistema social, que no dependían de un trabajo formal y vivían en pobreza, ahora gozan de una asignación especial. Esto permite que el 59 por ciento de los adultos mayores de Venezuela tenga hoy una pensión.

En la misma Venezuela existen también programas especiales para la mujer, que atienden a las madres solteras en estado de pobreza y a mujeres embarazadas a quienes se les da una pensión. También se estableció que a todas las madres en estado de pobreza que tienen niños entre cero a 17 años se les asignen 450.000 bolívares y reciban además educación, salud y vivienda de manera gratuita. Entre los programas más destacados en Venezuela se encuentra el Banco de la Mujer que da créditos a las mujeres para que se dediquen a crear sus propias microempresas, telares, panaderías, etc. y cuando se les entrega la vivienda, la planta baja está destinada a sus negocios. De este modo pueden producir, retribuir al gobierno parte del costo de la vivienda y tienen como mantener la propiedad.

En Perú la manera de asegurar que los recursos públicos comprometidos en los programas sociales lleguen sólo a los hogares o territorios que lo requieran es gestionando sistemas de focalización claros, transparentes y técnicos. El ministerio ha requerido el óptimo funcionamiento de dos sistemas que se complementan. Uno se denomina Sistema de Focalización de Hogares, que permite identificar a los

hogares en extrema necesidad, y otro que identifica los distritos más pobres del país a través de mapas de pobreza elaborados por el Instituto de Estadística e Informática del Perú.

El ministerio de desarrollo e inclusión social del Perú se encuentra trabajando en el diseño de una estrategia nacional que se denomina “Crecer para incluir”. La base de la estrategia define un modelo de intervención que opera en dos campos y en tres ejes temporales: el alivio a la pobreza, la vulnerabilidad y el impulso al desarrollo. Con respecto al alivio a la pobreza y a la vulnerabilidad se trata de programas orientados a que los hogares en pobreza extrema o extremadamente vulnerables accedan a los servicios públicos universales. El impulso al desarrollo está referido a programas orientados a facilitar a los usuarios el acceso a oportunidades y desarrollar estrategias sostenidas de generación de ingresos, seguridad alimentaria, reducción de vulnerabilidades y empleo, con el fin de superar en el mediano plazo su condición de pobreza y vulnerabilidad. Es importante destacar que este modelo de inclusión social se desarrolla simultáneamente en tres ejes temporales: en el corto, en el mediano y en el largo plazo.

El ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú tiene como fin atender a la población a través de cuatro programas. El Apoyo Directo a los Más Pobres es un programa de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de ciertos compromisos en materia de educación y control de la salud, principalmente de la niñez. El Programa Nacional Cuna Mas Wawa Wasi, o “Casa de Niños”, brinda atención integral a la niñez en condición de pobreza con servicios de salud, nutrición y aprendizaje infantil temprano. El Programa Nacional de Asistencia o Pensión 65 consiste en la entrega de una subvención económica a adultos mayores de 65 años o más, que no reciben otras transferencias o beneficios, es decir, que no cuentan con un seguro social y que viven en condiciones de extrema pobreza. El Programa Nacional de Apoyo Alimentario busca prevenir la malnutrición de la población vulnerable conformada por menores de 12 años. También se ha implementado el Programa Beca 18, cuya meta al 2016 es otorgar 25.000 becas integrales a jóvenes de bajos recursos económicos, y el Sistema de Atención Móvil de Urgencias (SAMU), que permite a las personas de recursos escasos obtener asistencia médica integral de urgencia.

Finalmente, todos estos países han enfrentado por distintas vías la inequidad del ingreso y de las oportunidades de educación, salud, vivienda, acceso a servicios financieros y seguridad, en particular en el caso de las minorías étnicas, las zonas rurales y periféricas. Bolivia, tras la aprobación en 2009 de la nueva constitución

política del Estado Plurinacional, no sólo ha garantizado la unidad e integridad del país, sino que ha consagrado el pleno respeto de los derechos de la madre tierra y el reconocimiento de la identidad y de la diversidad cultural, sin ningún tipo de exclusiones ni discriminaciones. De este modo y a fin de proteger a las grandes mayorías y a la población afrodescendiente, se ha aprobado la lucha específica contra el racismo y contra toda forma de discriminación.

En Brasil, el primer gran cambio se produjo al admitir que el combate a la pobreza no puede estar sujeto simplemente a la buena voluntad de las personas o la voluntad política de dirigentes políticos en un momento dado. A pesar del esfuerzo del gobierno brasileño, 16 millones de personas aún permanecen en pobreza extrema, lo que es equivalente al 8 por ciento de la población brasileña. Esta pobreza se esconde y permanece oculta en trincheras lejanas del territorio brasileño, aisladas de las grandes ciudades. Se trata de personas que no tienen siquiera acceso a los servicios más esenciales como agua, electricidad, educación, salud y vivienda. Por esto se creó el plan Brasil Sin Miseria, para romper las barreras que segregan personas e ir al encuentro de la pobreza más extrema. En desarrollo de ese plan se aplicó una estrategia llamada Búsqueda Activa y se está montando el más amplio y completo programa del mapa de la pobreza en el país. La idea es descubrir dónde están las familias que no tienen acceso al desarrollo, debido a que el problema no radica en la falta de recursos para ayudarlas, sino en que ellos no saben que pueden ser ayudados.

En Ecuador, el coeficiente de Gini, que refleja la distribución de los ingresos en el país, señala que la sociedad ecuatoriana es muy inequitativa. Sin embargo, la pobreza por ingresos en el sector indígena cayó del 65 al 60 por ciento entre 2006 y 2011; en el sector de la sociedad blanca cayó del 28,1 al 21,3 por ciento; en la sociedad mestiza paso del 33,9 al 23,5 por ciento; y en el sector afro ecuatoriano del 50,6 al 35,5 por ciento, lo cual refleja los grandes esfuerzos que se están llevando a cabo en todos los sectores de la sociedad para reducir la pobreza y la discriminación étnica.

El Salvador, por su parte, asigna una gran importancia a la equidad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Con este fin se impulsan acciones orientadas a que todos los programas del currículo nacional incorporen un enfoque transversal de género, que contribuya a modificar la realidad histórica desfavorable para las niñas y mujeres en general y a consolidar una cultura de equidad. La Ciudad Mujer, impulsada por la primera dama de la república, es a la vez Secretaría de Inclusión Social, y constituye la primera experiencia en Latinoamérica que reconoce la necesidad de avanzar en la realización de los derechos de las mujeres y promover la

equidad de género a través de la concentración territorial de una oferta de servicios especializados. Este conjunto de servicios busca incidir positivamente en variables específicas que permitan favorecer el progreso de la mujer salvadoreña. Los pilares de Ciudad Mujer son la prevención y atención a la violencia de género, el logro de más alto nivel posible de salud sexual y reproductiva, el fomento de la autonomía económica, la incorporación de la mujer en el sector formal de la economía y la promoción de sus derechos fundamentales, con el consecuente incremento de su conciencia y respeto. También se le ha beneficiado a la población adulta mayor con una pensión básica universal.

Para concluir, la erradicación de la pobreza es uno de los objetivos más importantes a nivel global y nacional, y requiere de acciones de corto, mediano y largo plazo que respondan a las necesidades de la mayoría de la población que se encuentran en situación de precariedad. Es importante mencionar que son varios los retos mundiales que han socavado los esfuerzos de los Estados por erradicar el hambre y la pobreza, y por alcanzar los Objetivos del Milenio. La problemática de la pobreza se debe abarcar desde un enfoque holístico y su erradicación debe estar enmarcada en todos los pilares del desarrollo sostenible, como son lo económico, lo social, el medio ambiente y la cultura, a través de políticas de inclusión social y de cooperación entre los Estados. Esto demanda una mayor integración entre los países y las regiones. Hay que generar mecanismos para evitar la corrupción en los distintos programas sociales, ya que todo programa social contaminado por la corrupción está destinado al fracaso. Precisamente con este propósito, Ecuador ha modificado sustancialmente el sistema de contratación pública, creando un sistema a través de la red. Una contratación pública transparente y desconcentrada, en la que todos pueden participar. La juventud juega un papel fundamental en todos los países. Para que un país se desarrolle hay que prestar atención a la juventud y garantizarle la educación, el empleo y la inclusión. Bolivia ha señalado la necesidad de reivindicar los principios milenarios del Ama Sua “no seas ladrón”, Ama Quella “no seas perezoso”, Ama Llulla “no seas mentiroso”, y de vivir en plena armonía con la naturaleza, la Pacha Mama, es decir, la necesidad de vivir bien como fundamento indispensable para el éxito de las políticas sociales.

6. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA

Diálogo de política: **“Camino a Cartagena: cooperación hemisférica para reducir la pobreza y las inequidades”**, 4 de noviembre de 2011.

Recomendaciones de los actores sociales

Los actores sociales participantes en el proceso de Cumbres de las Américas invitamos a los Estados para que dimensionen ¿cuál es el modelo de desarrollo que se busca para la región?, ello posibilitará entender la pobreza, la inequidad y las desiguales condiciones sociales existentes en nuestros países y por tanto las políticas deseables para terminar con ellas.

La superación de las inequidades requiere el compromiso de los Estados locales, nacionales y regionales con políticas de protección social, garantías de los derechos humanos. Esto implica el compromiso de los Estados desarrollados y del sector privado sin pérdida de las autonomías nacionales, en un marco de discriminación positiva para confrontar las históricas inequidades de grupos sociales como afro-descendientes, indígenas, mujeres, niños, jóvenes, población rural, minorías étnicas, personas en situación de discapacidad y con diferentes opciones sexuales, entre otros.

Asimismo, para la superación de los desafíos planteados proponemos los siguientes ejes:

Ciudadanía y gobernabilidad

Promover mayor participación política de la ciudadanía para incidir en el desarrollo de políticas de Estado. Para ello el gobierno, debe permitir que la ciudadanía se organice y goce de los principios de autonomía, autodeterminación, libertad de expresión y asociación.

Una efectiva política social requiere poner en el centro de las estrategias a las personas afectadas por la pobreza y la exclusión, como agentes activos de su desarrollo y no como actores pasivos de las políticas de gobierno. En un marco de co-responsabilidad, se espera que la ciudadanía asuma su compromiso de involucrarse, capacitarse, desarrollarse y organizarse para poder participar efectivamente, a partir del respeto a las autonomías locales, y de los procesos de planificación en el ámbito municipal.

Viabilizar la constitución de mesas de trabajo con la sociedad civil, el sector productivo, la cooperación y todos los actores sociales para producir las agendas de trabajo con miras al cumplimiento y monitoreo de los acuerdos de las Cumbres.

Salud y educación

Promover la implementación de políticas públicas universales para la cobertura de salud y educación, ya que éstas son fundamentales para la reducción de la pobreza; garantizando de este modo, la interdependencia con otros derechos como la alimentación, la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios de salud curativos, preventivos y de promoción con reconocimiento de la salud sexual y reproductiva así como el cuidado y protección del ambiente.

La Sociedad civil demanda a los gobiernos incrementos en el PIB para los programas de salud y educación, de al menos el 8 por ciento para salud y el 7 por ciento para educación, fortaleciendo el rol del Estado frente al mercado.

Políticas de protección social, económicas y de empleo

Las políticas de empleo deben garantizar protección a los trabajadores de la economía informal y empleo digno, y establecimiento de programas de capacitación laboral y asistencia técnica. Los Gobiernos deben acompañar estos esfuerzos a fin de generar oportunidades de empleo mediante la cooperación y coordinación de políticas de estado conjuntas entre el gobierno y sector privado.

La pobreza y la inequidad se pueden reducir a través reformas en los sistemas de Justicia y Seguridad, posibilitando así el acceso a la justicia de los sectores históricamente excluidos.

Los Estados deben estimular políticas redistributivas que fortalezcan sus acciones en los ámbitos de lucha contra la pobreza y las inequidades existentes en nuestros países, en un marco de colaboración para atender los desafíos planteados. Es imperativo que cada sector asuma responsabilidades específicas, se estimule la cooperación y las alianzas inter-sectoriales, frente a objetivos compartidos.

Los gobiernos deben ser rectores para el respeto de los derechos laborales evitando la explotación infantil, la trata de personas y otras formas de explotación laboral. De igual manera destinar presupuestos para contribuir a la erradicación de la violencia de género.

El Gobierno debe asegurar que se asignen fondos para desempeñar un papel más importante para sacar a las personas de la pobreza. Además es la responsabilidad del gobierno asegurar fondos para el desarrollo de infraestructuras en todos los países de América Latina y el Caribe.

Aumentar los esfuerzos para que en la región se incluya la protección social de mujeres y niños, en la economía informal, y garantizar oportunidades para el empleo digno de la Población Económicamente Activa (PEA). En especial los actores sociales llaman la atención sobre la urgente necesidad de contribuir con la superación de la pobreza e inequidad que vive el pueblo de Haití.

En ese sentido, se detallan algunos de los principales roles de los diversos actores sociales:

- Sector privado: responsabilidad social de las empresas, promoviendo alianzas con comunidades para aprovechar habilidades especiales de su cultura y tradiciones.
- Actores sociales como agentes para la contraloría social, abogacía para el fomento y promoción de la transparencia, así como participantes del diseño de políticas a través de medios como mesas de reflexión junto a sectores productivos de su entorno.
- Procurar que se garantice el ejercicio igualitario de derechos y oportunidades a todos los habitantes.
- Trabajo con comunidades de base para implementar políticas sociales y empoderar a las comunidades que se atienden.
- Las organizaciones internacionales deben abandonar acciones paternalistas y asistencialistas. Por otra parte, debe haber armonización en la cooperación internacional, y diálogo entre las agencias.

II. DESASTRES NATURALES

Presentación Socorro Ramírez

El Parque Cultural Museo del Caribe, cumpliendo su misión de contribuir al fortalecimiento de la identidad de la región Caribe colombiana y de su integración al Gran Caribe, sirvió de escenario para un interesante debate sobre riesgos y desastres causados, al menos directamente, por la naturaleza. El diálogo tomó en consideración los documentos de expertos y entidades multilaterales, previamente solicitados por el gobierno colombiano (anexo 2), y se desarrolló en torno a los siguientes ejes: ¿Cómo puede el Caribe incorporar una cultura de prevención y reducción de riesgos de desastres en sus políticas educativas? ¿Cómo fortalecer las instituciones nacionales y regionales que trabajan en desastres naturales con el fin de responder de mejor manera a las situaciones de emergencia? ¿Qué puedes hacer tú o tu organización para mejorar las condiciones de mitigación de desastres y recuperación temprana? ¿Qué proyectos exitosos para combatir los desastres naturales se deberían conocer?

Al abrir el foro de Barranquilla, la Sra. Sherry Tross, quien dirige la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA, además de celebrar la realización de los debates de distintos actores sociales en el proceso preparatorio de la VI Cumbre, reconoció avances en la capacidad de prevención y respuesta de la región a situaciones de emergencia. También destacó cómo esa capacidad es rebasada por emergencias cada vez más complejas, provocadas por erupciones volcánicas, tsunamis, heladas, inundaciones, incendios, fuga de materiales radiactivos, etc.

Dos esfuerzos aparecen como imprescindibles en la intervención de Sherry Tross. Ante todo, mejorar la coordinación de las iniciativas que los Estados desarrollan en el marco de la OEA, como la red interamericana de mitigación de desastres, e integrar las agencias intergubernamentales de gestión de riesgos. Además, integrar las políticas de reducción del riesgo en todos los sectores gubernamentales, sociales y productivos de acuerdo a las especificidades de cada subregión y grupo humano.

Como lo señalan los documentos e intervenciones del presente capítulo, las Américas son altamente propicias a la ocurrencia de fenómenos naturales intensos, en particular, a eventos hidrológicos, meteorológicos y geológicos, que pueden causar graves desastres. Más aún, en las últimas cuatro décadas se viene presentando un incremento tanto de la frecuencia como de la intensidad de estos fenómenos. El aumento de los gases de efecto invernadero, además de estar asociado al aumento

de las temperaturas y las precipitaciones y a la elevación en el nivel del mar, también está causando incrementos en la intensidad de los eventos climáticos extremos, sobre todo en el norte de Suramérica, en Centroamérica y El Caribe.

Sin embargo, es indispensable subrayar que los mayores riesgos de desastre no se derivan directamente de los fenómenos naturales en si mismos. Se asocian, más bien, a patrones inadecuados de utilización y ocupación del territorio. La deforestación adelantada sin criterio ni control, obras de infraestructura o explotación minera, emprendidas sin mayores estudios ni precauciones ambientales, pueden transformar los fenómenos naturales en graves amenazas de desastre. Así mismo, la inexistencia o mala calidad del ordenamiento territorial y un urbanismo desordenado, la corrupción y la improvisación, son fuentes de graves riesgos. Y conviene destacar que los altos niveles de pobreza, el aumento de asentamientos informales en lugares inadecuados y la mala calidad de las viviendas hacen que los grupos de población más pobres sean los más expuestos a los efectos negativos de los eventos naturales.

Así pues, en el aumento del riesgo ante fenómenos que se originan en la naturaleza cuentan modelos de crecimiento económico cada vez más insostenibles, que a su paso dejan pobreza y daño ambiental, así como un inadecuado ordenamiento territorial. Esa idea fue reiterada en una y otra intervención en el foro de Barranquilla. Algunos asistentes insistieron que la culpa no solo la tiene el "cambio climático", que ha sido convertido en el único causante de todos los desastres. El riesgo de desastres no está asociado solo a circunstancias físicas, destacó la ponencia de Gabriel Orozco, profesor de la Universidad del Norte, sino sobre todo a las decisiones públicas que se toman o dejan de tomar, y a las malas prácticas individuales y colectivas. Su investigación en tres localidades de Barranquilla muestra que considerar el componente cultural ayuda a entender, por ejemplo, por qué algunas comunidades afectadas no quisieron ni enterarse del riesgo, y que hacerlas partícipes de la gestión de los programas de reconstrucción mejora su capacidad de enfrentar otras amenazas y de reponerse en caso de catástrofe.

Existe hoy un amplio consenso con respecto a que la mejor manera de enfrentar los desastres producidos por los fenómenos naturales consiste en prevenirlos. Esto supone, ante todo, planificar adecuadamente el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, de infraestructura y minero, con especial atención a su posible impacto ambiental. Es indispensable avanzar en el monitoreo de fenómenos peligrosos, el ordenamiento territorial, la planificación urbana, las normas sobre sismo resistencia y reglamentos estrictos relacionados con la construcción de infraestructura física y la vinculación social y del sector privado a la gestión del riesgo de desastres. Donde

sea necesario, se deben realizar inversiones previas que permitan disminuir el riesgo, teniendo en cuenta que su efectividad no solo depende de la cantidad de dinero que se invierte sino también de la calidad del gasto. Resulta necesario, pues, que en los países de la región se logre vincular la gestión del riesgo de los desastres a una cuidadosa planeación nacional y local, que incluya de manera transversal la perspectiva ambiental.

Los desastres naturales retrasan el desarrollo económico y social de la región. Desde el punto de vista meramente económico, resulta mucho más costoso tratar de remediar los desastres producidos por los fenómenos naturales que prevenirlos. Según el documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por encargo del gobierno colombiano, los costos de los desastres naturales en las Américas durante la última década superan los 446 mil millones de dólares- un poco más del doble de los costos de los desastres ocurridos en la década del noventa.

Hay que reconocer, sin embargo, que, en la mayor parte de América Latina y el Caribe, predomina hasta hoy la tendencia a actuar después y no antes de los desastres. En consecuencia, es necesario realizar grandes esfuerzos por incorporar la gestión de riesgos en la cultura. Para ello se requiere fomentar la investigación, mejorando los métodos para el conocimiento de riesgos y de las medidas necesarias para reducirlos en todos los campos y desde diferentes disciplinas académicas. De igual forma, se debe incluir la reducción del riesgo de desastres en los programas escolares, la creación de programas de formación en la reducción de los riesgos destinados a sectores específicos y la promoción de iniciativas de formación comunitarias.

También es notoria, en los documentos y en el debate preparatorio de la VI Cumbre de las Américas desarrollado por la OEA que publicamos en las dos partes de este capítulo, la insistencia acerca de la necesidad de una gestión integral de los riesgos y desastres "naturales". Si los gobiernos se concentran únicamente en atender las emergencias, es decir en la última fase del proceso, y solo desarrollan programas asistenciales, la gente más pobre permanece enfrascada en la miseria. Es fundamental una acción integral: planear la prevención, mejorar la atención ante el desastre y doblar esfuerzos en la superación de las vulnerabilidades de las comunidades afectadas ayudando a cambiar sus malas prácticas y a mejorar su capacidad de respuesta.

1. Ponencias de expertos

1. “El manejo de los desastres naturales”, Lucy Conger (con el aporte de investigaciones realizadas por Cory Siskind, del Diálogo Interamericano), septiembre de 2011.

Al igual que otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe es extremadamente vulnerable a los desastres naturales. Durante las tres décadas transcurridas entre 1980 y 2010, un promedio anual de alrededor de cuatro millones de personas fueron víctimas de desastres naturales en América Latina¹. Algunas perdieron la vida y otras sufrieron lesiones, daños a la propiedad y pérdida de ingresos y empleos. El año 2010 fue particularmente destructivo. Las tres cuartas partes de las muertes relacionadas con desastres naturales ocurridas en el mundo se registraron en la región, en gran medida debido al terremoto de Haití, que dejó un saldo de alrededor de 230.000 víctimas fatales². Sólo unos pocos meses más tarde, el terremoto que afectó a Chile, el desastre natural más costoso del mundo ese año, produjo pérdidas estimadas en US\$30 mil millones³. A medida que se acelera el cambio climático, es probable que la frecuencia e intensidad de los desastres naturales se incrementen aún más en todo el mundo.

La evidencia científica sugiere que la región de América Latina y el Caribe experimentarán casi indefectiblemente un creciente número de desastres de gran magnitud durante los próximos años.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe todavía no se han comenzado a implementar los necesarios ajustes de políticas, ni las inversiones de capital y otras medidas preventivas que podrían contribuir ya sea a evitar los desastres naturales o a reducir sus graves efectos. Es cierto que no es posible impedir que se produzca un huracán, un terremoto o una sequía, pero existen una serie de iniciativas que, de ser adoptadas, pueden atenuar los impactos de éstos y otros riesgos naturales, evitar que se transformen en desastres de gran magnitud y permitir una recuperación más rápida y completa. La reforestación de las laderas de los cerros y las montañas puede contener la fuerza destructora de las inundaciones y mitigar los efectos de las sequías. Los sistemas de alerta temprana y los planes de evacuación salvan vidas.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Prevención y no sólo respuesta a desastres Documento complementario a la Política sobre gestión del riesgo de desastres”, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2007.

² Banco Mundial, Banco de Datos sobre Haití. <http://data.worldbank.org/country/haiti>

³ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, “Using disaster footprints, population databases and GIS to overcome persistent problems for human impact assessment in flood events”. 2011.

Cuando y donde se producen desastres naturales, una apropiada estrategia de planificación y preparación puede reducir los daños a las personas, a la propiedad y a las economías local y nacional.

Las naciones latinoamericanas han pagado un alto precio por no haber adoptado enfoques preventivos. Los desastres naturales no-mitigados de gran magnitud no sólo han cobrado vidas humanas y han dañado la propiedad innecesariamente, sino que, en ocasiones, han revertido años de avances en materia de desarrollo. Los costos directos han causado profundo debilitamiento a algunas economías. Además del exorbitante número de víctimas, el terremoto ocurrido en Haití en 2010 causó una destrucción estimada en alrededor de US\$8 mil millones, lo que representa casi un 20 por ciento más que el PIB anual del país. Por otra parte, dejó a un amplio sector de la población, ya desesperanzadamente pobre, más empobrecido, desempleado y sin hogar. En Nicaragua, los desastres naturales redujeron el crecimiento económico en un 15 por ciento aproximadamente durante la década entre 1990 y 2000 y Jamaica vio descender su crecimiento en más de un 12 por ciento durante el mismo período⁴. En todo lugar, las familias de bajos ingresos fueron las que más sufrieron. Estas familias tienden a vivir en las zonas más proclives a sufrir desastres, con frecuencia en viviendas de mala calidad, y enfrentan las mayores dificultades para recuperar sus empleos y sus niveles de vida. Las comunidades y hogares más pobres de cada país son inevitablemente los más vulnerables a los desastres. En todos los países, la pobreza magnifica la vulnerabilidad y redundante en una mayor pérdida de vidas y destrucción.

Mediante la adopción de estrategias de prevención y preparación para enfrentar los desastres naturales, los gobiernos latinoamericanos pueden salvar vidas, reducir las pérdidas económicas y ayudar a garantizar un mejor futuro para sus países y sus habitantes. Si bien los beneficios a más largo plazo derivados de los enfoques preventivos han quedado ampliamente demostrados una y otra vez, no es difícil explicar la renuencia de muchos países a implementarlos. Para esto, hoy es preciso incurrir en gastos que la mayoría de los gobiernos de la región, presionados desde el punto de vista fiscal y financiero, prefieren orientar hacia prioridades más visibles e inmediatas.

La limitada inversión realizada hasta la fecha por América Latina en la prevención y preparación ante los desastres tiene casi los mismos orígenes que las bajas tasas generales de inversión pública en la región. Las medidas preventivas no sólo requieren de acción pública, sino que implican que las empresas y las familias deben

⁴ Ibid.

enfrentar mayores gastos y regulaciones, por lo cual es comprensible que sean resistidas o simplemente no se las tome en consideración en la práctica. Además, muchos países de la región carecen de la capacidad técnica y/o institucional para desarrollar e implementar enfoques preventivos.

Gestión de riesgos de desastres

En la actualidad, existe un amplio consenso entre las agencias de desarrollo (y casi todas las personas y entidades involucradas en las actividades relacionadas con los desastres) con respecto a que la mejor manera de enfrentar los riesgos de desastres naturales consiste en implementar estrategias focalizadas en la prevención y la preparación. Se trata de estrategias que aceptan la inevitabilidad de los riesgos, terremotos, huracanes, tsunamis, sequías, heladas, erupciones volcánicas, inundaciones, etc.—pero que promueven acciones destinadas a impedir que estos peligros se transformen en desastres, disminuir la fuerza y los daños ocasionados por los desastres cuando ocurren y facilitar una pronta y total recuperación.

Este enfoque consensuado, comúnmente denominado gestión de riesgos de desastres, exige (1) una cuidadosa evaluación de la vulnerabilidad de los países y sus habitantes frente a los desastres naturales, (2) medidas de prevención o reducción de los riesgos, que buscan evitar los desastres y, cuando esto es imposible, mitigar los daños que ocasionan, (3) una extensiva preparación anticipada que permita una respuesta rápida y eficaz pueda salvar vidas y bienes materiales después de un desastre y (4) medidas previas para garantizar que, cuando se produzca un desastre, se cuente con los recursos financieros necesarios para cubrir los costos de rescate, recuperación y reconstrucción. Lo más crítico es que todos estos elementos de la gestión de los riesgos -evaluación, prevención, preparación, ayuda humanitaria y reconstrucción, y financiamiento- estén plenamente integrados en la planificación del desarrollo de cada nación.

Esta visión consensuada ha sido avalada por alrededor de 170 países (incluyendo todos los de América Latina y el Caribe), que han firmado el Marco de Acción de Hyogo 2005. El marco insta a los gobiernos a reconocer la reducción de los riesgos de desastres como una prioridad nacional y local, a monitorear los posibles riesgos de desastres y modernizar sus sistemas de alerta temprana, a reducir las vulnerabilidades propias del país y fortalecer la preparación ante los desastres. Además, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales han reforzado este consenso, dando apoyo financiero a los países para que incorporen la gestión de los

riesgos de desastres en sus estrategias de desarrollo. A pesar de haber adherido al Marco de Hyogo, pocos gobiernos de América Latina y el Caribe han realizado avances significativos en la incorporación de medidas preventivas y preparatorias en sus planes de crecimiento y desarrollo. Algunos países han dado pasos importantes, pero la mayor parte de los gobiernos de la región siguen abordando los desastres naturales como si se tratase de eventos aleatorios e inevitables que sólo pueden enfrentarse después de que hayan ocurrido.

Los gobiernos de toda la región pueden y deben actuar de manera más eficaz. Saben que las zonas bajas de sus países son proclives a las inundaciones y tienen la capacidad para detener las crecidas o reducir su magnitud y bajar los costos tanto económicos como en términos de vidas humanas que generan las inundaciones. Asimismo, las autoridades de las islas del Caribe y de Centroamérica saben que sus países serán golpeados por huracanes cada cierto tiempo y pueden ayudar a sus ciudadanos y comunidades a protegerse. Las autoridades chilenas y peruanas saben que existe la posibilidad de que se produzcan terremotos destructivos en cualquier momento.

En todos los niveles de gobierno tanto en estos países como en otros países vulnerables es posible y necesario adoptar enfoques que ayuden a prevenir y mitigar los daños. Algunas iniciativas pueden reducir la fuerza inherente a los desastres; por ejemplo, es posible contener una crecida por medio de humedales protectores, la reforestación de las laderas de cerros y montañas y la instalación de mejores sistemas de drenaje. También existen medidas para aumentar la durabilidad de las edificaciones y otras estructuras. Por ejemplo, los puentes y las viviendas pueden construirse de modo que sean más resistentes al viento o a los terremotos. La entrega de títulos de propiedad a los residentes de asentamientos urbanos o rurales pobres incentiva un uso más cuidadoso del suelo. Y algunas medidas, como los sistemas de alerta temprana o los planes de evacuación, tienen como principal propósito salvar vidas. Es fundamental que los riesgos de desastres se tomen plenamente en cuenta en el manejo de las áreas naturales y las zonas pobladas y en la planificación e implementación de cualquier tipo de proyecto de desarrollo.

Respuesta, recuperación y reconstrucción

Una vez que se haya producido un desastre natural, la eficacia de la respuesta depende de (1) el grado y la calidad de la preparación y (2) una coordinación bien orquestada entre las múltiples instituciones involucradas en las operaciones de ayuda humanitaria y rescate.

Es esencial contar con medidas sistemáticas y detalladas de prevención y preparación anticipadas. Los mecanismos que deben estar implementados para poder desplegar operaciones exitosas de rescate y ayuda humanitaria incluyen los sistemas de alerta temprana; los planes de evacuación y albergue; grandes reservas de alimentos, agua y suministros médicos; equipos de comunicaciones y generadores de emergencia; y voluntarios y equipos de respuesta que cuenten con la capacitación necesaria. Los procedimientos para la participación de la comunidad son particularmente importantes, especialmente debido a que los residentes de las comunidades afectadas constituyen la primera línea de apoyo para las víctimas de desastres. Las fuerzas militares –tanto nacionales como internacionales– pueden desempeñar un papel fundamental en las operaciones de rescate, no sólo en situaciones que requieren un componente de seguridad, sino también en aquéllas que constituyen una amenaza para la vida y al mismo tiempo exigen una respuesta excepcionalmente rápida, personal capacitado y equipos especializados. Sin embargo, la eficacia militar para brindar ayuda humanitaria en el caso de los desastres depende de la existencia de una planificación y una coordinación anticipadas. También es preciso implementar planes para garantizar el acceso a un amplio espectro de asistencia extranjera y multilateral. Las organizaciones de desarrollo, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), están preparadas para entregar apoyo financiero y asistencia técnica a los países latinoamericanos que se están preparando para enfrentar, o están enfrentando, desastres naturales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha demostrado una constante eficacia en el manejo de los problemas de salud relacionados con los desastres y en la restitución de los servicios de agua y saneamiento esenciales. Junto con Estados Unidos y Canadá, los países latinoamericanos han sido, a lo largo de los años, una fuente de suministros, personal técnico y equipos para ayudar en estas situaciones.

Un segundo elemento crucial es la coordinación, para lo cual los gobiernos nacionales y los dirigentes de las comunidades deben establecer sistemas y procedimientos en forma anticipada. Las repuestas ante los desastres requieren la participación conjunta de muchas instituciones y actores diferentes: nacionales e internacionales, privados y públicos, grandes agencias multilaterales y Organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos humanitarios y religiosos, organismos policiales y fuerzas armadas, periodistas de prensa y televisión, y muchos otros. La coordinación es esencial para garantizar que los diferentes grupos estén implementando una estrategia común, comunicándose en forma ordenada y siguiendo un patrón de toma de decisiones consistente. Si no existen operaciones eficaces de coordinación, rescate y ayuda humanitaria pueden transformarse en un caos en el cual diferentes grupos compiten entre sí y trabajan con propósitos divergentes. En la mayoría de los casos,

el gobierno nacional del país afectado deberá asumir el liderazgo de la conducción de las operaciones de los múltiples grupos involucrados. Sin embargo, cuando un gobierno afectado carece de la experiencia o autoridad para tomar la iniciativa, la comunidad internacional podría tener que asumir un papel más predominante en la coordinación.

Gestión financiera

Después de un desastre nacional, los gobiernos inevitablemente enfrentarán un sinnúmero de problemas financieros. La falta de preparación anticipada para estos problemas puede incrementar enormemente los costos de un desastre.

En ocasiones, se requieren desembolsos cuantiosos para organizar operaciones inmediatas de rescate y ayuda humanitaria, incluyendo la provisión de cuidados y albergue temporal a las víctimas. En algunos casos, especialmente los relacionados con desastres particularmente dramáticos y muy publicitados, puede que se disponga de donaciones internacionales para cubrir una porción significativa de estos costos, pero esto no es algo que se pueda asegurar. En el mediano a largo plazo, es probable que los gastos asociados a los desastres aumenten aun más para poder enfrentar los costos de reparación y reconstrucción de las estructuras privadas y públicas, incluyendo viviendas y empresas, escuelas y hospitales, carreteras y puentes, puertos, aeropuertos y muchas otras. Las contracciones económicas provocadas por los desastres naturales pueden reducir los ingresos fiscales mientras que al mismo tiempo aumentan las demandas de asistencia requerida por los gobiernos. Antes del inicio de un desastre, los gobiernos deberán haber implementado mecanismos para garantizar el acceso al financiamiento necesario para las operaciones de rescate y recuperación y para mantener los programas de gobierno. Además, actualmente se dispone de una diversidad de métodos para transferir los riesgos financieros y el costo de los desastres, incluyendo los créditos de contingencia, los préstamos para la reconstrucción, la cobertura de seguros, los bonos para catástrofes, la cobertura de riesgos conjunta y el financiamiento de las reservas.

La determinación de la cantidad y los tipos de financiamiento que necesita un país es una tarea compleja. El BID, la CAF y el Banco Mundial ofrecen asistencia técnica a los gobiernos en la gestión de los riesgos financieros y el diseño de programas de crédito y financiamiento adecuados a sus necesidades. También ofrecen créditos para ayuda humanitaria y reconstrucción de emergencia y pueden ayudar a los países a obtener financiamiento privado.

A pesar de ser un producto relativamente nuevo en la mayor parte de América Latina, la cobertura de seguros es una alternativa para garantizar anticipadamente financiamiento pos desastres que probablemente será cada vez más importante en la región. Sin embargo, en la actualidad los seguros privados no están disponibles para todos los desastres y puede que no provean el financiamiento suficiente. También se están probando otros métodos. México es el primer país de la región que ha establecido un fondo de reserva nacional para cubrir las pérdidas y gastos ocasionados por los desastres, una iniciativa que debería ser considerada por otros países. México también fue el primer país en emitir bonos para catástrofes, es decir, bonos cuyo capital se comienza a amortizar después de un desastre natural. Los 16 países de la Comunidad del Caribe (Caricom) están compartiendo los riesgos a través de un fondo de seguro conjunto establecido para cubrir determinados riesgos. Algunas ONG que trabajan en el área de microfinanzas y con microseguros están desarrollando mecanismos para reducir los riesgos financieros enfrentados por las personas de bajos ingresos y las comunidades pobres.

Conclusiones y recomendaciones

- Actualmente, existe un amplio consenso con respecto a que la mejor manera que tienen los gobiernos de enfrentar los desastres naturales consiste en desarrollar estrategias centradas en la prevención y la preparación anticipada. Todos los gobiernos nacionales deberían incorporar dichas estrategias, generalmente conocidas como gestión de los riesgos de desastres, en su planificación para el desarrollo y cerciorarse de contar con el financiamiento adecuado. El punto de partida para cada país es el desarrollo de una evaluación de riesgos con el fin de identificar cuáles peligros naturales presentan las mayores amenazas y medir la vulnerabilidad de diferentes áreas del país a estos riesgos. Esta evaluación sirve como base para la planificación y la preparación para enfrentar los desastres naturales y el manejo de las respuestas cuando éstos se producen. Sin embargo, lo más importante es que también debería servir como guía para la planificación y la implementación de los planes de desarrollo en todo el país, particularmente en sus zonas más vulnerables. Es crucial tener en mente que los riesgos y la vulnerabilidad se ven intensificados por la pobreza.
- La preparación y la respuesta ante los desastres conforman un complejo conjunto de tareas que requieren conocimientos avanzados y capacidad institucional, las que actualmente sólo unos pocos países poseen. El principal desafío para la región de América Latina y el Caribe es desarrollar la pericia y la capacidad necesarias. Este desafío debería tener una alta prioridad para los bancos de desarro-

llo multilaterales y otros donantes que sirven a la región. Los bancos mismos deberán continuar generando conocimiento, buenas prácticas y nuevas herramientas para la planificación, respuesta y reconstrucción ante los desastres naturales como manera de asegurar avances en el desarrollo de los países.

- Los gobiernos necesitan desarrollar e implementar mecanismos para garantizar el acceso al financiamiento necesario para las operaciones de rescate y recuperación antes de que se produzca un desastre. La cantidad de financiamiento deberá ser coherente con las evaluaciones de riesgo nacionales realizadas por los gobiernos. Las instituciones multilaterales deben recalcar ante los gobiernos la importancia de calcular los costos potenciales de los desastres naturales, tanto a corto como a largo plazo, y de desarrollar planes apropiados para financiarlos, incluyendo el financiamiento de contingencia de rápido desembolso proveniente de las instituciones mismas. Las agencias multilaterales también deberían estar preparadas para entregar la asistencia técnica y la asesoría necesarias para estos ejercicios. Los instrumentos financieros que se utilizan comúnmente en Europa y Estados Unidos, tales como los seguros y los bonos soberanos para catástrofes, deben ser modificados de manera tal que se adapten más ampliamente a las naciones latinoamericanas y puedan también ser utilizados en ellas.
- Cada etapa de la preparación y la respuesta ante los desastres requiere coordinación entre todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. En la gran mayoría de las situaciones, los gobiernos nacionales asumirán el liderazgo; sin embargo, en algunos casos, la comunidad internacional también tendrá que asumir un papel importante. Además, las autoridades nacionales deben desarrollar los planes de recuperación y reconstrucción a mediano y largo plazo (incluyendo los planes de financiamiento) como también supervisar su implementación. Siempre que sea posible, la reconstrucción deberá estar guiada por el concepto de reconstruir con mejor calidad con el fin de reducir las vulnerabilidades futuras.
- Para mejorar las capacidades de respuesta y provisión de ayuda humanitaria ante emergencias, los gobiernos nacionales deben considerar la creación de Equipos de Respuesta para Asistencia ante Desastres (DART, por su sigla en inglés) una vez que se haya producido un desastre. Estos equipos pueden realizar evaluaciones rápidas y exhaustivas de los daños, las que luego ayudarán a determinar qué suministros, servicios y asistencia técnica se requieren en cada caso.
- La planificación a nivel nacional realizada por el gobierno para hacer frente a los desastres naturales debe tomar en consideración el hecho de que la primera

respuesta a una emergencia, antes de que llegue cualquier voluntario, suministro o equipo de rescate del exterior, proviene de los dirigentes de la comunidad y los residentes locales. Estos requieren capacitación y preparación. Deben ser capaces de identificar las señales tempranas de un desastre natural inminente, operar los sistemas de alerta temprana e identificar las rutas de evacuación y los albergues. Con la ayuda de las autoridades nacionales y provinciales, los gobiernos municipales pueden entregar la mayor parte de la capacitación requerida por los residentes locales y formar equipos de voluntarios para las tareas de rescate y ayuda humanitaria. También pueden desarrollar un trabajo eficaz con las organizaciones no gubernamentales, las que pueden ofrecer un importante apoyo a las comunidades afectadas.

- Las instituciones de financiamiento multilaterales y otros donantes internacionales deberían hacer esfuerzos especiales por incentivar a los países y localidades más vulnerables de América Latina y el Caribe (muchos de los cuales también son los más pobres y menos desarrollados) a prestar una atención prioritaria a (a) el desarrollo de sus capacidades para la gestión de los riesgos de desastres y (b) la incorporación de la prevención y la preparación ante los desastres como una parte integral de sus planes de desarrollo nacionales⁵.

“Reduciendo los riesgos y atendiendo los desastres de las Américas”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a solicitud del gobierno de Colombia, país organizador y sede de la VI Cumbre de las Américas

Los impactos de los desastres en las Américas

Desde la V Cumbre de las Américas llevada a cabo en Puerto España, Trinidad y Tobago en abril del 2009, hasta el momento, graves desastres han afectado la región dejando devastadores efectos sociales, económicos y ambientales. La tragedia de Haití el 12 de enero de 2010, el terremoto de Chile el 27 de febrero del mismo año, las inundaciones en Colombia asociadas al fenómeno de La Niña en los años 2010 – 2011 y las inundaciones en Estados Unidos en el 2011 en la cuenca del río Misisipi, aunque no son los únicos desastres ocurridos durante el período, ponen de

⁵ Deseamos agradecer y destacar las extensivas discusiones con y sus valiosos aportes a este reporte de: Omar Darío Cardona (Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales), Juan Durante (Banco Inter-Americano de Desarrollo), Enrique García (OxfamAmerica), Niels Holm-Heilson (Banco Mundial), HaukeHoops (CARE Estados Unidos y CARE Holanda), Robert Kaplan (Fundación Inter-americana), Jacobo Ocharán (OxfamAmerica) y Mark Schneider (Grupo para Crisis Internacionales).

manifiesto la frecuente y severa sucesión de crisis que encara la región en los tiempos actuales, así como el ritmo creciente de sus impactos.

Traer al Foro Hemisférico la memoria de la ocurrencia de estos desastres, sus impactos y algunas de sus causas es también la oportunidad para expresar nuevamente la solidaridad y el compromiso político de ayuda con las familias, las comunidades y las autoridades de los países que fueron afectados. En segundo lugar, estos recientes desastres motivan a la Cumbre a hacer un llamado urgente a la acción, con el fin de adoptar decisiones concretas para acelerar el proceso de modernización de las políticas públicas para la reducción de riesgos de desastres y la preparación para la respuesta y un llamado a los organismos multilaterales vinculados al Sistema Interamericano a reforzar su compromiso con la gestión integral de riesgos de desastres.

La Cumbre de las Américas es el mejor escenario para examinar periódicamente los temas que afectan la región y algunas de las alternativas que permiten encontrar una salida a los complejos desafíos que ella enfrenta. El análisis de los recientes desastres en el foro hemisférico es una tarea fundamental, que parte de comprender los impactos profundos que dejan los desastres, las causas reales que empujan la generación de los riesgos y la compleja dimensión regional que estos asumen cuando se generan, manifiestan e impactan varios países simultáneamente. Este análisis de los impactos y las causas es la base para generar, desde las máximas instancias políticas de la región, un proceso social de aprendizaje de las lecciones que dejan estos eventos y que orientan el camino que los Estados deben recorrer para fortalecer sus capacidades, su cultura y sus instituciones para evitar nuevas catástrofes.

Es necesario resaltar, en primer lugar, que algunos de los desastres más graves de la historia de la región han ocurrido en los dos últimos años. En Haití, el 12 de enero del 2010 un terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter y con epicentro a 17 km de Puerto Príncipe y posteriores réplicas golpearon duramente la Isla⁶. Los datos de los afectados corresponden a 222.579 muertes, 869 personas desaparecidas, 310.928 heridos, 1.301.491 personas albergadas y daños y pérdidas estimadas en USD 7.754 millones, en lo que es considerada una de las catástrofes humanitarias más graves de la historia y que demandará un proceso de recuperación pos desastre, no sólo física, que tardará no menos de una década.

⁶ Government of the Republic of Haiti and members of the International Community, "Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral losses". 2010.,

Transcurrido tan sólo un mes y medio del terremoto en Haití ocurrió un terremoto de 8,8 en la escala Mw en Chile (27 de febrero 2011) en la costa de la región del Maule y posteriormente un fuerte tsunami que asoló la costa chilena destruyendo o devastando varios pueblos. Este evento es considerado el segundo más fuerte de la historia de ese país y uno de los cinco de mayor intensidad registrados en el mundo. El número de víctimas fatales ascendió a 507⁷ y se calcula que cerca de 440.000 viviendas fueron afectadas y los daños y pérdidas se estiman en USD 30.000 millones.

Los desastres asociados al clima tuvieron en este mismo período severos impactos. Es el caso de Colombia que ha sido afectado recientemente por uno de los mayores desastres de su historia relacionado con la ocurrencia de inundaciones generadas durante el fenómeno La Niña 2010 – 2011 y que dejó 486 personas fallecidas, 3,9 millones de personas⁸ y 710 municipios afectados y necesidades de inversión en la respuesta del orden de USD \$ 3.870 millones.

En este mismo período ocurrieron tormentas y huracanes que generaron impactos regionales, tal como lo acontecido con la tormenta Agatha (29 mayo de 2010) que afectó Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, México y la tormenta Ida que causó 199⁹ muertos en El Salvador y daños considerables en Nicaragua y Honduras. En los Estados Unidos, a mediados de abril de 2011, dos grandes sistemas de tormentas a través de la cuenca del río Misisipi produjeron un récord de precipitaciones. Con el deshielo anual, el río Misisipi comenzó a aumentar a niveles récord a principios de mayo y las áreas que sufrieron inundaciones fueron Illinois, Misuri, Kentucky, Tennessee, Arkansas y Misisipi.

Un total de 98 catástrofes mayores -climáticas y geofísicas- ocurrieron en América Latina y el Caribe en el 2010 y 79 de ellas corresponden a embates de tormentas tropicales y precipitaciones extremas con un impacto no menor a los 9,3 millones de dólares cada una¹⁰. Se hace notorio que un número apreciable de los desastres ocurridos recientemente, tanto los terremotos como los asociados a El Niño y a las tormentas tropicales han sido de carácter regional, tanto por la cobertura que supera fronteras políticas como por la necesidad de la solidaridad de la comunidad internacional para el manejo de la crisis, la rehabilitación y la recuperación pos desastres.

7 De acuerdo al informe núm. 6 de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), basado en la información del Ministerio del Interior de Chile.

8 Presidencia de la República de Colombia, Dirección para la Gestión de Riesgos del Ministerio del Interior y Justicia, Sistema de Información, "Consolidado Atención de Emergencias junio 2011".

9 República de El Salvador con el apoyo de la comunidad internacional, "Damage, Loss and Needs Assessment for Disaster recovery and reconstruction after the low pressure system associated with Tropical Storm Ida". 2009.

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Desastres, www.eclac.org

Los daños y pérdidas de estos 98 eventos cuantificados se han estimado en 49.188 millones de USD¹¹. Cabe advertir que la valoración de los impactos económicos de los desastres en el hemisferio resultaría mucho mayor si se contara con los impactos generados por los eventos medianos y pequeños ocurridos en cada país, que aunque de escala menor y escasa visibilidad en los medios de información pública, pero con mayor recurrencia, tienen efectos acumulados muy altos.

De acuerdo con el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011 (conocido como GAR 11)¹², elaborado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (UNISDR), mientras que a nivel mundial disminuyen los riesgos de mortalidad y pérdidas económicas por inundaciones y huracanes, en las Américas continúan aumentando. Esto implica que los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad no están compensando los incrementos en la exposición. El riesgo de pérdidas económicas igualmente continúa aumentando, superando el crecimiento en el PIB per cápita, lo que implica que el riesgo de pérdida de riqueza en desastres meteorológicos aumenta a un ritmo mayor que el de creación de la riqueza misma.

RESUMEN PRELIMINAR DEL IMPACTO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 2010				
Tipo de Desastre	Número	Muertes	Población afectada	Costo Millones de \$US
Epidemiológico	13	1,211	334,740	565
Climatológico	79	1,380	9.318,685	9,840
Geofísico	6	223,093	4.214,934	38,783
TOTAL	98	225,684	13,868,359	49,188

Fuente CEPAL Caracterización del impacto de desastres en 2010 por tipo de evento

Estos registros se enmarcan en una tendencia observada en el planeta y en la región que muestra un incremento vertiginoso de los desastres a partir de la década de los años setenta, siendo mucho más acentuada la dinámica con los eventos de tipo hidrometeorológico¹³. En efecto, las pérdidas por desastres en la década de los años 90 fueron 7,3 veces superiores a las ocurridas en la década de los años 60¹⁴ y el número de desastres se ha multiplicado por 5 entre 1975 y el 2005. América Latina es la segunda región de mayor ocurrencia de desastres luego de Asia¹⁵.

¹¹ Ibidem, www.eclac.org

¹² United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), "Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: Revelar el Riesgo, replantear el Desarrollo (GAR11)". 2011.

¹³ World Bank, ISDR, Global facility for Disaster Reduction and Recovery, www.gfdrr.org

¹⁴ EMDAT, "Total Perdidas por Desastres 1991 – 2000, con base en datos OFDA-CRED", en PNUD, "Informe Mundial La reducción de Riesgos de Desastres. Un Desafío para el Desarrollo.". 2004. pp. 13.

¹⁵ Ibidem.

Por tanto, como hicieron patentes las inundaciones y los deslizamientos ocurridos en Brasil, Colombia y Costa Rica en 2010, una proporción considerable de los daños por desastres sufridos en América Latina va ligada a desastres meteorológicos extensivos de elevada frecuencia. De acuerdo con el GAR-11, en un grupo de 12 países de América Latina que disponen de una base de datos nacional sobre desastres, los daños en las viviendas se han multiplicado aproximadamente por cuatro desde 1990.

¿Qué repercusiones tienen los desastres en el bienestar general de los países y de la región?, ¿qué implicaciones tiene sobre el progreso? Los desastres tienen una profunda y variada implicación sobre la seguridad y el desarrollo, retarda el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio¹⁶, son un factor determinante y altamente correlacionado con la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental, socavan la capacidad productiva y el ahorro de las familias y afectan en el mediano y largo plazo la competitividad y el desarrollo económico y social en su conjunto.

Una investigación llevada a cabo por la Unisdr¹⁷ en el 2010, que evalúa la situación de 79 países en desarrollo a escala global, que simultáneamente sufren las debilidades para hacer frente a los riesgos de desastre, tienen decrecimiento de la competitividad comercial y creciente exposición a shocks comerciales, revela que cerca de dos tercios de estos países pueden experimentar las trampas de pobreza o "las trampas de la falta de resistencia".

Señala la investigación que los desastres frecuentes destruyen los bienes en las economías vulnerables, reducen la acumulación de capital más allá del mínimo necesario para beneficiarse de los rendimientos crecientes del desarrollo y lleva a estos países a las trampas de pobreza de difícil superación, donde la economía entra en un círculo vicioso y se expresa en última instancia, en la falta de capital por persona, incluidos el capital humano, capital de empresas, la infraestructura, el capital natural, la institucionalidad pública capital y el capital de conocimiento.

El riesgo de pérdidas económicas continúa aumentando, superando el crecimiento en el PIB per cápita, lo que implica que el riesgo de pérdida de riqueza en desastres aumenta a un ritmo mayor que el de creación de la riqueza misma.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Werner Corrales y Tania Milena, "Overcoming Trade and Development Limitations Associated to Climate Change and Disasters Risks". Geneva. UNISDR. 2010.

La magnitud de la inversión pública hace que la inversión actual en gestión del riesgo de desastres resulte prácticamente insignificante. Por citar algunos ejemplos, de acuerdo al GAR11¹⁸, en 2010 el Fondo para desastres naturales de México (FONDEN) quedó agotado. Con un presupuesto anual de 7.000 millones de pesos, para septiembre ya había desembolsado 12.000 millones, y se estimaba que serían necesarios 25.000 millones más antes de finalizar el año. En este mismo país, el costo anual por exenciones fiscales ascendió en 2007 a un 6 por ciento aproximadamente del PIB. La inversión en gestión del riesgo de desastres, en cambio, representó tan sólo el 0,1 por ciento de los ingresos públicos y un 0,4 por ciento del total de inversiones públicas en 2007. Desde 1982, todos los gobiernos mexicanos se han visto obligados a absorber pérdidas por desastres superiores a los 10.000 millones de dólares a lo largo de su mandato, cantidad que no incluye las pérdidas en el sector agrícola.

De acuerdo con el mismo informe, prevenir los riesgos de desastres mediante mejoras en la gestión del uso del suelo y la construcción tiene en México y Colombia un costo unas cuatro veces menor que absorber las pérdidas por desastres. Por otra parte, el costo por la mejora o reubicación de edificios vulnerables es sólo ligeramente inferior a las pérdidas que podrían provocar. Sin embargo, tales medidas pueden reducir la mortalidad en un 40 por ciento aproximadamente.

Perú realiza hoy evaluaciones del riesgo de desastres en todos sus proyectos de inversión pública, hecho que tiene enormes consecuencias positivas para la reducción del riesgo de desastres. El impacto de las pérdidas por desastres es muy diferente según el nivel de desarrollo de cada unidad territorial. Aunque los países de desarrollo humano alto sufren más pérdidas económicas en términos absolutos, su impacto en el PNB no alcanza el 2 por ciento mientras que en los países de desarrollo humano bajo el impacto de las pérdidas llegan al 15 por ciento del PNB. Las evaluaciones de los desastres ocurridos en la región dan cuenta de que los desastres tienen un impacto general en la sociedad pero con efectos mucho más severos y de difícil recuperación en los países de ingreso bajo, profundizando la inequidad social, la brecha de pobreza y exclusión. Los ejemplos son frecuentes. Las afectaciones en Centroamérica por la acción de las tormentas Ida¹⁹ y Agatha o los efectos del fenómeno La Niña dan cuenta de un efecto concentrado en los pobres como ocurre crudamente en el Caribe, que en el caso de las tormentas Noel y Olga en

¹⁸ United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), "Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: Revelar el Riesgo, replantear el Desarrollo (GAR11)". 2011.

¹⁹ Government of El Salvador with the support of the international community, "El Salvador. Damage, Loss, and Needs Assessment for Disaster Recovery and reconstruction after the low pressure system associates with Tropical Storm Ida". 2009. pp. 27.

República Dominicana ocurridas en el año 2007 dejó un saldo de 75 mil afectados, de los cuales el 90 por ciento estaba bajo la línea de pobreza en las provincias con más bajo IDH del país²⁰.

El impacto de los desastres derivados de eventos climáticos es notoriamente mayor en comunidades rurales y dentro de tales es mayor en las comunidades indígenas y en los hogares con alta prevalencia de jefatura femenina y se agrava donde se presentan discapacidades. El mayor impacto rural de los desastres acentúa la brecha en los niveles de desarrollo urbano-rurales y acelera procesos migratorios y el fenómeno de desplazamiento por crisis ambientales.

En el panorama regional resultan especialmente frágiles los pequeños Estados insulares por su alta exposición a eventos críticos como tormentas tropicales y huracanes y a sus condiciones de susceptibilidad y falta de resiliencia económica y capacidad de respuesta.

Los desastres afectan en forma simultánea muchas dimensiones de la vida social y en muchos casos superan las capacidades adaptativas de las comunidades. En la región, los reportes en la evaluación de daños y pérdidas en la infraestructura social y de gobierno es considerablemente elevada, siendo especialmente grave en la destrucción total o parcial de hospitales, escuelas, redes de servicios públicos, caminos de acceso e infraestructura comunitaria, así como en la suspensión o alteración de servicios sociales fundamentales. En el ámbito productivo los desastres han generado en la región daños y pérdidas en prácticamente todos los sectores con un énfasis marcadamente superior en los referidos a producción agropecuaria y pesca, vivienda, minería, turismo. También son frecuentemente afectados la infraestructura vial y de transporte, y las instalaciones de gobierno y seguridad.

En la escala micro, los desastres golpean los medios de vida de una gran cantidad de personas, al destruir especialmente pequeños activos que permiten ingresos de subsistencia y/o autoconsumo. Estas actividades suelen ser de carácter informal y son las que precisamente predominan en las zonas de mayor riesgo y de mayor pobreza tales como pequeños comercios, servicios técnicos, agricultura de subsistencia y otros tipos de producción y servicios a pequeña escala. Quienes ejercen estas actividades, por factores como la imposibilidad de demostrar su existencia y propiedad, no logran regularmente ser visualizadas en la identificación de necesidades y tampoco apoyadas por organismos estatales para su recuperación, aunque su funcionamiento sea fundamental para el bienestar económico e integral de las familias que de allí derivan su sustento.

²⁰ PNUD, "República Dominicana. Marco Estratégico de Recuperación por las tormentas Noel y Olga". 2007.

Desafíos de la recuperación pos desastre

¿Qué ocurre si no se implementa un adecuado proceso de recuperación luego de un desastre? La carencia de apoyo o un soporte estatal inadecuado e ineficiente en la recuperación pos desastres no sólo vulnera derechos fundamentales de las y los ciudadanos, especialmente en el caso de las personas en situación de pobreza, sino que expone a un posible proceso gradual de deterioro social y ambiental, incluida la repetición o agravamiento de nuevas condiciones de riesgos frente a futuros desastres. En otros casos, el problema radica en procesos que reconstruyen las mismas condiciones de riesgos que precedían al desastre²¹, tales como la construcción de viviendas o vías en zonas de riesgo no mitigable. Adicionalmente, son recurrentes los procesos de reconstrucción que carecen de integralidad, especialmente los que dejan de lado aspectos básicos tales como la recuperación de los medios de vida de la población más vulnerable, o que no atienden la recuperación ambiental pos desastres.

Las experiencias en la reconstrucción en Haití reflejan las dificultades que en menor o mayor medida caracterizan estos procesos y que los hacen complejos por dificultades que no se limitan exclusivamente a la escasez de recursos. Los grandes desastres pueden afectar las condiciones básicas de la gobernabilidad, en un momento en el que ella es fundamental para tomar múltiples decisiones, tales como definir criterios de política y responder a centenares de tareas y necesidades en forma casi simultánea, entre ellas la identificación de personas afectadas, la definición de beneficios o ayudas por sector, la priorización y acreditación de beneficiarios y la consulta de las demandas de la población mediante el desarrollo de procesos técnicos, participativos e incluyentes a la vez.

Adicionalmente, desde el mismo momento de la crisis, se hace indispensable definir los procesos de planificación sectorial y territorial, contar con las herramientas de gestión pública, administración, ejecución y vigilancia del gasto público, que permitan responder de la forma más rápida posible a la recuperación, todo esto en forma simultánea a las tareas que implican seguir manejando la atención de las situaciones de emergencia y la funcionalidad básica del territorio²².

21 PNUD, "Proyecto Lecciones Aprendidas en los Procesos de Recuperación Y Desarrollo Pos desastre en América Latina y El Caribe - Lineamientos Estratégicos para los Procesos de Recuperación Pos desastre".

22 El área de Prevención y Recuperación de Crisis del Centro Regional del PNUD en Panamá tiene una amplia experiencia en el apoyo a autoridades nacionales y subnacionales en planificación y organización de la recuperación y facilita contactos con las mejores experiencias internacionales para cada subtema.

Para comprender mejor las necesidades y los desafíos -humanitarios y de desarrollo a la vez- que implica poner en marcha un proceso de recuperación pos desastre, la comunidad internacional ha acogido el concepto de recuperación temprana definido por el PNUD, como “un proceso multidimensional de recuperación que se inicia en un contexto humanitario y está guiado por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto-sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazadas”²³.

Considerando que en la región existen condiciones de riesgo ya creadas y que será necesario encarar situaciones de desastres a futuro, es necesario asumir el tripe desafío de trabajar simultáneamente tanto la reducción de riesgos, la preparación para la atención de desastres y los procesos de recuperación pos desastre. Esta última tarea hace indispensable generar políticas, herramientas permanentes y capacidades que puedan ser aplicadas para procesos de recuperación pos desastres tanto en las esferas sectorial, nacional, local como lo han venido haciendo un número de países, entre los que se cuentan Colombia, Ecuador, Honduras, México y Paraguay. Estos países han contado con la asistencia técnica y financiera del PNUD que fomenta la red global y regional de experiencias en reducción de riesgos y recuperación temprana y que ha permitido avanzar en la institucionalización de políticas y herramientas permanentes de recuperación pos desastres.

Existen en la región experiencias relevantes de estrategias anticipadas de preparación para la recuperación pos desastres como la llevada a cabo en Bogotá, apoyada por el PNUD, y que desde 2004 permitió desarrollar una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades de Respuesta frente a Eventos Críticos de fortalecimiento normativo, financiero, organizacional, logístico y cultural para el manejo de crisis lo que le permite contar actualmente con los arreglos institucionales predefinidos para ser utilizados en caso de una situación pos desastre.

En esta misma línea, un grupo de países de la región con experiencias en situaciones pos desastres y con la facilitación del PNUD²⁴, han venido aportando sus análisis sobre los criterios, políticas y principios orientadores más relevantes para ese tipo de situaciones, donde destacan la necesidad de evitar la reconstrucción de

²³ Cluster sobre Recuperación Temprana e, IASC, “Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana”. 2008.

²⁴ PNUD-BCPR, “Lineamiento, Orientaciones y Principios de Procesos de Recuperación en América Latina”.

condiciones de riesgo, la importancia de fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad nacional, subnacional y local en la conducción de la recuperación, desarrollar y empoderar a la población para su participación activa, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y hacer de la recuperación una oportunidad de desarrollo equitativo.

Estos desarrollos constituyen avances orientadores para la región, pero se hace necesario avanzar en procesos extendidos y sostenibles de cooperación regional y de fortalecimiento de capacidades nacionales para abordar procesos de recuperación social, económica y ambiental pos desastre.

Unas condiciones de riesgo exacerbadas

El panorama de riesgos de desastres de la región comprende un catálogo muy amplio de eventos potencialmente destructivos de todas las escalas y de carácter geológicos, hidrometeorológicos, sanitarios, tecnológicos o antrópicos. En materia de riesgos relacionados con eventos geológicos, los terremotos, las erupciones volcánicas, los deslizamientos y maremotos y su derivación en posibles tsunamis, pueden incluso afectar a varios países de la región en forma simultánea, devastadora y sin previo aviso. El panorama está también caracterizado por los riesgos asociados a eventos hidrometeorológicos como tormentas, huracanes, inundaciones y sequías, así como por los riesgos epidemiológicos y tecnológicos, especialmente los asociados con incendios, explosiones, radiación y contaminación, principalmente.

Los desastres que se han presentado en años recientes en las Américas hacen indispensable el análisis de sus causas, lo que significa ver la evolución de las amenazas y las vulnerabilidades. Del lado de las amenazas es preciso señalar la configuración de factores que marcan una tendencia a su aumento, tal como sucede por la acción del cambio climático que trae consigo en muchos países y regiones del hemisferio mayor déficit hídrico, o aumentos significativos y de mayor capacidad destructiva, así como la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

El vertiginoso aumento de las condiciones de vulnerabilidad acelerado en las tres últimas décadas se deriva de modelos de desarrollo y de prácticas culturales predominantes muy compartidas por todos los países de la región, tales como la construcción de viviendas e infraestructura en las zonas naturales de inundación o de exposición a peligros, el deterioro de zonas de amortiguamiento de crecidas de ríos, la deforestación y deterioro de cuencas, la aceleración de procesos erosivos y de sedimentación de ríos y la ausencia de mecanismos de planificación, ordenamiento

del territorio y de control de uso del suelo urbanizable. Con respecto al riesgo sísmico, las vulnerabilidades están relacionadas con la inadecuada calidad en las edificaciones, la construcción sin normas o criterios técnicos adecuadas a las condiciones sísmicas o geológicas, la falta de control en el cumplimiento de estas normas, la carencia de planificación de asentamientos humanos sin criterios de gestión de riesgos y las bajas capacidades institucionales para la gestión de riesgos, entre otros factores.

El marco de los mandatos regionales y globales

La OEA ha expresado y reafirmado su política de reducción de riesgos y atención de desastres y ha indicado su compromiso con la cooperación regional y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la reducción de riesgos y la atención de desastres en aspectos centrales como la promoción de la toma de conciencia frente a los desastres, como lo han señalado en la Declaración de Quebec (2001), la Declaración de Nuevo León (2004), la Declaración de Mar del Plata (2005), la Declaración de Puerto España (2009) y ha sido expresado en el Plan de Acción de Miami (1994), el Plan de Acción de Santiago (1998), el Plan de Acción de Quebec (2001) y el Plan de Acción de Mar del Plata (2005).

Cabe señalar que en la Declaración de Puerto España (2009) se instruye a los Ministros o altas autoridades nacionales para que, en colaboración con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales especializadas en cuestiones de desastre se fortalezcan la cooperación en las Américas en las áreas de reducción de riesgos y atención de desastres, en el contexto de Unidsr y de la Declaración y el MAH para 2005-2015. En esta misma declaración se asume un fuerte compromiso con la tarea de mejorar la cooperación regional y el fortalecimiento de la capacidad nacional técnica e institucional para la reducción de riesgos, se alienta el fortalecimiento de las medidas de planificación y promoción de la educación y la capacitación con miras a aumentar la concienciación pública respecto de la preparación para casos de desastres.

En años recientes, nuevos y destacados foros regionales han permitido seguir construyendo acuerdos sobre los pasos a seguir. Se resaltan las conclusiones obtenidas del Primer Diálogo Regional para América Latina y el Caribe –Gobernabilidad para la reducción de Riesgos de Desastres, realizada en Villahermosa, Tabasco, México en 2011 por el Cepredenac, el PNUD y el gobierno de Tabasco, que recomiendan como principios rectores para integrar la reducción de riesgos en los procesos de los países: a) la necesidad de que cada país desarrolle un marco normativo y regulato-

rio que fortalezca la reducción de riesgos de desastres a todos los niveles y en todos los sectores, b) la coordinación y subsidiariedad entre los distintos órdenes de gobierno nacional, subnacional y local, c) la participación corresponsable de la sociedad civil organizada y el sector privado en la reducción de riesgos de desastres y d) la necesidad de enfocarse en la reducción de la vulnerabilidad.

Se resaltan, de igual manera, las conclusiones obtenidas por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Unisdr y el Gobierno de México en encuentros con autoridades y técnicos de la región²⁵ que concluyen sobre la importancia de las siguientes acciones: a) sensibilizar a todos los actores nacionales acerca de la importancia de la transferencia del riesgo y la protección de la inversión pública en casos de desastres, b) profundizar los estudios sobre evaluación y cuantificación de riesgos, c) formular estrategias eficientes de protección financiera para prevenir y hacer frente a las posibles pérdidas del Estado y de la sociedad en general, y d) promover, estrategias de financiación más eficientes mediante acciones ex ante tales como los seguros a pequeña escala.

La creciente dinámica desarrollada por los países de la región, el Sistema y la Organización de Estados Americanos y el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias, así como de importantes organismos de cooperación internacional, está permitiendo destacados avances de los países y de la institucionalidad regional. Esta amplia participación social e institucional expresa un enorme potencial de cambio que hace necesario fortalecer las capacidades de concertación regional y la mayor generación de sinergias.

Como punto de partida para el fortalecimiento de las capacidades nacionales y las articulaciones regionales, se presenta a continuación el enfoque y los componentes estructurales de la gestión de riesgos, así como una sucinta revisión del estado actual de los avances y limitaciones de la temática, a partir de diferentes insumos, especialmente la obtenida de los reportes nacionales del cumplimiento del MAH y que han sido compilados por el área de gestión de riesgos de la OEA²⁶.

²⁵ Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas y el Gobierno de México, "Seminario Regional sobre Inversión Pública y Mecanismos Financieros, Seguros y Reaseguros contra Desastres en América Latina y el Caribe". 22 y 23 de noviembre de 2010.

²⁶ Organización de Estados Americanos (OAS) y Departamento de Desarrollo Sustentable, "Informe regional del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)".

Estado actual de la gestión de riesgos de desastres en las Américas

La reducción de riesgos y atención de desastres en la cultura

La importancia de promover una cultura institucional y ciudadana de prevención de desastres.

Un factor determinante de los riesgos es el conocimiento de las especificidades que imponen la geografía y el ambiente a los procesos de desarrollo. Las fortalezas o debilidades en la incorporación de la gestión de riesgos en los comportamientos cotidianos también se refleja en la cultura política e institucional, específicamente en las demandas que la población hace a sus autoridades sobre las responsabilidades públicas en la gestión de riesgos de desastres; es decir, en el marco del ejercicio de derechos y deberes en la reducción de riesgos.

El cambio cultural hace necesario avanzar en la modificación de valores, conocimientos y comportamientos que faciliten mejores estrategias de la población y sus instituciones para evitar su exposición a las amenazas, lo que hace indispensable el desarrollo de estrategias de educación, capacitación e información pública orientadas a la construcción social de nuevos procesos de significación social o de construcción social del sentido que generen mayores niveles de empoderamiento individuales y colectivos para la gestión integral de riesgos.

Este ámbito hace necesaria la gestión y el intercambio de información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección, especialmente dirigida a las y los ciudadanos de las zonas de alto riesgo, así como al fortalecimiento de las redes entre los expertos y el fomento del diálogo y la cooperación entre las comunidades científicas y los profesionales que se ocupan de la reducción de los riesgos de desastre. De igual forma, mediante el desarrollo de la enseñanza y formación, que promueva la inclusión de la reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles, así como la preparación de programas de formación y enseñanza de la reducción de los riesgos de desastre destinados a sectores específicos y, por último, la promoción de iniciativas de formación comunitarias. Para incorporar la gestión de riesgos en la cultura es necesario el fomento de la investigación, mejorando los métodos para el conocimiento de riesgos y el análisis de las medidas de reducción de los riesgos a todo nivel y desde diferentes disciplinas académicas.

La situación actual en las Américas sobre el proceso de incorporación de la reducción de riesgos en la cultura muestra avances aún incipientes, por cuanto el conoci-

miento de la reducción de riesgos está concentrado en pocos actores de la sociedad, hay un bajo involucramiento del sector privado y una bajo nivel de iniciativas globales y regionales en esta materia. Según el reporte por la OEA del cumplimiento del MAH, el cual recoge el estado de avance de 22 países que han finalizado sus informes del Marco de Acción de Hyogo (HFA) Monitor Nacional 2009-2011: 12 países incluyen la reducción de riesgos de desastres (RRD) en el currículo educativo nacional, 12 países cuentan con algunos programas educativos profesionales sobre la RRD, 10 países incluyen la RRD en la agenda nacional para la investigación, y 15 países desarrollan alguna estrategia de sensibilización a nivel del país.

La necesidad del cambio cultural representa un desafío y una oportunidad para el trabajo conjunto entre el sector privado y público en el logro de estrategias comunes, tales como las que pueden ser emprendidas desde medios de comunicación regionales en el que están llamados a participar los medios de comunicación nacionales y locales, los centros educativos y de investigación, entre otros actores.

El desarrollo político de la reducción de riesgos y la atención de desastres

La incorporación en el sistema político

En la respuesta a los desafíos que imponen los desastres al Hemisferio es fundamental el proceso de incorporación de la gestión integral de riesgos en el sistema político, en la valoración institucional y en las agendas del país, haciendo que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional, tal como lo señala el MAH. Este proceso incluye la modernización de marcos legislativos e institucionales de forma que garanticen la transversalización de la gestión integral de riesgos en los diversos sectores, el fortalecimiento de mecanismos nacionales de distribución de responsabilidades y de coordinación interinstitucionales e intersectoriales, la incorporación de la reducción de los riesgos en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno, la descentralización de las responsabilidades y recursos para la reducción de los riesgos, el desarrollo de estrategias de financiamiento que permitan adelantar las políticas y programas de gestión de los riesgos de desastre, y, la promoción de la participación de la comunidad como sujeto activo de su propia seguridad y poseedora de derechos.

En el último quinquenio se ha acelerado el interés de varios países de la región por evolucionar hacia arreglos institucionales modernos, más adaptados a las necesidades complejas de los desastres y enfocados a afrontar las causas de los riesgos y

no sólo sus consecuencias, dotando de un mayor nivel político, jerárquico y técnico a las organizaciones nacionales encargadas de promover la gestión de riesgos. Algunos casos recientes han sido significativos, como el ocurrido en años recientes en Ecuador que ha incorporado un mandato específico alusivo a la gestión de riesgos en la Constitución Política y la posterior creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

También ha representado un avance significativo la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) del Perú mediante la aprobación reciente de la Ley N° 29664 de julio del 2011 que ofrece un diseño institucional que refuerza el perfil técnico, integral, interinstitucional de la gestión de riesgos.

La complejidad de los desastres y de su gestión hacen necesaria la transversalización de la gestión integral de riesgos en las instituciones de los sectores del desarrollo que tienen relación ya sea con los procesos de generación de riesgos o que deben responder a sus efectos, para que la reducción de riesgos de desastres se incorpore en sus marcos normativos sectoriales, sus funciones y responsabilidades y para que se incluya en sus políticas, planes, programas y proyectos de inversión, así como en los presupuestos de las entidades públicas nacionales y locales.

En las Américas el proceso de incorporación de la gestión integral de riesgos en políticas y marcos estratégicos de desarrollo de los países ha venido avanzando, aunque con niveles muy diferenciados en la eficacia y la eficiencia de sus estrategias. Según el reporte HFA Monitor mencionado anteriormente, de los 22 países que han presentado sus reportes tan sólo 11 países cuentan con elementos de RRD en sus planes nacionales de desarrollo, 16 países tienen asignaciones específicas en los presupuestos nacionales para la RRD, y, 16 cuentan con plataformas nacionales operativas con múltiples socios. En la transversalización de la gestión de riesgos en políticas nacionales altamente relacionadas, se tiene que 12 países cuentan con Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza que incluyen iniciativas para la reducción de riesgos de desastres, 14 países articulan políticas y estrategias de cambio climático con RRD y tan sólo 8 países cuentan con Evaluaciones y Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) que incluyen elementos de RRD.

De otro lado, resulta recurrente en los países de la región las dificultades que se presentan para articular instituciones y agendas públicas nacionales altamente relacionadas, como son las agendas de reducción de riesgos de desastres y de cambio climático, más específicamente con los procesos de adaptación al cambio climático, así como los sistemas o esquemas de planificación, del ambiente, de

gestión de recursos hídricos, de ordenamiento y uso del territorio. A escala regional, el Sistema Interamericano y las sucesivas Cumbres de las Américas han hecho una alta valoración política de la gestión de riesgos y al desarrollo de los instrumentos. Así, se han establecido importantes mandatos relacionados con el tema que han impulsado acciones subregionales y nacionales, así como mecanismos y arreglos institucionales con avances de una eficacia hasta el momento relativa. En 1999 fue creado el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN), posteriormente fue adoptado el Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres (IASP 2003) y en el año 2007 fue conformada la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD).

Desde la adopción del MAH, la Asamblea General de la OEA ha adoptado una serie de resoluciones a los órganos técnicos de la Secretaría General a trabajar bajo esta orientación, lo cual ha implicado el establecimiento de acuerdos y mecanismos de cooperación con el PNUD, la Unisdr y otras organizaciones internacionales que han facilitado las sesiones y que incluyen ONGs, sector privado y distintos niveles de gobierno y la realización de los Encuentros Hemisféricos que se desarrollan en el marco de la RIMD.

Las sesiones de la Plataforma Regional, los Encuentros Hemisféricos y la RIMD, han sido elementos articuladores y de continuidad a los intercambios y diálogos regionales y el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN) ha sido una instancia para profundizar la coordinación interinstitucional entre las agencias del Sistema Interamericano y el Sistema de las Naciones Unidas.

A pesar del amplio número de instrumentos y mecanismos regionales y subregionales aún existe un insuficiente conocimiento de los mismos y existen limitaciones para articular, de manera eficiente y efectiva, los acuerdos y mandatos entre organismos subregionales y entre las agencias del Sistema Interamericano y la Secretaría General de la OEA (SG/OEA). El CIRDN, que podría cumplir un papel fundamental en el desarrollo de la agenda regional en reducción de riesgos y atención de desastres, presenta limitaciones que deben superarse cuanto antes para avanzar en planes de acción operativos, capaces de coordinar las políticas y acciones de sus miembros bajo un único marco institucional y de políticas.

Frente a la necesidad de contar con políticas de recuperación pos desastres, la región y la mayoría de países no disponen de lineamientos o mecanismos básicos para la recuperación y para la coordinación nacional o regional.

5.3. El desarrollo del conocimiento para la reducción de riesgos y la atención de desastres

Señala el MAH, que el punto de partida para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia consiste en conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres a que se enfrentan la mayoría de las sociedades, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento.

Es fundamental la producción, conservación, uso y apropiación de la información de riesgos tal como la expresada en mapas de amenaza, los sistemas de indicadores del riesgo de desastre y el análisis del impacto de los desastres, así como los sistemas de alerta temprana y el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas para estudiar y pronosticar las amenazas naturales.

Una de las mayores debilidades nacionales comunes en la región en la institucionalidad para el conocimiento de los riesgos está referido a la alta dependencia de la cooperación internacional y la baja sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento institucional con recursos públicos, la falta de coordinación entre los productores de conocimiento y los usuarios y la carencia en la articulación de políticas de ciencia y tecnología con las de gestión integral de riesgos de desastres que permitan descentralizar y ampliar el aporte de la sociedad al conocimiento de sus problemas locales. Adicionalmente, existen considerables desafíos técnicos que van desde la homologación de la terminología, homologación de modelos, estandarización de procesos hasta la aplicación de la tecnología de la comunicación y la observación y el desarrollo de capacidades y redes de científicos y técnicos.

La reducción del riesgo subyacente

La reducción de los factores de riesgo es posible a través de una adecuada gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, la incorporación de la gestión integral de riesgos en las prácticas de desarrollo social y económico, en la planificación del uso de la tierra, la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en la planificación de los proyectos de infraestructuras y en la gestión adecuada de los ecosistemas frágiles. Adicionalmente, una estrategia de gestión integral de riesgos puede considerar y contemplar la promoción de mecanismos de distribución de riesgos financieros, en particular el seguro y el reaseguro contra los desastres.

Los avances en las acciones concretas para la reducción de los riesgos son relativos. De los 22 países que han finalizado sus informes preliminares del HFA Monitor Nacional, 17 cuentan con mecanismos para proteger y restaurar los ecosistemas, 14 de ellos invierten recursos para reducir el riesgo en los asentamientos urbanos vulnerables y 12 consideran los posibles impactos del riesgo de desastres en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

El fortalecimiento de la preparación para la respuesta

Esta política pública de la gestión del riesgo tiene como objetivo responder eficaz y eficientemente cuando el riesgo ya se ha materializado y no ha sido posible impedir el impacto de los fenómenos peligrosos. El fortalecimiento de la preparación para casos de desastre es posible con el avance en las siguientes dimensiones: a) el fortalecimiento de la capacidad normativa, técnica e institucional para la gestión regional, nacional y local de las situaciones de desastre, b) el intercambio de información y la coordinación a todo nivel, c) el fortalecimiento de preparativos y enfoques regionales coordinados, d) la formulación de los planes y las políticas de preparación y contingencia, y e) la promoción y establecimiento de los fondos de emergencia para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.

A escala nacional, de los 22 países que han finalizado sus informes preliminares del HFA: 11 cuentan con servicios de seguros ante catástrofes; 12 reportan que están llevando a cabo simulacros y entrenamientos en escuelas y hospitales como parte de los preparativos para desastres, 15 informan tener políticas o programas nacionales para hospitales y escuelas seguras en situaciones de emergencia, 15 disponen de capacidad para la aplicación de metodologías para evaluar daños y pérdidas, 16 tienen planes de contingencia y procedimientos para enfrentar desastres mayores, y, un número igual de países notifica contar con arreglos financieros para enfrentar desastres mayores.

Algunas de las principales recomendaciones para fortalecer la preparación de respuesta a escala regional son las siguientes:

- Se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación existentes entre la OEA y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) para las situaciones de crisis y de recuperación pos desastres.
- Se hace necesario fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria en territorios transfronterizos.

- Es necesario dotar de los instrumentos de funcionamiento adecuados al CIRDN.
- Es necesario impulsar la adopción de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres (1991) como marco para la coordinación intrarregional.
- Es necesario establecer un mecanismo de registro único de certificación de los actores en asistencia humanitaria y repuesta, para lo cual la OEA podría actuar como instancia para este fin, según las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las Actividades de la OEA (CP/RES. 759).
- Es necesario sistematizar la información de los múltiples manuales de las Cancillerías y guías de operaciones para la respuesta a desastres y generar mecanismos estandarizados para mejorar la coordinación de la respuesta y la cooperación en esta materia.
- En la escala sub/regional, el seguro de riesgo ante catástrofes ha avanzado muy puntualmente con el Seguro contra riesgo catastrófico del Caribe (CCRIF) que consiste en un servicio regional creado y administrado por 16 gobiernos del Caribe. Salvo esta experiencia, en la región se carece de un mecanismo regional que permita el aseguramiento o el manejo de recursos para el manejo de crisis y los procesos de recuperación.

Propuestas sobre Reducción de Riesgos y Atención de Desastres

Desarrollo Institucional

Se recomienda

Fortalecer los mecanismos interamericanos especializados en reducción de riesgos y atención de desastres, de manera que tengan una mayor incidencia en los procesos de desarrollo de la región. Instar a los Gobiernos que aún no han ratificado los instrumentos y mecanismos regionales ya acordados para la gestión integral del riesgo para que lo realicen en los próximos doce meses.

Reconocer los avances significativos, aunque dispares, que se están dando en las subregiones y en los países y el papel de las instituciones subregionales especializadas en la materia.

Acordar fortalecerlas e instar a los órganos de integración subregional, que aún no cuentan con instancias de coordinación en materia de gestión integral del riesgo de desastres, a que las instituyan.

Ratificar el compromiso de todos los gobiernos de la región en la integración de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres.

Instruir a las instituciones de gestión del riesgo y atención de desastres, que conforman las entidades subregionales, para que garanticen, a través de los Consejos y Juntas Directivas pertinentes, su plena y constante participación en esta Red.

Requerir a los organismos del SNU, a la OEA y a las entidades subregionales especializadas en gestión integral del riesgo y los respectivos mecanismos de integración sub-regional, establezcan en forma coordinada un enfoque territorial que permita abordar la problemática del riesgo y los desastres en aquellas áreas cuya dinámica biofísica y social requiera la acción concertada de varios países e instituciones de la cooperación.

Acordar desarrollar procesos de fortalecimiento organizativo y actualización normativa que permitan a los sistemas nacionales de reducción de riesgos y atención de desastres desarrollar las acciones necesarias para la gestión prospectiva y correctiva del riesgo y para la gestión reactiva frente a emergencias y desastres.

Impulsar a los gobiernos nacionales y locales y de las ciudades capitales, áreas metropolitanas y ciudades intermedias al establecimiento prioritario y perentorio de políticas, estrategias y planes de reducción integral del riesgo y muy particularmente con respecto al riesgo urbano.

Requerir que todos los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres y Atención de Desastres establezcan los mecanismos de coordinación y apoyo que permitan el pronto desarrollo de estas políticas, estrategias y planes.

Comprometerse a incorporar en las agendas legislativas aspectos centrales de la reducción de riesgos y la atención de desastres, tales como:

- La obligatoriedad de todas las entidades públicas nacionales y locales de desarrollo de incluir en sus presupuestos anuales o plurianuales partidas para programas de gestión integral de los riesgos relacionados con sus propias actividades y a incluir en sus políticas, planes, programas y proyectos de inversión la reducción de riesgos.

- Establecer responsabilidades de todo orden para las entidades públicas o privadas o ciudadanos que generen riesgos a desastres.
- Fortalecer el CIRDN para que realice una sistematización y análisis de los procesos normativos y estratégicos que se han desarrollado recientemente o que están actualmente en proceso, en materia de reducción de riesgos y atención de desastres, y ponga a disposición de los países esta información de manera que sirva para el análisis de experiencias comparativas.
- Comprometer a los Gobiernos Nacionales para que los Ministerios y Secretarías de Planificación y del Ambiente y los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo y Protección Civil desarrollen procesos y mecanismos para armonizar las políticas, estrategias, planes y normas relativos al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de los recursos hídricos, el ordenamiento y uso del territorio y la gestión integral del riesgo.
- Solicitar al CIRDN que establezca y ponga en operación un mecanismo regional de consulta y participación de la sociedad civil y entidades privadas y no gubernamentales, sobre la base de los mecanismos existentes en las subregiones.
- Desarrollar durante el período 2012 – 2015 el Cuatrienio para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres en las Américas que permita acelerar los objetivos del MAH en la región y el cumplimiento de los mandatos sobre desastres promulgados en la V y VI Cumbre de las Américas y garantice el fortalecimiento de la institucionalidad Americana para la reducción de riesgos y la atención de desastres.
- Solicitar a las organizaciones internacionales, regionales y subregionales adelantar durante el Cuatrienio para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres en las Américas un proceso regional, que involucre a los diferentes actores públicos, privados y sociales, nacionales y locales, para el fortalecimiento de la institucionalización de la gestión de riesgos en cada país y en los órganos del Sistema Americano que contemple por lo menos los siguientes objetivos:
- Contar con políticas públicas, estrategias, planes y programas nacionales amplios y suficientes en desarrollo para la gestión integral de riesgos en sus territorios.
- Revisar y en tal caso modernizar y actualizar las normas relativas a la reducción de riesgos, atención de desastres y recuperación pos desastre.

- Armonizar las políticas, estrategias, planes y normas relativas al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de recursos hídricos, el ordenamiento y uso del territorio y de gestión integral de riesgos.
- Garantizar el funcionamiento de sistemas nacionales modernos y eficientes para la reducción de riesgos y atención de desastres.
- Incorporar el análisis de riesgos y de medidas prospectivas y correctivas de los mismos en los proyectos de inversión pública nacional y local.
- Definir políticas y arreglos institucionales permanentes para los procesos de recuperación pos desastres.
- Requerir a los organismos hemisféricos y subregionales, en particular a la OEA, el BID, la CAF, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), a las autoridades nacionales que lideran la gestión integral de riesgos y a las agencias del SNU y organismos de cooperación internacional para que se desarrolle una amplia y coordinada estrategia de comunicación e información pública orientada a promover la cultura de prevención y los objetivos propuestos en el Cuatrienio.
- Solicitar el apoyo de la cooperación internacional para que contribuya con el financiamiento de las tareas de promoción, orientación y seguimiento del Cuatrienio.
- Hacer un llamado a los medios de comunicación, a los profesionales de la cultura, a las organizaciones educativas y encargadas de la información a vincularse activa y solidariamente en la tarea de fortalecer la cultura de la reducción de riesgos de desastres y a participar solidariamente en la realización de la Estrategia de comunicación e información pública para el desarrollo del Cuatrienio.
- Instar al SNU a través de sus agencias y mecanismos institucionales a mantener y ampliar su compromiso con la reducción de riesgos y la atención de desastres en la región y pedir a las Cancillerías y/o a las oficinas nacionales encargadas de la coordinación de la cooperación internacional a incorporar la temática y los compromisos adquiridos en la VI Cumbre, en los Marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo MANUD.
- Establecer un diálogo de alto nivel en la escala regional y nacional con el SNU para el desarrollo de estrategias y planes coordinados de trabajo orientados al desarrollo del Cuatrienio y el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas y, en tal sentido, encomendar acciones de facilitación de la interlocución política de alto nivel a la OEA y al PNUD.

- Asumir un fuerte compromiso nacional y regional en la conducción de los procesos de recuperación post desastres, garantizando la aplicación de principios de no reconstrucción de condiciones de riesgos, la recuperación de los medios de vida de los grupos sociales más vulnerables, el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y la gobernabilidad y un conjunto mayor de lineamientos orientados a reconocer los derechos humanos de los afectados y los fundamentos del desarrollo sostenible.
- Mejorar el nivel de conocimientos y valoración política de la reducción de riesgos y la atención de desastres en la dirigencia política garantizando que en cada país se desarrolle un ciclo de formación y actualización anual de altos funcionarios de gobierno y líderes de organizaciones nacionales e internacionales sobre procedimientos y planes de manejo para la respuesta a las situaciones de desastres de gran escala, la recuperación pos desastres y la reducción de riesgos. Solicitar al PNUD y la OEA la facilitación y orientación de este Programa.
- Solicitar al CIRDN y a la Secretaría General que convoquen dentro de los próximos seis meses a una reunión de los órganos nacionales coordinadores de los sistemas nacionales y a los órganos especializados subregionales, para programar un plan de acción a implementar durante el mencionado proceso cuatrienal.
- Reiterar la importancia de considerar las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, para promover y asegurar la integración transversal de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas nacionales y hemisféricos de reducción de riesgos y atención de desastres.
- Solicitar a la Red Interamericana de Cooperación para la Protección Social y a la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) la incorporación de la gestión de riesgos de desastres como una problemática relacionada con sus propios desafíos y oportunidades.

Mecanismos y estrategias financieras

Comprometer a los Gobiernos Nacionales para que los Ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda, Tesoro y Planificación diseñen y pongan en marcha estrategias de fortalecimiento de las capacidades financieras nacionales y sectoriales para la gestión de reducción de riesgos y atención de desastres, que permitan el fortalecimiento en el corto, mediano y largo plazo de mecanismos financieros para la gestión integral del riesgo que incluyan al menos:

- Programas presupuestarios que incentiven el alcance de resultados en reducción de riesgos y atención de desastres.
- Mecanismos de protección financiera y transferencia de riesgo de bienes y servicios públicos.
- Fondos concursables y programas de transferencias condicionadas al alcance de objetivos de la gestión integral de riesgos.
- Solicitar al BID, la CAF, al BCIE el apoyo, asesoría y financiamiento para el establecimiento de estrategias financieras de gestión del riesgo y para la identificación de mecanismos comunes para la región y la promoción de herramientas innovadoras para mejorar la gestión financiera integral de los riesgos.
- Asumir el compromiso que todos los proyectos de inversión pública incluirán análisis de riesgo y mecanismos prospectivos y correctivos. Solicitar a los organismos internacionales y regionales especializados su apoyo técnico en esta materia.

Mecanismos y estrategias financieras

Comprometer a los Gobiernos Nacionales para que los Ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda, Tesoro y Planificación diseñen y pongan en marcha estrategias de fortalecimiento de las capacidades financieras nacionales y sectoriales para la gestión de reducción de riesgos y atención de desastres, que permitan el fortalecimiento en el corto, mediano y largo plazo de mecanismos financieros para la gestión integral del riesgo que incluyan al menos:

- Programas presupuestarios que incentiven el alcance de resultados en reducción de riesgos y atención de desastres.
- Mecanismos de protección financiera y transferencia de riesgo de bienes y servicios públicos.
- Fondos concursables y programas de transferencias condicionadas al alcance de objetivos de la gestión integral de riesgos.
- Solicitar al BID, la CAF, al BCIE el apoyo, asesoría y financiamiento para el establecimiento de estrategias financieras de gestión del riesgo y para la identificación

de mecanismos comunes para la región y la promoción de herramientas innovadoras para mejorar la gestión financiera integral de los riesgos.

- Asumir el compromiso que todos los proyectos de inversión pública incluirán análisis de riesgo y mecanismos prospectivos y correctivos. Solicitar a los organismos internacionales y regionales especializados su apoyo técnico en esta materia.

Cooperación en situaciones de desastre

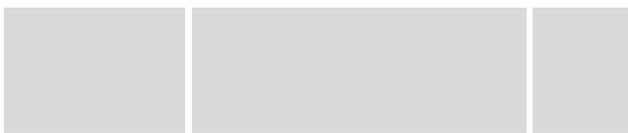
- Requerir a los organismos del SNU, coordinados por el PNUD, y a la Secretaría General de la OEA para que, en conjunto con las instituciones subregionales especializadas en gestión del riesgo de desastres, establezca una matriz de oferta y demanda de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la reducción de riesgos de desastres, que sirva posteriormente de base para negociaciones de cooperación horizontal entre todos los países de la región y entre los órganos especializados.
- Solicitar a las entidades internacionales vinculadas a la materia, entre ellas la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la UNESCO, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el PNUD y el Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (Ciifen), el apoyo para establecer mecanismos regionales integrados de vigilancia y alerta temprana, sobre la base de los mecanismos ya existentes a escala nacional y subregional.
- Acordar fortalecer el FONDEM y CIRDN, para que, bajo la Convención Interamericana para facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, se establezcan mecanismos integrados de asistencia mutua, sobre la base del proceso ya existente. Requerir al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres y a la SG/OEA y a los órganos especializados subregionales, con el apoyo del BID y del SNU, para que en un plazo de seis meses identifiquen y establezcan las acciones necesarias para dinamizar a las instancias interamericanas relacionadas.

Matriz de oferta y demanda para la cooperación horizontal entre los países de las Américas

La presente Matriz de Oferta y Demanda es una de las herramientas acogidas por la Cumbre de las Américas que permitirá a los países y organismos regionales realizar los procesos de consulta con el fin de establecer los mecanismos y el plan de trabajo de la cooperación regional y que debe ser consultada con detalle.

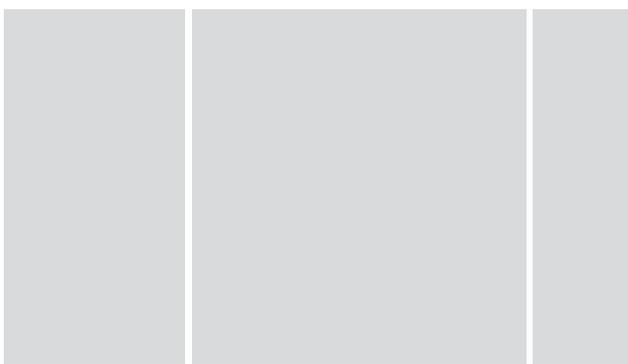
PAÍS:							Observaciones
Temas generales*	Oferta		Demanda				
	Temas específicos	Entidad Oferente	Temas específicos	Entidad Solicitante	País Solicitado	Entidad Solicitada	
<p>Prioridad 1. Reducción de riesgos una prioridad nacional:</p> <p>1.1 Marcos institucionales 1.2 Políticas de R.R. 1.3 La RR en la planificación. 1.4 Marcos legislativos 1.5 Descentralización R.R. 1.6 Capacidades humanas 1.7 Recursos financieros para R.R. 1.8 Compromiso político 1.9 Participación comunitaria</p>							
<p>Prioridad 2. Identificar, evaluar y monitorear riesgos:</p> <p>2.1 Evaluación riesgos a nivel nacional y local 2.2 Zonificación de riesgos 2.3 Sistemas de alertas tempranas 2.4 Indicadores sobre vulnerabilidades y riesgos nacionales y locales 2.5 Información estadística sobre pérdidas 2.6 Desarrollo científico y tecnológico 2.7 Sistemas de información 2.8 Capacidades científicas y técnicas 2.9 Riesgos regionales y emergentes</p>							
<p>Prioridad 3. Crear una cultura de seguridad y de resiliencia:</p> <p>3.1 Socialización de la información 3.2 Redes entre disciplinas, sectores y territorios 3.3 Tecnologías para la información y la comunicación 3.4 Normalización de la terminología 3.5 La reducción de riesgos en los planes educativos 3.6 Capacitación y formación sobre RRD para todos los actores 3.7 Capacidad investigativa 3.8 Concientización pública y medios de comunicación</p>							
<p>Prioridad 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes:</p> <p>4.1 Medio ambiente y R.R. 4.2 R.R. y cambio climático 4.3 R.R. en el sector salud 4.4 R.R. en instalaciones públicas prioritarias 4.5 Fortalecimiento de redes de protección social 4.6 Incorporación de la R.R. en los procesos de recuperación. 4.7 Reducción de la vulnerabilidad social ante los riesgos 4.8 Riesgos financieros</p>							

- 4.9 Alianzas público-privadas
- 4.10 Incorporar R.R en planificación de uso de suelo y códigos de construcción.
- 4.11 Incorporar la R.R. en planificación del desarrollo rural.



Prioridad 5. Fortalecer la preparación para la respuesta:

- 5.1 Capacidades institucionales, técnicas, normativas, humanas y comunitarias
- 5.2 Coordinación, manejo e intercambio
- 5.3 Preparar manejos regionales para la respuesta cuando se rebase la capacidad nacional, centrándose en la reducción del riesgo.
- 5.4 Revisión y puesta en práctica de planes de preparación y contingencia
- 5.5 Fondos de emergencia
- 5.6 Participación de comunidades y voluntariado.



Seguimiento, control y rendición de cuentas

RRD= Reducción de Riesgos de Desastres

* Se ha seguido la estructura de prioridades del Marco de Acción de Hyogo

“Prevención y atención de los desastres naturales en las Américas y propuestas para el financiamiento”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Documento elaborado a solicitud del Gobierno de Colombia como aporte al proceso de negociación de la VI Cumbre de las Américas, julio de 2011.

Las características geográficas y topográficas de la región hacen que los países de las Américas sean altamente vulnerables a los desastres naturales²⁷, en particular, a los eventos hidrológicos y meteorológicos. Adicionalmente existen factores asociados a los niveles de pobreza, aumento de asentamientos informales y tugurios, calidad de las viviendas que hacen que algunos grupos de la población sean más propensos a los efectos adversos de los desastres naturales, a los cuales la mayoría de la población está expuesta²⁸.

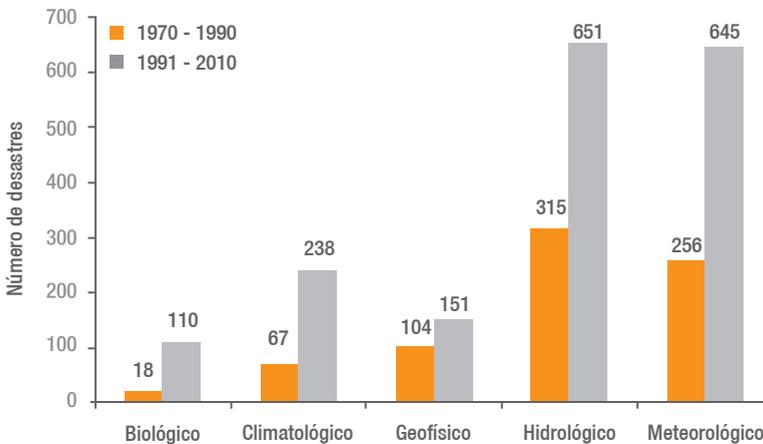
La caracterización de los desastres en los países de las Américas muestra que las inundaciones y las tormentas no sólo fueron los desastres que más se presentaron en la región en los últimos 40 años sino que los desastres hidrológicos y meteorológicos

²⁷ El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED, por su sigla en inglés) define los desastres naturales como una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, llegando a necesitarse ayuda a nivel nacional o internacional, es un suceso imprevisto y repentino que a menudo causa grandes daños, destrucción

²⁸ y sufrimiento humano.
L. Narváez, A. Lavell y G. Pérez, “La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos” en Proyecto apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina –PREDECAN. Lima. Comunidad Andina. 2009.

ocurridos entre 1991 y 2010 fueron más del doble frente a los que se presentaron entre 1970 y 1990. Los desastres climatológicos (incendios forestales, sequías y temperaturas extremas) ocurridos en las últimas dos décadas fueron 3.5 veces mayores a los del periodo 1970-1990 (véase gráfico 1).

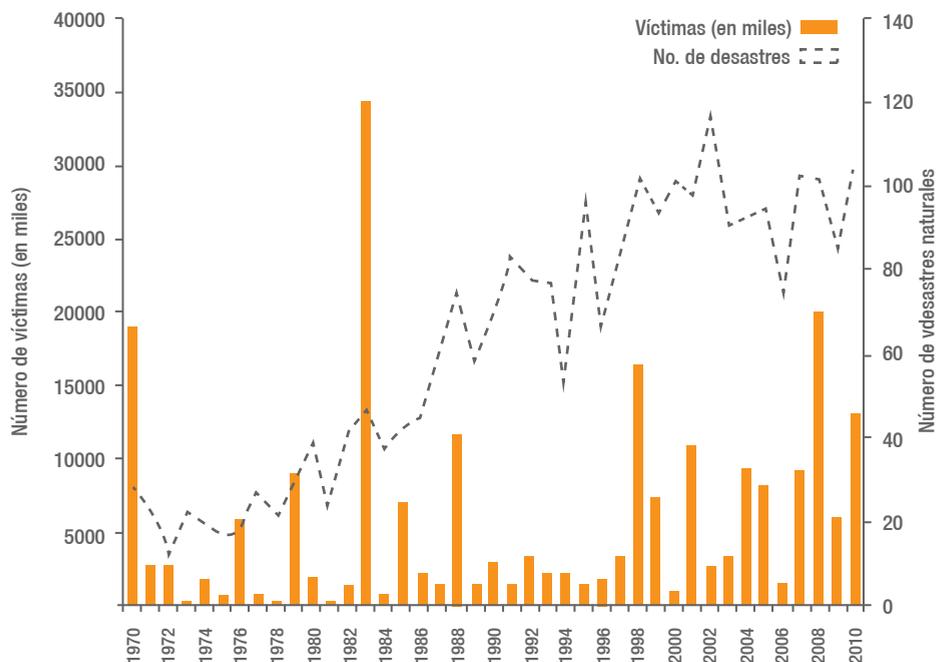
Gráfico 1
Caracterización de los desastres naturales en países de América



Fuente: CEPAL., sobre la base de EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Tomando en cuenta todos los tipos de desastres naturales ocurridos desde 1970, en las Américas se observa una tendencia claramente creciente (véase gráfico 2), estimándose que en promedio cada año ocurren 62 desastres naturales de distinta magnitud. En total ocurrieron 2.555 desastres naturales en los últimos 40 años, los cuales ocasionaron 512.481 muertos y más de 232 millones de personas afectadas (heridas, desplazadas, evacuadas, que requieren atención médica durante el periodo de emergencia y personas que perdieron su vivienda). Suramérica y Centroamérica registraron mayor número de personas afectadas por los desastres naturales ocurridos durante el periodo 1970-2010 con 136 y 38 millones de personas respectivamente. El Caribe registró el mayor número de muertos causados por los desastres naturales en las Américas, lo que muestra la mayor vulnerabilidad de esta región frente a estos eventos.

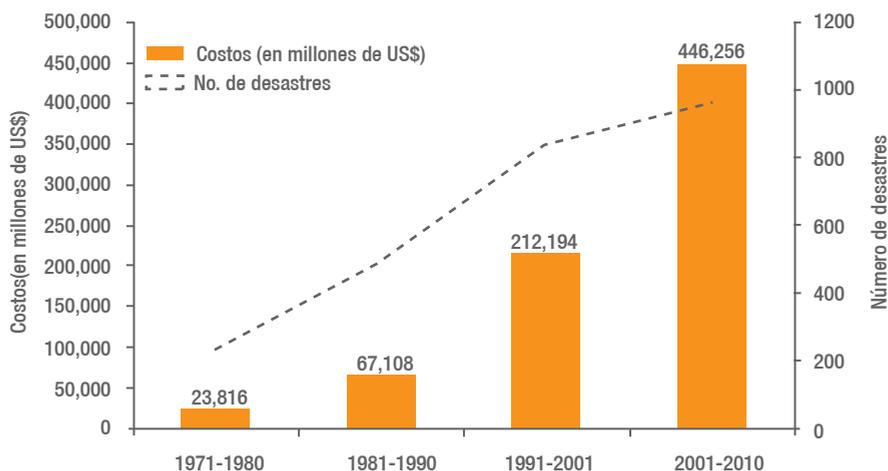
Gráfico 2
Tendencia del número de desastres naturales y víctimas en América



Fuente: CEPAL, sobre la base de EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database.
Notas: Las víctimas corresponden a la suma del número de personas muertas y afectadas.

El aumento del número de desastres naturales en la región también hizo que aumentara el impacto económico de estos. En efecto, en cada una de las subregiones de las Américas el número de desastres naturales ocurridos en las últimas dos décadas representan más del 65 por ciento del total de los desastres presentados en los últimos 40 años. Se estima que los costos de los desastres naturales en las Américas durante la última década superan los 446 mil millones de dólares, esto es, un poco más del doble de los costos de los desastres ocurridos en la década del noventa (véase gráfico 3).

Gráfico 3
Costos estimados de los desastres naturales en países de América



Fuente: CEPAL., sobre la base de EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database.

Las estimaciones reportadas en el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) indican que los desastres meteorológicos (tormentas) representaron el 67 por ciento de los costos de los desastres naturales, seguidos por los geofísicos (volcanes y terremotos) con el 13 por ciento y los desastres hidrológicos (inundaciones) con el 11 por ciento. Por subregiones se tiene que Suramérica y Norteamérica concentraron el 63 por ciento de los desastres naturales ocurridos en los últimos 40 años en las Américas, teniéndose también que el 88 por ciento de los costos de los desastres está en estas mismas subregiones.

La prevención y atención de los desastres

Los desastres naturales constituyen una barrera importante para la reducción de la pobreza, disminuir la desigualdad social y, en general, para avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio, principalmente para los países en desarrollo donde se cuenta con menos recursos para atender oportunamente las consecuencias de los desastres naturales. Después de presentarse un desastre natural normalmente cambian las prioridades, llegándose a aplazar las inversiones programadas para lograr mayor desarrollo económico y social y retrasando también las inversiones necesarias para disminuir la vulnerabilidad de la población.

Frente a los eventos de desastres naturales, sólo con algunas excepciones, existe en los países de América Latina y el Caribe la tendencia a actuar ex post (BID,

2007), esto es, se ha optado por reaccionar cuando ocurren los desastres, atendiendo las emergencias y las necesidades de reconstrucción, en lugar de realizar inversiones previas que permitan disminuir el riesgo, como las acciones para la prevención de los desastres. Es probable que la ayuda internacional, con recursos físicos y financieros, para asistir a los países afectados por los desastres naturales, esté incentivando en algunos casos la preferencia a la actuación ex post en lugar de la prevención.

Son varios los motivos que justifican tomar decisiones a favor de la prevención y reducción del riesgo de desastres. La evidencia disponible muestra que el impacto económico de los desastres naturales en la región es cada vez más alto y que existe baja capacidad financiera en muchos de los países de la región para atender los efectos de los desastres. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que considerando los escenarios de cambio climático, en Centroamérica y El Caribe aumentará la vulnerabilidad a fenómenos atmosféricos extremos, entre otros por la mayor intensidad de los huracanes. Por último, debe reconocerse que la prevención de los desastres es costo efectiva y la evidencia muestra que la efectividad no sólo depende de la cantidad de dinero que se destine sino de la calidad del gasto (ONU y World Bank, 2010).

Los datos presentados en el diagnóstico también muestran que existen claras diferencias entre las subregiones de las Américas en cuanto a la cantidad de desastres naturales ocurridos, y mucho más aún, en la magnitud de los efectos de estos desastres. Esto es, mientras en El Caribe se registraron sólo el 15 por ciento de los desastres naturales que ocurrieron en las Américas en los últimos 40 años, en estos países se reportaron el 47 por ciento de las personas muertas por causa de los desastres en el mismo periodo. Existen también diferencias geográficas en el riesgo frente a los distintos tipos de desastres y en la preparación de los países para atender los efectos de los desastres naturales.

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario crear mecanismos regionales que promuevan la prevención del riesgo y faciliten la atención rápida de los desastres naturales. Esto es, se propone consolidar un esquema regional para la gestión eficiente del riesgo de los desastres a partir de los organismos subregionales que hoy existen. La propuesta busca crear un espacio en el que se puedan hacer sinergias e importar las buenas prácticas de la experiencia de organismos como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias por Desastres (CDERA) y el Cepredenac. Se recomienda trabajar sobre los avances logrados por los anteriores organismos, como el caso de la guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos con la que se pretende formular procedimientos que faciliten los

mecanismos existentes, desde el punto de vista operativo, frente a situaciones de desastres que generen llamados de ayuda internacional²⁹.

De igual manera resulta necesario que en los países de la región se logre vincular la gestión del riesgo de los desastres a la planeación nacional y local. Para ello es importante contar con instituciones y funciones claramente definidas, así como con normas y regulaciones que estén orientados a la prevención de los desastres. Avances en procesos de planificación urbana, ordenamiento territorial, monitoreo de fenómenos peligrosos, normas sobre sismo resistencia y reglamentos estrictos relacionados con la construcción de infraestructura física, uso de instrumentos de financiamiento del riesgo y vinculación del sector privado a la gestión del riesgo de desastres son algunas directrices que podrían arrojar buenos dividendos. En estos aspectos, Chile, México, Colombia y El Salvador han logrado avances importantes que pueden ser revisados y replicados por los países que aún no deciden actuar ex ante. Desde los años noventa, la CEPAL viene desarrollando y aplicando en los países de la región la metodología para la evaluación socioeconómica del impacto de los desastres. Para la CEPAL las consecuencias de los desastres requieren un enfoque sistemático y coherente orientado a la reducción del riesgo. Esta política debe ser considerada como un tema clave de los procesos de desarrollo en los países de la región (CEPAL, 2007). La CEPAL hace énfasis en que la apropiada prevención, reducción y atención de los desastres configuran un tema asociado al desarrollo de la región. En el análisis sobre la gestión del riesgo de desastres, realizado por CEPAL y el BID, tomando cinco países de la región como casos de estudio, se señala que la eficacia del sistema de gestión de riesgo se ve afectada por la debilidad institucional, la cual se relaciona con la existencia de responsabilidades compartidas no claramente delimitadas entre entidades y niveles de gobierno, falta de capacitación del recurso humano en las instituciones, e insuficiente coordinación intersectorial y entre los niveles local y nacional, donde es común que los niveles locales carezcan de los recursos económicos, técnicos y estructurales para una efectiva gestión del riesgo (CEPAL, 2007).

Debe resaltarse que los países de la región cuentan con la posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el BID para brindar asistencia técnica en el diseño y puesta en práctica de planes de gestión integrada de los riesgos de desastres, enfocados en la definición de riesgos; prevención y mitigación; gestión del riesgo financiero; y fortalecimiento institucional para la preparación y la respuesta, y recuperación. De igual manera, el Banco Mundial ofrece apoyo para la gestión del

²⁹ L. Narváez, A. Lavell y G. Pérez, "La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos" en Proyecto apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina –PREDECAN. Lima. Comunidad Andina. 2009.

riesgo de desastres, logrando con esto integrar cada vez más la reducción de los riesgos en los programas de inversión. Es claro que existen diferencias en la región frente a la prevención y atención de desastres. El Caribe en particular cuenta con grandes limitaciones financieras, institucionales y de capacidades técnicas, que demandan el apoyo de las Américas para estar mejor preparado para enfrentar los eventos hidrológicos y meteorológicos que muy probablemente ocurrirán en los próximos años. Así mismo, la región en general debe avanzar en la gestión eficiente del riesgo de desastres, que reduzca la vulnerabilidad y disminuya los impactos económicos.

Financiamiento para la prevención y atención de desastres

El nivel de ingresos de los países de América Latina y el Caribe, sumado a los deficientes, y en algunos casos inexistentes, sistemas de gestión de riesgos, y la falta de previsión financiera para enfrentar los desastres, son algunos de los factores determinantes para que los países de la región no cuenten con los recursos financieros necesarios para atender oportunamente las emergencias y la reconstrucción posterior a los desastres naturales. Estudios recientes evidencian que entre el 70 por ciento y el 80 por ciento de los recursos relacionados con desastres proceden de préstamos concedidos después de los desastres, de transferencias a las comunidades afectadas y de donaciones y ayuda también posteriores, mientras que las medidas de financiamiento ex ante (fondos de reserva o seguros), sólo se utilizan para pagar un 20 por ciento de los gastos en casos de desastre (BID, 2007).

El Índice de Déficit de Desastres (IDD) refleja el riesgo de los países desde una perspectiva macroeconómica y financiera y permite medir la vulnerabilidad fiscal que se deriva de los desastres³⁰. Utilizando la estimación de este índice para 19 países de América Latina se encuentra que 14 de ellos presentan incapacidad económica para enfrentar desastres extremos, aun cuando aumente al máximo su deuda (SELA, 2010). Los países de Centroamérica y El Caribe registran los indicadores más preocupantes, lo que debe ser una alerta si se tiene en cuenta que son

³⁰ O.D. Cardona, M.G. Ordaz, M.C. Marulanda y A.H. Barbat, "Estimation of Probabilistic Seismic Losses and the Public Economic Resilience — An Approach for a Macroeconomic Impact Evaluation", en *Journal of Earthquake Engineering* 12 (S2). Philadelphia, PA. Taylor & Francis. 2008. Pp. 60-70.
O.D. Cardona, M.G. Ordaz, E. Reinoso, L.E. Yamín, y A.H. Barbat, "Comprehensive Approach for Probabilistic Risk Assessment (CAPRA)", en *Proceedings of 14th European Conference on Earthquake Engineering*. Ohrid, Macedonia. International Initiative for Disaster Risk Management Effectiveness. 2010.
M.C. Marulanda, O.D. Cardona, y A. H. Barbat, (2008b), "The Economic and Social Effects of Small Disasters: Revision of the Local Disaster Index and the Case Study of Colombia", en *Megacities: Resilience and Social Vulnerability*. Bohle, H.G. Warner, K. (Eds.). SOURCE No. 10. Bonn. United Nations University (EHS). Munich Re Foundation. 2008.
M.C. Marulanda, O.D. Cardona, y A.H. Barbat, (2010b) "Disaster risk from a macroeconomic perspective: A metric for fiscal vulnerability evaluation", *Disasters*. In press. Overseas Development Institute. Oxford. Blackwell Publishing. 2010.

estas regiones donde con mayor probabilidad se presentarán eventos hidrometeorológicos extremos.

En este contexto y con la tendencia creciente que muestra el número de desastres naturales que ocurren en la región, resulta indispensable disponer de fondos de financiamiento ágiles, tanto para mejorar la gestión del riesgo como para la atención de los desastres. Para la CEPAL los países de la región deben dar un paso adelante y avanzar hacia el aseguramiento contra las catástrofes, no sólo contra riesgos sísmicos, sino incursionar en la transferencia de riesgos relacionados con los desastres hidrológicos y meteorológicos, así como fomentar a nivel estatal la obligación de asegurar la infraestructura pública como mecanismo para reducir las pérdidas y el impacto financiero de los desastres. Tanto el BID como el Banco Mundial tienen a disposición de América Latina y el Caribe fondos importantes para mejorar la gestión de los riesgos financieros, algunos de los cuales ya han sido utilizados por países como República Dominicana y Colombia, entre otros. El BID cuenta con un enfoque integrado de gestión de los riesgos financieros relacionados con los desastres naturales, orientado hacia la acción previa, en concreto mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para manejar eficientemente los pasivos contingentes; el mejoramiento de la planificación fiscal y presupuestaria, buscando que los países cuenten con fondos de reservas para estar preparados para cubrir los costos asociados a los desastres naturales, y el desarrollo de mecanismos e instrumentos financieros para atender las necesidades extraordinarias.

Entre los instrumentos financieros se destaca la facilidad de créditos contingente con un fondo de 600 millones de dólares que busca ayudar a que los países de América Latina y el Caribe puedan enfrentar los efectos de los desastres, el cual está condicionado además de que ocurra el desastre, a que el país tenga en funcionamiento un programa integrado de gestión de riesgo de desastres.

Adicionalmente el BID ofrece a los países de la región facilidades de seguro para la gestión eficiente de los riesgos derivados de los desastres naturales, que puede utilizarse incluso para la transferencia de riesgos financieros relacionados con el cambio climático, la agricultura y la seguridad alimentaria. A través de este instrumento los países pueden acceder a los mercados internacionales de capitales y de transferencia de riesgos, permitiendo que logren reducir las pérdidas y disminuir la carga fiscal de los gobiernos, causada por las tormentas, inundaciones, huracanes, terremotos y demás desastres que ocurren con frecuencia en países de Centroamérica y el Caribe. En Colombia y México existen ya seguros gubernamentales para el sector agrícola frente a contingencias meteorológicas, los cuales amparan las cosechas y están subsidiados, llegando en el caso Colombiano incluso a cubrir las pérdidas de infraestructura agrícola (CEPAL, 2007).

El Banco Mundial cuenta con una cartera de gestión del riesgo de desastres, que incluye programas de recuperación de emergencia, programas multisectoriales de mitigación de riesgos (sismos, inundaciones, ciclones, entre otros) e instrumentos de financiamiento de riesgos. Entre estos instrumentos se encuentra el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe, la opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés), la cual funciona como un seguro paramétrico, existe la certeza de la disposición de los fondos, con la ventaja de que mientras no se utilicen los recursos no se debe pagar la comisión. Esta línea de crédito contingente ha sido aprobada en la región para Costa Rica, Guatemala y Colombia, por un monto global de 300 millones de dólares y, por Perú, por 100 millones de dólares adicionales, para fortalecer la capacidad de los gobiernos para asignar recursos ante eventuales catástrofes, así como para promover políticas y acciones orientadas a la reducción de riesgos. Un instrumento adicional es la plataforma multinacional de emisiones de bonos de catástrofe, de la cual existen experiencias en la región como el caso de México, quien ha emitido un bono (hasta alcanzar los 450 millones de dólares) con cobertura de eventos sísmicos de magnitud mayor a 7,5 grados en escala Richter, con el fin de atender emergencias (CEPAL, 2007). El Banco Mundial, adicionalmente, tiene a disposición de los países el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación y el Fondo Fiduciario Multilateral para la Prevención de Desastres con el que se pueden financiar mediante donaciones el diseño de inversiones en prevención de desastres, la evaluación del riesgo de desastres y la creación de instituciones para la gestión del riesgo de desastres (BID, 2007).

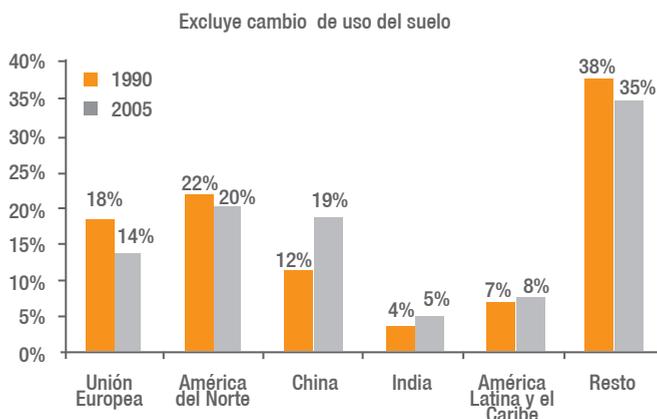
Ante la necesidad de contar con recursos para enfrentar los efectos de los desastres naturales en la región, la CEPAL propone a los países explorar nuevas fuentes de financiamiento para este objetivo. Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido han realizado algunos avances con las llamadas fuentes innovadoras de financiamiento del desarrollo a través de los cobros internacionales para combatir el hambre, la enfermedad y la pobreza. Francia, por ejemplo, aplica un impuesto sobre los pasajes aéreos desde el 2006 para financiar la compra de medicamentos contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), la tuberculosis y el paludismo. La CEPAL considera necesario crear consensos sobre la conveniencia de disponer de fuentes adicionales para la prevención y atención de los desastres y propone el establecimiento de un grupo de trabajo para explorar la viabilidad y potencialidad de mecanismos como la fijación de impuestos a la compra de autos contaminantes, consumo de gasolinas, compra de armas, el uso de tarjetas de crédito e impuestos al patrimonio, cuando sean mayores a un nivel que deberá fijarse con criterios técnicos. Finalmente, la CEPAL considera importante la necesidad de encargar a un

grupo de expertos la realización de un estudio técnico en el que a partir de información histórica se mida la relación entre temperatura y precipitación con los desastres meteorológicos, hidrológicos y climatológicos ocurridos en la región y, con base en los escenarios climáticos de mediano y largo plazo, se pueda proyectar el número de desastres que podría ocurrir en el futuro. Estos resultados sumados a la información de los costos de los desastres en el pasado, puede permitir estimar el tamaño del fondo o línea de crédito contingente para el financiamiento de la atención de desastres. Este mismo estudio técnico deberá determinar el esquema del financiamiento así como las entidades que lo administrarán.

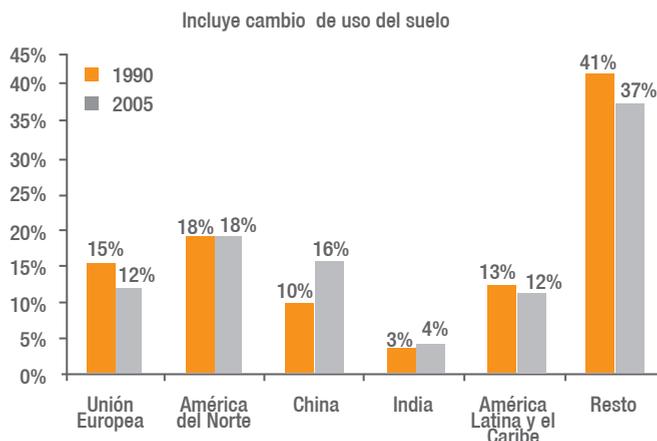
Vulnerabilidad regional frente al cambio climático

El cambio climático es un problema global con consecuencias importantes para América Latina y el Caribe. A pesar de la menor contribución de sus emisiones frente al aporte de otras regiones (véase gráfico 4), los países de América Latina y el Caribe son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático. Estudios regionales y nacionales dan cuenta de los efectos del cambio climático sobre la economía, la pobreza y la biodiversidad en la región³¹.

Gráfico 4
Participación regional en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero
(En millones de toneladas métricas de CO₂ equivalente)



³¹ L.M. Galindo, "La economía del cambio climático en México", Síntesis. México, D.F. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2009.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe". Síntesis (LC/G.2474). Santiago de Chile. 2010a.
CEPAL (2010b), "La economía del cambio climático en Centroamérica", Síntesis (LC/MEX/L.978). Ciudad de México. 2010.
CEPAL, "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe", Síntesis (LC/G.2425). Santiago de Chile. 2009.
CEPAL/BID, "Cambio climático. Una perspectiva regional", (LC/L.3207). Santiago de Chile. 2010.
CEPAL/BID/Gobierno de Chile, "La economía del cambio climático en Chile", Síntesis (LC/W.288). Santiago de Chile. 2009.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre base de Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 7.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2010)

La evidencia científica disponible muestra que el aumento de los gases de efecto invernadero de origen antropogénico, además de estar asociado a aumentos de la temperatura, modificaciones en los patrones de precipitación y alzas en el nivel del mar, también está causando incrementos en la intensidad de los eventos climáticos extremos (IPCC, 2007).

Los impactos del cambio climático global en adaptación y mitigación son de tal magnitud que cuestionan el desarrollo de largo plazo por el que transitamos, y por lo tanto, se requiere de la acción colectiva de los países para mitigar sus impactos. En tal sentido, América Latina y el Caribe deben realizar inversiones para la adaptación a las necesidades que incorpora el nuevo escenario climático y proponer, en la medida que apoyen los objetivos del desarrollo, actividades que contribuyan a disminuir sus emisiones.

Debe reconocerse que la meta de limitar el aumento de la temperatura media global a 2°C respecto a los niveles preindustriales, implica un cambio en el estilo de desarrollo, orientándolo hacia la sustentabilidad; avanzar en transformación tecnológica que permita un mayor crecimiento de las economías, con menores emisiones de carbono, con inclusión social y equidad. Estos cambios también requieren de políticas públicas basadas en precios, que envíen las señales adecuadas; reformas fiscales compatibles con el cuidado del medio ambiente; coherencia entre los objetivos de la política macroeconómica con los de la política ambiental y, complementar lo anterior con medidas de regulación orientadas a minimizar la degradación ambiental e internalizar los costos de los daños causados.

Las cumbres sobre cambio climático realizadas en los últimos años permitieron dar al tema un lugar de primera importancia en las agendas gubernamentales. Con los Acuerdos de Copenhague y de Cancún se logró avanzar en temas relevantes como la creación del Fondo Verde para el Clima, donde los países industrializados aportan dinero para financiar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. Los países desarrollados se comprometieron a aportar recursos por un monto de 30 mil millones de dólares para el período 2010-2012, que deben ser distribuidos de manera equilibrada entre adaptación y mitigación, y 100 mil millones de dólares al año adicionales desde 2020 hacia adelante para el mismo objetivo.

Se conformó el Comité de Transición con el objetivo de diseñar la estructura, funcionamiento y gobernanza del Fondo Verde, éste debe determinar su reglamentación, la forma en que se desembolsarán los pagos y cómo serán supervisados y evaluados. Si bien se ha venido avanzando durante las negociaciones en temas relacionados con el financiamiento, hoy no es claro si el mecanismo para acceder a los recursos del Fondo Verde serán únicamente las Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación (NAMA) y los Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (NAPA). Existen todavía muchos temas por definir para que el financiamiento Norte-Sur sea una realidad. Están en discusión los tipos de proyectos que podrán ser financiados con estos recursos, el porcentaje de financiamiento que aportará el Fondo Verde y la parte que deben financiar los países con recursos propios (no se sabe aún si el funcionamiento del Fondo Verde será a través de un esquema de cofinanciación o uno diferente). Bajo el esquema de financiamiento internacional Norte-Sur, operado a través del Fondo Verde, tampoco está claro si los recursos otorgados a un país en desarrollo pueden ser complementados con aportes de un tercer país, en caso de que los recursos aportados por el país beneficiario no sean suficientes para ejecutar los proyectos presentados.

Por lo anterior, la CEPAL propone a los países de la región unir esfuerzos para proponer normas al Fondo Verde de manera regional. Es importante para América Latina y el Caribe pronunciarse tanto regional como nacionalmente sobre las reglas del Fondo Verde. De este modo podrían aceptarse Planes de Adaptación Regionales, con acciones priorizadas y con cofinanciamiento, en su caso, procedente también de la Cooperación Sur-Sur y no sólo de fuentes del país donde se aplique el NAPA regional. Dentro de este contexto, resulta necesario pensar en cómo podría operar un frente común regional que trabaje con el objetivo de conseguir que se acepte que con la Cooperación Sur-Sur, se pueda dar cumplimiento a las reglas del Fondo Verde.

Así mismo, se propone la creación de un Fondo Regional para la Adaptación, complementario con el Fondo Verde, que con base en la Cooperación Sur-Sur, permita a los países de la región contar con recursos para el financiamiento de los proyectos de adaptación en caso de no ser suficientes los recursos provenientes del Fondo Verde y los aportados por el propio país.

Para concretar esta propuesta será necesario conformar dos grupos de trabajo regional que definan, los objetivos señalados anteriormente, su composición y funcionamiento. El primer grupo de trabajo deberá hacer llegar al comité directivo del Fondo Verde sus propuestas y el segundo, definirá las reglas con las cuales funcionará este Fondo Regional para la Adaptación y cómo dar cumplimiento a las reglas del Fondo Verde.

La CEPAL propone la creación de un Plan Regional para las Acciones Apropriadas de Adaptación, orientado a la atención de los desastres naturales, que cubra los impactos en agricultura, ganadería e infraestructura urbana. Para lo anterior, la propuesta considera necesario conformar un grupo de trabajo regional que se encargue de definir de manera ágil y rápida las reglas sobre la presentación de los NAPA, los requisitos que deben cumplir los programas, los impactos que podrán cubrir, definir si los programas incluirían reparación de daños causados, acciones para la construcción de infraestructura preventiva nueva, la seguridad alimentaria y otras formas de seguridad humana. Además, este grupo de trabajo deberá garantizar un esquema en el que se evite generar problemas de riesgo moral de parte de los países y lograr priorizar acciones.

Finalmente, la CEPAL considera necesario un grupo de trabajo para el desarrollo de un estudio técnico que ofrezca los consensos de largo plazo en América Latina y el Caribe para las acciones macro y específicas de adaptación frente a los desastres. Este estudio debe contener un mapeo de las zonas climáticas de largo plazo para las zonas vulnerables por inundación o sequías, por huracanes, por dinámica marino-costera e incorporarlo en el Plan Regional de Adaptación.

El esquema que se presenta a continuación resume la propuesta de la CEPAL sobre la creación del Fondo Regional para la Adaptación.

Figura 1



Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Prevención y no sólo respuesta a desastres. Documento complementario a la Política sobre gestión del riesgo de desastres”, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2007.

BID y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Información para la gestión del riesgo de desastres. Estudios de caso de cinco países. Informe técnico principal”, Ciudad de México. 2007.

Below, Wirtz y Guha-Sapir, “Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes”, Common accord Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) and Munich Reinsurance Company. Munich RE. 2009.

Cardona, O.D., Ordaz, M.G., Marulanda, M.C., &Barbat, A.H., “Estimation of Probabilistic Seismic Losses and the Public Economic Resilience — An Approach for a Macroeconomic Impact Evaluation”, en Journal of Earthquake Engineering 12 (S2). Philadelphia, PA. Taylor & Francis. 2008. Pp. 60-70.

Cardona, O.D., Ordaz, M.G., Reinoso, E., Yamín, L.E., Barbat, A.H., “Comprehensive Approach for Probabilistic Risk Assessment (CAPRA)”, en Proceedings of 14th

European Conference on Earthquake Engineering. Ohrid, Macedonia. International Initiative for Disaster Risk Management Effectiveness. 2010.

CEPAL (2010a), “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe”. Síntesis (LC/G.2474). Santiago de Chile. 2010.

CEPAL (2010b), “La economía del cambio climático en Centroamérica”, Síntesis (LC/MEX/L.978). Ciudad de México. 2010.

CEPAL, “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe”, Síntesis (LC/G.2425). Santiago de Chile. 2009.

CEPAL/BID, “Cambio climático. Una perspectiva regional”, (LC/L.3207). Santiago de Chile. 2010.

CEPAL/BID/Gobierno de Chile, “La economía del cambio climático en Chile”, Síntesis (LC/W.288). Santiago de Chile. 2009.

Galindo, L.M., “La economía del cambio climático en México”, Síntesis. México, D.F. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2009.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), “Climate Change 2007 – The Physical Science Basis”, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. 2007.

Marulanda, M.C., Cardona, O.D. & A. H. Barbat, (2008b) “The Economic and Social Effects of Small Disasters: Revision of the Local Disaster Index and the Case Study of Colombia”, in Megacities: Resilience and Social Vulnerability. Bohle, H.G. Warner, K. (Eds.). SOURCE No. 10. Bonn. United Nations University (EHS). Munich Re Foundation. 2008.

Marulanda, M.C., Cardona, O.D., Barbat, A.H. (2010b), “Disaster risk from a macroeconomic perspective: A metric for fiscal vulnerability evaluation”, Disasters. In press. Overseas Development Institute. Oxford. Blackwell Publishing. 2010.

Narváez, L., Lavell, A. y Pérez, G., “La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos”, Proyecto apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina –PREDECAN. Lima. 2009.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), “Mecanismos Financieros, Seguro y Reaseguro contra Desastres Naturales en América Latina y el Caribe: Experiencias Recientes”, Caracas. Impreso en la Secretaría Permanente del SELA. 2010.

United Nations and World Bank, “Natural Hazards, UnNatural Disasters, The Economics of Effective Prevention”, Washington. D.C. 2010.

2. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas

“Informe del foro virtual sobre los desastres naturales”, realizado del 4 de octubre al 4 de noviembre de 2011, 4 de noviembre de 2011, original en español.

Presentación

Este resumen presenta las principales observaciones y recomendaciones extraídas de la consulta virtual Summit Talk: Cooperación Hemisférica para Combatir los Desastres Naturales, realizado entre los días 4 de octubre y 4 de noviembre de 2011 e impulsado por la Secretaría de Cumbre de las Américas.

La consulta virtual fue moderada por el señor Juan Carlos Orrego del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y contó con la participación de 202 usuarios procedentes de 30 países, de los cuales 24 son Estados miembros de la OEA. Destácase la participación activa de representantes de organizaciones multilaterales, la academia, OSC, redes de OSC y del sector privado.

El Foro permitió un nutrido diálogo regional donde se presentó información sobre las experiencias en gestión de riesgos de desastres en el hemisferio, así como análisis sobre los avances en el tema, causas de los desastres, debilidades y fortalezas institucionales y propuestas de mejoramiento.

Los participantes en el Foro hicieron un reconocimiento al país sede de la Sexta Cumbre de las Américas por la consideración de los desastres como un tema central de la Cumbre, así como por la apertura a la participación social en su preparación, destacando la utilidad del Foro Virtual como un mecanismo de comunicación política y de diálogo regional.

Principales comentarios e inquietudes de los participantes

Los participantes en el Foro expresaron su preocupación por el incremento desmedido de desastres en cada uno de sus países, su fuerte impacto sobre la sociedad y muy especialmente sobre los más vulnerables y excluidos. Fueron ilustradas en estos aportes las aún mayores dificultades que deben enfrentar las mujeres, las comunidades indígenas, los afrodescendientes y las denominadas minorías sexuales. Se coincide en afirmar que el cambio climático traerá consigo más desastres, que impactarán los medios de vida de los pobres, muchos de los cuales son sensibles al clima, como los medios de vida agrícolas y pecuarios.

Se ha señalado la importancia de ir a las causas de los desastres y no sólo a sus consecuencias. En tal sentido, los procesos de ocupación informal del territorio, la carencia de planificación y gobernabilidad, la precariedad en las políticas de construcción de viviendas seguras, las insuficientes capacidades locales para la gestión del territorio y la baja institucionalidad subyacen como causas de los riesgos. Algunos participantes han coincidido en afirmar que es indispensable generar modelos de desarrollo que vuelvan la mirada al desarrollo natural, menos interviniendo del medio, así como al fomento de la solidaridad y la cooperación comunitaria y ancestral.

Ha existido en el Foro una gran coincidencia al identificar la necesidad de cambiar ideas y comportamientos sociales sobre los desastres que están limitando el desarrollo. Se ha dicho que es necesario cambiar el concepto de que los desastres son naturales por una noción de los desastres como producto de la interacción del ser humano con su medio. Igualmente, es necesario cambiar la visión sobre el papel de los Estados frente a los desastres, que trascienda de la simple reacción al momento de los desastres, al de Estados solidarios, proactivos y coordinados, que actúan tanto en la reducción prospectiva y correctiva de riesgos, como en el manejo de crisis y en la recuperación integral pos desastres.

Se han resaltado las vulnerabilidades políticas e institucionales, expresadas en la falta de valoración y sostenibilidad de los programas preventivos, los riesgos de corrupción y el manejo de política clientelar con el manejo de las ayudas para las emergencias, así como la falta de coordinación entre actores políticos por filiación partidista y entre niveles territoriales y la carencia de mecanismos de control público y social para hacer efectiva la gestión de riesgos.

Principales recomendaciones y propuestas

Para la superación de las anteriores limitaciones se ha propuesto:

- Aprovechar la función política de la Cumbre de las Américas y de la OEA para comprometer a los gobiernos al fortalecimiento y la modernización de las políticas públicas, la actualización normativa y el desarrollo organizativo de sus sistemas nacionales sobre gestión de riesgos y adaptación climática.
- Impulsar la incorporación de gestión de riesgos en la planificación del desarrollo y en el ordenamiento del territorio.
- Comprometer a los gobiernos en la armonización y refuerzo mutuo de las políticas, estrategias y planes relativos al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de recursos hídricos, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgos de desastres.
- Desarrollar un amplio programa de cooperación hemisférica, con programas regionales y subregionales de cooperación e intercambio de experiencias que promueva el desarrollo en los niveles políticos, técnicos y sociales de la gestión de riesgos.
- Creación de programas de becas para atender a la creciente necesidad de expertos en los campos de la gestión de desastres y cambio climático, lo que permitirá la disponibilidad de recursos humanos tanto a nivel local como regional.
- Fortalecer las políticas y programas de educación e información pública para el desarrollo de una cultura de la reducción de riesgos de desastres, que potencien el papel del sector privado y la participación dinámica de la sociedad.
- Fortalecer el papel de los jóvenes y los niños en la gestión local del riesgo y la adaptación climática que reconozca su potencial como generadores de cambio familiar y social.
- Declarar e impulsar un Quinquenio para la Reducción de Riesgos de Desastres en Las Américas, orientado a la promoción conjunta en la incidencia política y la cultura de la gestión de riesgos de desastres.
- Promover la articulación de las políticas de gestión de riesgos con las políticas de asistencia y protección social que permita focalizar en los grupos sociales más vulnerables.

“Sesión de consulta Camino a Cartagena. Cooperación hemisférica para combatir los desastres naturales”, Washington 3 y 4 de noviembre de 2011.

Los representantes de las organizaciones sociales no gubernamentales, en el marco del Proceso de Cumbres del Diálogo de Política “Camino a Cartagena”, en la Sesión de consulta sobre Desastres Naturales, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones teniendo en cuenta las siguientes líneas estratégicas de intervención.

Marco político

Que los gobiernos incluyan en sus agendas como temas prioritarios:

- Formular e implementar planes, programas y acciones de prevención y manejo de fenómenos naturales con estrategias a corto, mediano y largo plazo definiendo programas de ordenamiento territorial de manera transversal: como también promover a los políticos para que incorporen en sus agendas el tema de gestión del riesgo.
- Elaborar Presupuestos y asignar Fondos para la Prevención, Mitigación de Riesgos, asistencia y recuperación de los daños; con protocolos de emergencia de atención diferenciada, teniendo en cuenta los territorios, condiciones étnicas de género, grupos etarios y discapacidades para que las personas puedan acceder en igualdad de condiciones y oportunidades.
- La formulación de políticas públicas de resiliencia para mitigar y prevenir los impactos a los grupos más vulnerables, generando su capacidad técnica y utilizando tecnologías tradicionales y modernas.
- Diseñar e implementar programas de transparencia efectiva para la Rendición de Cuentas en temas de riesgos al igual que establecer mecanismos y roles en los procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial entre el gobierno y la sociedad civil y demás actores sociales.

Marco Legal

- Promover la integración de la promoción, protección y vigilancia de los Derechos Humanos en la gestión integral de riesgos de desastres para garantizar el manejo digno de los afectados en dignidad e igualdad, sin discriminación de grupos en condiciones de vulnerabilidad, el trato de acuerdo a las necesidades particulares de grupos específicos de población.
- Garantizar mecanismos de participación por parte de las comunidades vulnerables y afectadas por desastres para la definición de los programas y acciones relacionadas con la prevención, mitigación, atención y recuperación pos desastres, así como en la supervisión participativa de los proyectos y obras de infraestructura relacionados con la gestión de riesgos.
- Fortalecer los mecanismos de estudio de impactos ambientales y de gestión de riesgos de desastres en los procesos de construcción de infraestructura, y de explotación intensiva de recursos naturales.
- Desarrollar un amplio programa de cooperación hemisférica con programas regionales y subnacionales de cooperación y de intercambio de buenas prácticas y experiencias involucrando sociedad civil que promueva el desarrollo en los niveles políticos, técnicos y sociales de la gestión de riesgos.

Investigación

- Realizar y/o actualizar investigaciones cuyo diagnóstico cuali cuantitativo determine las causas y efectos de los desastres naturales en cada país, los riesgos y las acciones de mitigación a implementar; para la creación de política públicas diferenciadas a cada realidad, grupo humano y geografía tales como pueblos afrodescendientes, pueblos indígenas, mujeres, niños/as, jóvenes, discapacitados, homosexuales, lesbianas, transexuales; teniendo como base el principio único de los derechos humanos y respeto a las culturas y conocimiento ancestral.

Desarrollar investigaciones para la planeación e implementación de actividades económicas diversificadas que contemplen el empoderamiento y autonomía de los grupos vulnerables teniendo en cuenta sus ventajas comparativas.

- Formular políticas públicas diferenciadas en interacción y consulta con los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil. Igualmente su imple-

mentación debe responder a planes de monitoreo, seguimiento e impactos con estadísticas e indicadores diferenciados.

- Elaborar protocolos de atención a emergencias diferenciados, teniendo en cuenta los territorios, condiciones étnicas, género, grupos etarios y discapacidades; para que tengan acceso en condiciones de equidad y dignidad.

Educación

- Vincular y desarrollar un amplio programa con las universidades y centros de educación superior como fuentes generadoras de conocimientos e investigación, en la gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático a través de la capacitación, la incorporación en los programas de estudios, la promoción de la investigación pura y aplicada y la extensión universitaria.
- Impulsar una educación que contribuya a rescatar las visiones y conocimientos tradicionales, en materia de riesgo y desastres naturales, fomentando una cultura de acción y prevención ante los fenómenos naturales, mediante el fortalecimiento de las políticas y programas de educación e información y la gestión del conocimiento.
- Propender por el desarrollo de capacidades en la población más vulnerable, la formación de facilitadores comunitarios como también el entrenamiento de las personas que trabajan en las organizaciones para la defensa civil, acompañados de guías de manejo con manuales sencillos o trípticos para la asistencia mutua frente a los desastres.
- Implementar políticas públicas para la formación de niños y jóvenes en las escuelas en la gestión del riesgo y atención de desastres, fortaleciendo su rol con núcleos de trabajo que estimulen su potencial como generadores de cambio e innovación con herramientas propias y el fortalecimiento de bibliotecas.
- Elaborar protocolos de atención para damnificados con capítulos especiales a los sectores más vulnerables, niños/as, jóvenes, mujeres y discapacitados.

Gestión de riesgos

- Incluir en todos los procesos de planificación estratégica de la GdR, la vulnerabilidad e impactos de las poblaciones con enfoques diferenciales de etnia, género y

generación, articulándolas en las distintas fases de prevención, mitigación y preparativos de respuestas como en la reconstrucción, con recursos para su organización teniendo en cuenta los mecanismos de verificación y control.

- Generar y/o fortalecer los mecanismos para impulsar la resiliencia comunitaria dando herramientas para el fortalecimiento de la capacidad técnica y ayuda humanitaria de las comunidades vulnerables con especial atención a niñez, etnia, género y discapacidad.
- Propender por una mayor atención a los sistemas de vigilancia y oportunidades para acceder a los sistemas, tradiciones, nuevas tecnologías y desarrollo.

Participación social

- Garantizar mecanismos de consulta previa a las comunidades, que atiendan y respeten los gobiernos de territorios y comunidades particulares e institucionalizar la participación de la sociedad civil, como garante del cumplimiento de las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Promover la conformación y funcionamiento de un grupo de coordinación y representación de la sociedad civil relacionado con la gestión de riesgos, que cumpla funciones de monitoreo, ejecución de iniciativas y acompañamiento de las políticas nacionales así como de los compromisos adquiridos en la Cumbre de las Américas en la gestión de riesgos de desastres y en otros espacios nacionales e internacionales.
- Potenciar la integración de los jóvenes y los niños como actores sociales clave en la promoción de la cultura de la gestión de riesgos de desastres, considerando su importancia dentro de la estructura demográfica de la región y su capacidad de cambio y participación, promoviendo su empoderamiento y liderazgo.
- Garantizar la equidad de género y la participación de la mujer en la gestión de riesgos de desastres, con énfasis en los procesos de recuperación pos desastres con protocolos de atención diferenciados.

Comunicación

- Instalar un sistema nacional de comunicación homologado por la región, para difusión de información; alertas tempranas de fenómenos atmosféricos, con la finalidad de prevenir el riesgo, aprovechando las redes sociales y demás medios de comunicación y la responsabilidad social de los medios de comunicación.
- Generar estrategias orientadas a vincular a los medios masivos, alternativos y comunitarios de comunicación e información pública, nacionales, internacionales y subnacionales que permitan el desarrollo de la cultura de gestión de riesgos de desastres y enmarcada en los principios de la responsabilidad social empresarial y la solidaridad.

III. INTEGRACIÓN FÍSICA

Presentación Socorro Ramírez

Los documentos que aquí se presentan y otros que fueron sometidos al debate de los gobiernos y de los actores sociales Camino a Cartagena (anexo 2), enfatizan en la necesidad de mejorar y expandir las dotaciones de infraestructura en América Latina y el Caribe. El avance en este campo promete un efecto positivo sobre la competitividad regional. Los textos muestran así mismo cómo, a la par con el impulso a la infraestructura, sería necesario superar los obstáculos regulatorios y de infraestructura logística, clave en la reducción de costos y tiempos de transporte. De hecho, los costos que genera la cadena logística representan un alto porcentaje del precio final de los bienes comercializados y en ciertos casos puede ser superior a las ganancias que se obtienen a través de los acuerdos comerciales.

Se muestra aquí, así mismo, el rezago acumulado en América Latina en materia de infraestructura regional, subregional y nacional como carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y centrales de generación eléctrica. Los bajos niveles de inversión en infraestructura, tanto pública como privada, han resultado en dotaciones insuficientes para soportar un mayor crecimiento económico. Los principales obstáculos para obtener inversiones mayores y más eficientes en estos campos radicarían en los problemas para vincular el sector privado, en la compresión fiscal, la corrupción y la falta de evaluación de proyectos.

El impulso a la infraestructura no solamente incrementa la productividad y reduce los costos de producción, expandiendo con ello la actividad comercial, la inversión privada y la acumulación de capital. También facilita el desarrollo social. Al integrar y articular un territorio, la infraestructura puede constituirse en un mecanismo de cohesión territorial, económica y social. Puede hacer accesibles los distintos territorios desde el exterior y conectarlos en su interior, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las personas, si el desarrollo de la infraestructura está inserto en políticas ambientales y de inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente.

Sin embargo, los efectos sociales y ambientales de las medidas no son debidamente destacados en las consideraciones de algunos expertos. Incorporar en las políticas de impulso a la infraestructura los criterios de sostenibilidad es fundamental para lograr un desarrollo social y equitativo a nivel nacional y regional. En este sentido, la definición de principios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas de

transporte permitirá rentabilizar económica y socialmente las nuevas inversiones tan necesarias para el sector. Lo anterior es válido tanto en el plano regional, como en el nacional e internacional.

Ese fue un punto de debate importante en el foro Camino a Cartagena, que contó con la intervención del autor del documento de Fedesarrollo y de una funcionaria de la dependencia del Departamento Nacional de Planeación, encargada de los proyectos de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA). La mención en los documentos al impacto social y ambiental del desarrollo de la infraestructura es marginal. El hecho de que la Cumbre contemple en su agenda temática tanto los problemas sociales (considerados en categorías económicas como “pobreza” y “desigualdad”) como también los riesgos ambientales (producidos sólo en parte por la naturaleza) y la conexión física de las Américas, invita a una integración de las tres perspectivas. En este campo se requiere de un intenso y urgente esfuerzo intelectual y político en la región. De lo contrario, la integración física, las obras de infraestructura que la propicien y, en general, el proyecto regional de desarrollo podrían terminar generando, para América Latina y el Caribe, efectos perjudiciales o altamente negativos, tanto sociales y ambientales, que revertirían, a su vez, en enormes costos económicos.

Si una obra de infraestructura promete incrementar el comercio y elevar las tasas de crecimiento económico, pero no se analiza previa y seriamente su impacto ambiental, puede incrementar gravemente los efectos destructores de los fenómenos naturales y generar costos económicos incluso mayores a la sociedad que los beneficios que promete; entre otros, puede generar todavía mayor pobreza. Como se analiza en el capítulo sobre riesgos naturales, la mayor parte de los desastres causados por fenómenos naturales no son habitualmente debidos a la naturaleza en sí misma sino sobre todo a una inadecuada utilización y ocupación del territorio. Y las obras de infraestructura tienen en este campo una gran responsabilidad. No puede haber crecimiento sostenible sin un juicioso estudio y un extremo cuidado medio ambiental.

El tema de la infraestructura plantea también, indirectamente, un debate central que resurge permanentemente sobre la relación más general entre crecimiento económico y eliminación de la pobreza, como lo vimos en el capítulo primero. Para muchos dirigentes, sobre todo empresariales, el crecimiento es condición previa para la redistribución de la riqueza y la eliminación de la pobreza. Sólo en la medida en que una economía crece, estaría en condiciones de distribuir riqueza. Otros, en cambio, consideran que distribución y crecimiento deben ir de la mano. La distribución de riqueza, al ampliar el mercado interno, contribuye al crecimiento. La experiencia de Brasil en la década parece confirmar esta tesis y se convierte en un reto a la reflexión del continente.

Los textos que siguen de los expertos y las conclusiones de los debates con actores sociales adelantados por la OEA, contribuyen, pues, al urgente debate sobre el desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe, pero plantea a la vez la urgencia de elaborar una visión articulada e integral de economía, infraestructura, medio ambiente, pobreza y desigualdad.

1. Los estudios de los expertos

“Infraestructura para la mayor integración de las Américas”, Documento para la VI Cumbre de las Américas, Tito Yepes¹ y Juliana Aguilar, Fedesarrollo.

Desde un punto de vista meramente económico, promover la mayor integración física en las Américas tiene como objetivo desencadenar efectos cascada sobre la productividad, el comercio intrarregional y la inserción de los países en la economía mundial. La adecuación y expansión de la infraestructura regional, sub-regional y nacional como carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y centrales de generación eléctrica tendrán un efecto positivo sobre la competitividad regional al reducir los costos logísticos y atraer inversión externa.

Sin embargo, esa mayor integración enfrenta el reto que representa la gran heterogeneidad entre países en materia de dotaciones de infraestructura y de los modelos con los que se administran y regulan los sectores. La superación de este desafío y desarrollar espacios de coordinación dirigidos al fortalecimiento de la infraestructura principal de la región, representa una oportunidad relevante para emprender proyectos que, por su magnitud, exceden las capacidades, financieras e institucionales, de los países individualmente considerados.

Es especialmente preocupante el rezago que existe en América Latina en infraestructura de transporte y, en menor medida, de generación eléctrica, si se lo compara con otras regiones del mundo en desarrollo. Este rezago es a la vez un gran reto que obliga a impulsar un programa al nivel de las Américas que permita disminuir la asimetría existente frente a Estados Unidos y Canadá. Por lo tanto, un tema neurálgico en la VI Cumbre de las Américas es la identificación de estrategias para solucionar la insuficiencia de infraestructura en América Latina y las restricciones

¹ Graduado de pregrado y maestría en economía en la Universidad de Los Andes y de doctorado en economía en la Universidad Nacional de Colombia. Profesor en las universidades de Los Andes, Javeriana y del Norte. Consultor internacional.

que esta situación impone sobre la mejor integración continental. Tres aspectos aparecen como determinantes de la situación de rezago: la baja inversión pública, el manejo inadecuado de la participación privada, y la deficiente calidad con la que se desarrolla el ciclo de identificación, priorización y estructuración de proyectos de infraestructura.

En segundo lugar, y concomitante con el impulso a las dotaciones de infraestructura, está la necesidad de abordar el problema de los obstáculos regulatorios y de infraestructura logística, clave en la reducción de costos y tiempos de transporte. En América Latina, los costos y pérdidas en la cadena logística representan un alto porcentaje del precio final de los bienes comercializados, que en muchos casos puede ser superior a las ganancias que se obtienen a través de los acuerdos comerciales. Medidas dirigidas al mejoramiento de prácticas y a la promoción de estándares tendrán impactos sustanciales sobre la competitividad de la región.

Estado de la infraestructura

Una buena manera de analizar el estado de la provisión de infraestructura es dividirla entre la que se orienta a los servicios básicos o sociales y la que se dirige a servir las necesidades productivas. Ejemplos de la segunda son las carreteras principales, los puertos, los aeropuertos, entre otros, mientras ejemplos de la primera son el acceso al agua potable o al saneamiento básico de aguas residuales. Las tendencias de inversión pública para uno u otro fin se mueven con lógicas diferentes y están asociadas con el estado de desarrollo de los países. Los países de más bajo ingreso tienen mayores requerimientos de inversión en el área de servicios básicos mientras que los de mayor ingreso, al haber alcanzado mejores niveles de cobertura de servicios básicos, se focalizan en mantener su calidad, inversión que representa solo una baja proporción de la inversión total. Similarmente, la infraestructura productiva de los países de bajo ingreso se hace en proyectos que van definiendo la estructura del sistema productivo, mientras que en los de alto ingreso complementa lo existente o abre nuevas áreas geográficas o nuevos tipos de servicios.

En el frente de la infraestructura social los contrastes entre Norte América y América Latina son sustanciales; además, las diferencias entre países de ingreso bajo y medio son grandes. Sin embargo, América Latina avanza por muy buen camino. Las coberturas de provisión de agua potable y electrificación son superiores al 90 por ciento y la de saneamiento básico es casi del 80 por ciento. Estos niveles de coberturas son medios y, aunque no son universales aún, sí son importantes si se los

compara con los de otras regiones del mundo en desarrollo. Por ejemplo son comparables a las de Vietnam, Camboya, Malasia, Tailandia y Filipinas, que hemos agrupado bajo “otros países de Asia”, y superan a las de China e India (ver Tabla 1).

Infraestructura productiva y social, 2008*

Subregiones ALC	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA			INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
	Vías pavimentadas	Líneas telefónicas móviles y fijas	Capacidad de generación de electricidad	Acceso a electricidad	Acceso a agua	Acceso a saneamiento
	km/1.000 km ² de tierra arable	Suscritos por 1.000 personas	Millones KWh por millón personas	Por ciento población con acceso	Por ciento población con acceso	Por ciento población con acceso
EEUU	2.571	1.477	3,32	ND	100	99
Canadá	1.237*	1.225	3,83	ND	100	100
México	521	958	0,54	ND	85	94
Centro	641	1-179	0,25	81	77	90
Caribe	0	769	0,32	70	56	78
Andes	360	1.073	0,39	92	72	90
Brasil	0	1.112	0,54	98	80	97
Cono Sur	0	1.381	0,82	98	90	96
OCDE	5.921	1.583	1,85	100	99	100
Sur Asia	1.248	486	0,14	63	35	87
Asia del Esste	1.690	851	0,50	94	58	88

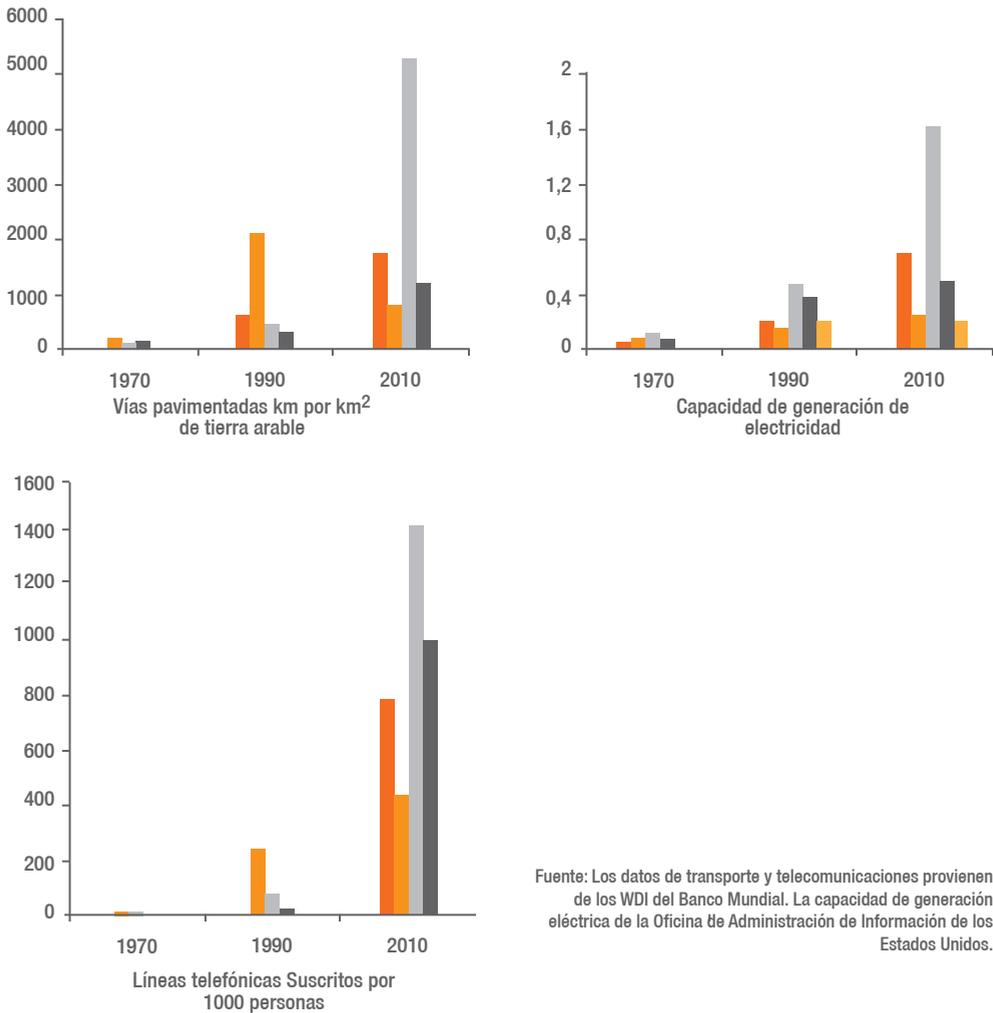
Fuente: Los datos del transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento básico provienen de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (WDI). Capacidad de generación de electricidad proviene de la Oficina de Administración de los Estados Unidos. Acceso a electricidad de la Agencia Internacional de Energía. ND: No disponible. *Último dato disponible entre 2000 y 2005. Centro: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Caribe: Antigua y Barbados, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Andes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Estos resultados, sin embargo, no se repiten en el frente de la infraestructura productiva. Los resultados en vías pavimentadas son los más deficientes, pero la densidad de líneas telefónicas incluyendo móviles y fijas y la capacidad de generación eléctrica tampoco muestran resultados sobresalientes. La dotación de vías en América Latina, fundamentales para garantizar la movilización de bienes y reducir costos de transporte, medida por kilómetros de vía por kilómetro cuadrado de tierra arable, es menos de la mitad de la cifra para China, India y los otros países de Asia, y es solamente una décima parte de la de Corea del Sur.

El rezago frente a otros países en desarrollo no tiene una larga historia. Es un rezago acumulado en las últimas décadas. Las dotaciones son hoy inferiores a las de países que hace 40 años tenían niveles similares a los de América Latina. En 1970, la densidad de vías de los otros países de Asia y de Corea del Sur eran 1,1 y 1,3 veces las de América Latina, respectivamente; hoy esta relación es 2,4 veces

mayor en los otros países de Asia y 10 veces superior en Corea del Sur. La capacidad de generación eléctrica presenta un comportamiento similar. Para 1970 América Latina tenía una capacidad de 144 kilowatts por hora por habitante, superior a la capacidad de generación de India, Corea del Sur y de otros países de Asia. Sin embargo, para el 2010, la capacidad de Corea del Sur pasó a ser 3,2 veces la de América Latina, y los otros países de Asia redujeron su brecha del 61 al 36 por ciento. Así mismo, a principios de los años noventa (no hay datos anteriores) la capacidad de generación eléctrica de América Latina era tres veces la de China, pero esta relación pasó a 0,8 para el 2010.

Gráfico 1
Densidad de infraestructura productiva

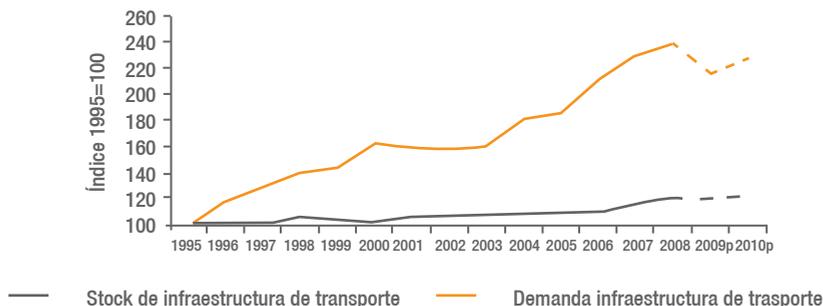


Más aún, la oferta de infraestructura en América Latina no solo presenta un crecimiento inferior a la de países que contaban con dotaciones similares hace pocas décadas, sino que, además, no ha respondido a los aumentos de la demanda local. La Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL (USI/CEPAL, 2010b) estimó para ocho países² un ritmo de crecimiento del stock de infraestructura de 5,4 por ciento para el periodo 1990-2005, mientras que el ritmo de crecimiento de la demanda, aproximada a través del volumen del comercio, fue de 15,8 por ciento promedio anual.

Los rezagos de infraestructura, y específicamente en transporte, en América Latina se dan tanto en la dotación de infraestructura como en la provisión de los servicios relacionados. Las brechas dotacionales para el sector -a diferencia de las brechas generales de infraestructura que se discutieron anteriormente-, estimadas por la CEPAL para cuatro países, muestran que la oferta y la demanda crecieron a tasas muy diferentes durante el periodo 1995-2008. En promedio, la demanda creció 6,8 por ciento anual mientras que los aumentos en el stock de vías por persona no superan un promedio anual de 2 por ciento.

Los rezagos de infraestructura, y específicamente en transporte, en América Latina se dan tanto en la dotación de infraestructura como en la provisión de los servicios relacionados. Las brechas dotacionales para el sector -a diferencia de las brechas generales de infraestructura que se discutieron anteriormente-, estimadas por la CEPAL para cuatro países³, muestran que la oferta y la demanda crecieron a tasas muy diferentes durante el periodo 1995-2008. En promedio, la demanda creció 6,8 por ciento anual mientras que los aumentos en el stock de vías por persona no superan un promedio anual de 2 por ciento.

Gráfico 2
Brecha de infraestructura en transporte



Fuente: US/ CEPAL, 2010b.

² Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

³ Argentina, Brasil, Chile y México.

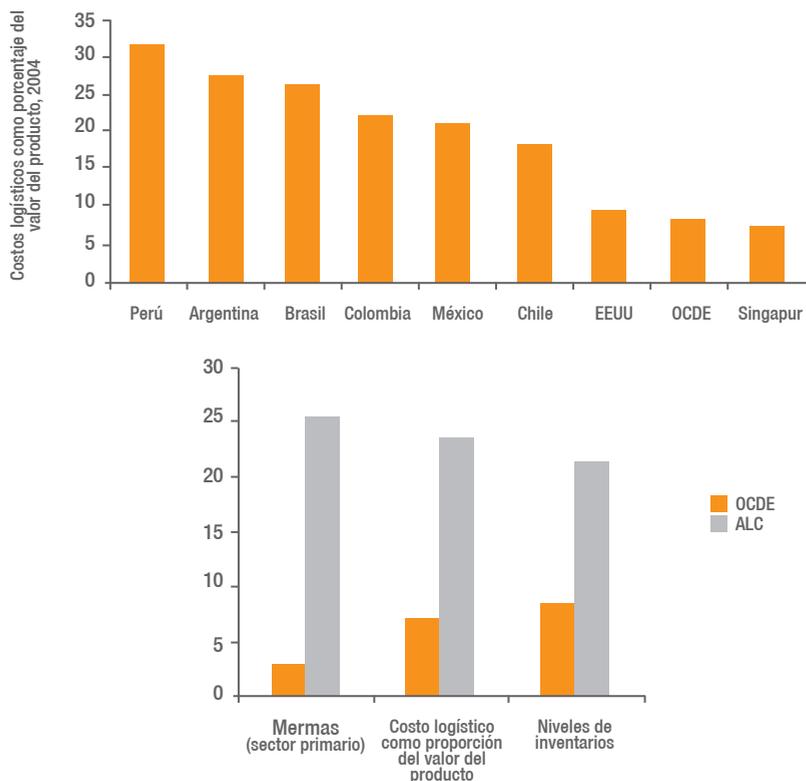
Los obstáculos a la integración regional no se limitan a las brechas de infraestructura física. El funcionamiento integrado o coordinado de los sistemas de transporte determina el buen funcionamiento del servicio que estos proveen, el servicio logístico. En el frente del mercado eléctrico los componentes 'suaves' en contraste con la inversión física pueden ser determinantes en el nivel regional.

Entre los problemas que enfrenta la provisión de servicios de infraestructura se encuentran la falta de coordinación y armonización de las políticas públicas en sus diferentes instancias (concepción, diseño, implementación y seguimiento de proyectos), la ausencia de criterios de sostenibilidad, y fallas y obstáculos institucionales y regulatorios que afectan la organización de los mercados y la aplicación de las políticas.

Los problemas de logística reducen la competitividad generando altos costos de transporte, demoras e incertidumbre en los tiempos de entrega, altos niveles (costos) de inventarios, altos porcentajes de mermas e incrementos en los fletes. El BID (2009) señala que los aranceles ad-valorem para alimentos varían entre el 3 por ciento y el 12 por ciento, pero el componente de la logística puede incluso superar el 50 por ciento del precio final. Djankov et al. (2006) muestran que cada día adicional de retraso en la entrega de un producto es equivalente a 1 por ciento del valor del comercio o de forma equivalente a que la distancia aumentase 70 km de recorrido.

Los altos costos logísticos se reflejan en mayores dificultades para la inserción a mercados internacionales bien sea por la pérdida de competitividad de los productos regionales, o por los mayores costos de los productos de importación. González et al. (2007) estiman que los costos logísticos en América Latina varían entre 18 por ciento del valor del producto en Chile y el 32 por ciento en Perú; esto contrasta con el 10 por ciento para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También estiman que mejoras en infraestructura puede reducir los inventarios de materias primas entre 27 por ciento y 47 por ciento en relación a los niveles de inventarios de materias primas en Estados Unidos. Como consecuencia de ineficiencias, pérdidas de producto, sobornos y retrasos, la logística está lejos de alcanzar las mejores prácticas. En América Latina los costos de logística representan el 22 por ciento del valor de la mercancía, las pérdidas por transporte alcanzan el 25 por ciento y los niveles de inventarios el 20 por ciento. En contraste, estos indicadores son del 8 por ciento, 6 por ciento y 3 por ciento, respectivamente, para los países de la OCDE (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Indicadores de logística



Fuente: Guasch and Kogan 2006. Citado por Gonzalez et al. 2007.

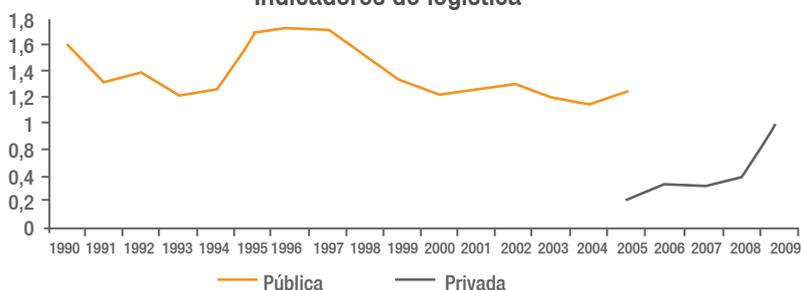
En energía hay igualmente aspectos que no son de inversión física sino de funcionamiento de los sectores que afectan la competitividad de las empresas. Mientras que en América Latina toma en promedio 26,3 días obtener una conexión eléctrica, en Asia del Este y el Pacífico toma 21,3 días y en los países de la OCDE solamente 9,6 días. La telefonía fija presenta un escenario similar donde el tiempo para obtener una línea fija es casi 8 días menor en Asia y aproximadamente 11 días menor en los países de la OCDE. Sin embargo, en la mayoría de los países la penetración de la telefonía móvil ha transformado los mercados locales de comunicaciones. Las mejoras deben darse tanto en la provisión de infraestructura como en los procedimientos y regulación de su uso.

La inversión ha sido baja

La inversión pública en infraestructura en el conjunto de las Américas ha sido baja. En los últimos 15 años la inversión de los gobiernos de América Latina se ha mantenido entre 1 por ciento y 1,7 por ciento del PIB. De todos modos, estos porcentajes son muy bajos en comparación con países como China y Corea del Sur, que han invertido por encima del 6 por ciento del PIB anualmente de manera sostenida por cerca de dos décadas. Esto explica el rezago en las dotaciones de América Latina. Es cierto que en Canadá solo se invierte entre 1,2 por ciento y 1,6 por ciento del PIB y en Estados Unidos cerca del 0,6 por ciento. Pero si se tiene en cuenta que estos dos países tienen una dotación sustancialmente mayor que América Latina en todos los sectores, el impacto del nivel de inversión no se manifiesta tan claramente. Debemos anotar que la única fuente que permite estas comparaciones es la recopilación de información histórica de ejecuciones presupuestales desarrollada en 2007 por el Banco Mundial, datos que no han sido actualizados. Sin embargo, a juzgar por el avance de los programas de infraestructura de los países, no es esperable que la tendencia haya cambiado sustancialmente.

La inversión privada, por su parte, no ha compensado el bajo nivel de inversión pública en América Latina y se mantiene concentrada en pocos sectores como telecomunicaciones, transporte y generación eléctrica. La información solamente está disponible desde 2005 y por tanto no se cuentan con series traslapadas para la inversión pública y privada. Sin embargo, la Gráfica 4 muestra que, a pesar del crecimiento de los últimos años, la inversión privada no alcanza aún el 1 por ciento del PIB. En consecuencia, lo más probable es que la inversión total en infraestructura en América Latina no supere el 3 por ciento del PIB. Por supuesto que la recopilación de los datos de inversión debería ser también un objetivo de trabajo conjunto de los países de la región.

Gráfico 4
Indicadores de logística



Fuente: Inversión privada de PPI. Inversión pública de entidades gubernamentales encargadas. *Países incluidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

Actualmente, existe un amplio consenso con respecto a que la mejor manera que Entre los países de Asia, las altas tasas de inversión se deben a la inversión pública a juzgar por el bajo nivel de inversión privada como porcentaje del PIB. En inversión privada solamente sobresale India con altos crecimientos entre 2005 y 2009. Esta pasó de 0,2 por ciento a 2,1 por ciento del PIB. Los demás países tienen tasas bajas sin cambios sustanciales en el tiempo. China, por ejemplo, cuenta con las tasas de inversión más bajas ya que oscilan entre 0,03 por ciento y 0,2 por ciento del PIB en el mismo período. Los otros países de Asia mantienen tasas muy cercanas a las de América Latina.

La pregunta recurrente es cuál sería el nivel adecuado de inversión sostenida. A pesar de que se pueden tener argumentos de crecimiento económico, la respuesta depende fundamentalmente del grado de desarrollo alcanzado en cada sector. De todos modos, las cifras expuestas anteriormente muestran que en América Latina el atraso en cuanto a la disponibilidad de infraestructura productiva, especialmente vial, es importante.

A continuación, presentamos un balance de la situación y el manejo de la infraestructura, tanto en Canadá y Estados Unidos como en América Latina.

Como señalábamos más arriba, es cierto que los países del norte cuentan con una alta dotación de infraestructura, pero tienen un rezago en su mantenimiento. Canadá, en su plan Building Canada⁴, reconoce la importancia de mantener en buen estado la infraestructura para poder responder al crecimiento del comercio internacional y atraer inversión extranjera. Estados Unidos tiene una brecha significativa en mantenimiento de vías y puentes. El Sistema Nacional de Vías representa 4,1 por ciento del total de vías nacionales pero el 44,8 por ciento del tráfico vehicular. Sin embargo, el 37 por ciento del sistema se encuentra en condiciones aceptables, pobres o muy pobres⁵. Así mismo, 5,6 por ciento de los puentes son estructuralmente deficientes.

La brecha de Estados Unidos se debe al aumento de los costos de construcción pero también a la reducción en los fondos federales para el mantenimiento. Algunos estudios han estimado el gasto anual necesario para el mantenimiento entre 145 y

⁴ http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/ic/lu154-4-2007E.pdf

⁵ Federal Highway Administration (FHWA), "Highway statistics 2008, National Highway System length: 2008 miles by measured pavement roughness." <http://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2008/hm47.cfm>. 2008b. Citado por

194 miles de millones de dólares⁶. Sin embargo, el Programa Federal de Autopistas (Federal Highway Program) es de US\$ 38.500 millones, de los cuales aproximadamente el 32 por ciento son destinados a reposición de capital. De otro lado, el balance en el Fondo Federal de Vías (Federal Highway Trust Fund) se ha reducido sustancialmente pasando de US\$ 23.000 millones en el 2000 a un déficit de US\$ 8.100 millones en el 2010.

En la última década aproximadamente el 30 por ciento de la inversión en vías en Estados Unidos ha estado dirigida a mantenimiento, mientras que en Canadá se ha invertido cerca del 50 por ciento del total. La inversión en mantenimiento en Estados Unidos estuvo alrededor de \$ 35.000 millones en los primeros años de la década pero se redujo desde el 2003 para estabilizarse en un rango entre \$ 25.000 y \$32.000 millones. Como porcentaje del PIB la inversión de este país alcanzó su máximo en el 2001, con 1,28 por ciento, y se estima que estuvo alrededor del 0,6 por ciento para el 2008. La inversión en vías de Canadá ha crecido en términos absolutos durante los últimos años, pero no como porcentaje del PIB. La inversión en mantenimiento de este país fue mayor al 50 por ciento hasta el 2004, y 44 por ciento del total en el 2008.

En los últimos años, tanto Estados Unidos como Canadá han impulsado una serie de proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura de transporte del país. En Estados Unidos las inversiones han estado dirigidas a reactivar la economía mediante, entre otros, la inversión en infraestructura. El programa de concesiones discrecionales Transportation Investment Generating Economic Recovery (TIGER) contó con un presupuesto de \$1.500 millones en su primera etapa y \$ 600 millones en la segunda etapa para invertir en el sector transporte. En el 2010 se anunció el Plan de Renovación y Expansión de Vías, Ferrocarriles y Pistas de Aterrizaje (Plan to Renew and Expand America's Roads, Railways and Runways) de \$50 millones que propone, entre otras cosas, la creación de un Banco de Infraestructura para apalancar la inversión Federal. Con la creación del Banco se busca promover decisiones de inversión con base en medidas y análisis de rendimiento y no dependientes de su valor político.

Por su parte, Canadá cuenta con el Plan de Construcción que establece los objetivos en materia de infraestructura para el periodo 2007-2014. El programa estima

Matthew E. Kahn y David M. Levinson, Fix It First, Expand It Second, Reward It Third: A New Strategy for America's Highways. Washington D.C. The Hamilton Project. 2011.

⁶ Matthew E. Kahn y David M. Levinson, Fix It First, Expand It Second, Reward It Third: A New Strategy for America's Highways. Washington D.C. The Hamilton Project. 2011. Los autores citan los estudios realizados por National Cooperative Highway Research Program en 2006, the National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission, y por National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission.

\$33 mil millones de inversión en tres áreas estratégicas: economía en crecimiento, ambiente limpio, y comunidades prósperas. En el área de economía en crecimiento se busca priorizar la inversión en dos corredores de comercio, Asia-Pacífico y el corredor continental Ontario-Quebec. Las inversiones están dirigidas a solucionar cuellos de botella, reducir la congestión, promover la integración inter-modal y buscar y promover nuevas fuentes de financiación, minimizando a la vez los impactos ambientales. Otras inversiones están dirigidas al manejo de residuos, a la producción de energía verde o conectividad, entre otros. Como en Estados Unidos, el plan propone la creación de un fondo de infraestructura (Building Canada Fund) que contará con una capital de \$ 8.800 millones y priorizará los proyectos del Sistema Nacional de Vías, agua potable, desechos, transporte público y energía verde, aunque también podrá destinar fondos a otros tipos de proyectos. El objetivo del fondo es apoyar los gobiernos y entidades a nivel provincial, territorial y municipal, y en algunos casos la industria privada.

En el caso de América Latina los bajos niveles de inversión en infraestructura, tanto pública como privada, han resultado en dotaciones insuficientes para soportar un mayor crecimiento económico. Los problemas para vincular el sector privado, la compresión fiscal y la falta de evaluación de proyectos se reconocen como los principales obstáculos para obtener inversiones mayores y más eficientes.

La negligencia de gobernantes y la visión cortoplacista de la política fiscal son las principales fuentes de la caída en inversión pública como porcentaje del PIB. Las reducciones en la deuda pública se han hecho a expensas de la inversión productiva. Perry et al. (2008) explican que la política fiscal pro-cíclica socava la inversión en infraestructura porque el comportamiento es asimétrico entre auges y depresiones, respondiendo más fuertemente a las depresiones. Esto se debe, de un lado, a que los gobernantes no tienen incentivos para hacer inversiones productivas porque los frutos de este gasto no se realizan durante su periodo de gobierno. De esta forma, los auges presupuestales terminan destinándose a gasto corriente o inversiones con réditos de mayor visibilidad mientras que en la etapa decreciente hacer corte en empleos o salarios es políticamente más costoso, por lo que el ajuste fiscal resulta en reducciones de inversión productiva. De otro lado, la política fiscal basada en indicadores de corto plazo desconoce la intertemporalidad de la solvencia fiscal distorsionando la compensación del gasto en diferentes periodos de tiempo y entre tipo de gasto. De esta manera las sendas de ajuste escogidas no son las que resultan en la mayor solvencia en el largo plazo, y puede generar un círculo vicioso: bajas tasas de crecimiento, resultan en ingresos fiscales bajos y en mayores ajustes fiscales que reducen la inversión productiva y, por lo tanto, en crecimiento bajo. Esto genera el mecanismo de baja inversión productiva conocido como compresión fiscal.

Por su parte, la inversión en infraestructura a través de asociaciones público-privadas (APP) ha tomado diferentes tintes en América Latina. El éxito de las experiencias es variado y cambia de acuerdo a los marcos regulatorios e institucionales. En Chile las APP y las concesiones han tenido gran importancia para la inversión en infraestructura canalizando casi la mitad de los recursos invertidos. En otros países como Colombia y México los procesos han presentado mayores complicaciones debido a parámetros de los contratos, como un tiempo muy corto de concesión y proyecciones muy optimistas de la demanda, o ausencia de regulación para la resolución de disputas y de reglas para los pagos de garantías. Cabe señalar que, mientras que Chile, Brasil y Perú cuentan con marco jurídico establecido para el desarrollo de concesiones y APP, Colombia y México cuentan con leyes dispersas para la regulación (Vasallo e Izquierdo, 2010).

Una de las principales causas que explican los resultados deficientes en concesiones de servicios de infraestructura en los países América Latina es la alta ocurrencia de renegociación de contratos. El régimen regulatorio vigente para estas negociaciones fija una tarifa al inicio del contrato que iguala el costo del capital a los retornos futuros esperados, este régimen de precios máximos contrasta con la regulación por tasa de retorno que se basa en ajustes frecuentes del precio tal que la tasa de retorno se mantenga constante en cada periodo. Sin embargo, en América Latina ha funcionado un régimen híbrido que mezcla un precio máximo con renegociaciones frecuentes de tarifa facilitando el comportamiento oportunista de las firmas vinculadas, y en ocasiones, de los gobiernos. La necesidad de renegociación usualmente surge porque los contratos son incompletos, y pueden generar altos costos al gobierno o pérdidas a las empresas privadas ante cambios exógenos; o surgen por errores de formulación del contrato especialmente en los diseños de ingeniería.

Este régimen híbrido, en entornos con gobiernos débiles y mayor volatilidad macroeconómica, quebranta el proceso competitivo de licitación, el bienestar de los consumidores y el desempeño del sector. Es decir, socava los beneficios que en principio se esperaría obtener con la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura. La posibilidad de renegociar las tarifas en el corto plazo incentiva a que los licitantes propongan una tarifa menor a la rentable durante la licitación. En consecuencia el ganador no es la empresa más eficiente en la provisión de servicios sino la que cuenta con una mayor capacidad potencial de renegociación. En estas circunstancias, los beneficios de la competencia entre proveedores desaparece y la tarifa fijada es el resultado de las negociaciones bilaterales en las cuales prima la ventaja de información y los altos costos políticos y económicos que implica deshacer el contrato. Por su parte, los usuarios son doblemente penali-

zados porque las ganancias en la eficiencia son capturadas por las firmas o los gobiernos y no se traducen en reducciones tarifarias, pero, además, los aumentos en los costos de capital como consecuencia del régimen de precio máximo resultan en aumentos tarifarios. Ahora, si a través de las renegociaciones no se ajustan las tarifas se opta por reducir los niveles de inversión, disminuir las obligaciones en prestación de servicios o aumentar los subsidios (Andrés et al., 2007).

Las asociaciones público-privadas pueden resultar eficientes en la provisión de infraestructura porque unen inversión y provisión de servicios en un mismo contrato, pero requieren un régimen de contratación que elimine la necesidad de renegociación de los contratos, es decir, un régimen flexible ante variaciones del entorno. Engel et al. (2010 y 2011b) proponen fijar un límite inferior y superior a la rentabilidad del contrato para eliminar las renegociaciones. Específicamente, se da terminación al contrato cuando el valor presente de los retornos de la empresa privada es superior al retorno máximo fijado. Por el contrario, si el valor presente es menor al límite inferior acordado, el gobierno debe compensar a la empresa subsidiando la diferencia para garantizar una tasa de retorno mínima. Como la duración del contrato es variable dependiendo del comportamiento de la demanda se reducen los riesgos asociados a la recuperación de la inversión y, por lo tanto, se reducen las negociaciones oportunistas.

A partir de los desarrollos académicos y las experiencias gubernamentales las mejores prácticas para incurrir en asociaciones público-privadas para la provisión de infraestructura consisten en (Engel et al., 2011a):

- i) Escoger asociaciones público-privadas por las razones adecuadas. Estas asociaciones tienen costos similares a los generados por la inversión pública porque el gobierno está liberándose de gastos en el presente cediendo fuentes de ingreso futuras, es decir, no libera gastos en el presupuesto intertemporal del gobierno. Los beneficios de estas asociaciones provienen de la unión entre inversión y posterior operación y mantenimiento de la infraestructura. Estos contratos de largo plazo incentivan a minimizar los costos de operación y el buen mantenimiento en la inversión y proveen infraestructura funcional al menor costo posible. Pero hay algunos sectores donde estructurar un esquema que garantice esos resultados puede ser de mayor complejidad que en otros y, por tanto, la escogencia de dónde introducir el esquema importa para los resultados globales de la agenda de APPs.
- ii) Adoptar contratos basados en el valor presente de los retornos, otorgados a través de subastas competitivas.

- iii) Incluir los gastos de la asociación dentro del balance fiscal del gobierno. Esto permite incorporar las reducciones en recolección de impuestos en el futuro, evitando que haya un gasto excesivo por la liberación esperada de fondos en el presente. Así, también se tiene un incentivo adicional para que las APP se escojan por razones adecuadas.
- iv) Implementar prácticas de buen gobierno. Para reducir la corrupción y evitar debilitamientos de la aplicación del contrato para favorecer las relaciones entre el gobierno y el concesionario, se recomienda dividir en dos las responsabilidades. Una agencia debe encargarse de la planeación, selección de proyectos y licitación, y la otra, de la regulación del contrato y la supervisión de las renegociaciones.

Ahora, aun contando con las mejores prácticas en la contratación público-privada y con recursos públicos suficientes para invertir en infraestructura, la baja calidad y la ausencia de proyectos bien estructurados también es una limitante para el avance de la agenda. Una de las razones por las cuales los países no pueden atraer más recursos privados es porque tampoco se tienen los proyectos en el estado de avance técnico requerido para ser estructurados. Generalmente los diseños de ingeniería no se tienen definidos y la definición de los fundamentales del negocio no ha sido evaluada.

Soluciones no financieras

Los países de las Américas han emprendido en el pasado iniciativas a las cuales se les debe dar continuidad a pesar que puedan ser complementadas. Específicamente, para reducir el rezago en cuanto a dotaciones de infraestructura se requiere un trabajo coordinado en tres frentes que reforzarían otros procesos regionales que se han venido desarrollando: incrementar el espacio fiscal para la financiación pública, mejorar las prácticas de contratación del sector privado, y mejorar la estructuración y evaluación de proyectos. Se proponen tres puntos específicos para atacar los problemas mencionados:

a. Agencia de formulación y regulación de grandes contratos de infraestructura

La región debe comprometerse en la minimización de los errores de contratación de inversiones en infraestructura. Es injustificable que con el estado del conocimiento sobre prácticas incorrectas, los países sigan repitiendo errores conocidos en la

formulación de proyectos y de contratos. Un mecanismo supranacional podría ser de gran utilidad para impulsar una mayor disciplina en el aseguramiento de la adopción de mejores prácticas y en el aprendizaje de errores. Igualmente, serviría como mecanismo para dotar de fortaleza técnica procesos de contratación que por su complejidad pueden superar el estado de desarrollo institucional de los países.

En consecuencia, se propone la creación de una agencia de formulación y regulación de contratos de grandes proyectos de infraestructura de las Américas. Esta debería recoger las experiencias y lecciones aprendidas en los procesos de contratación de obras, en la logística, seguimiento y monitoreo, y en su regulación. Debe permitir establecer estándares básicos sobre los pasos y las mejores prácticas a seguir para los procesos de licitación y los contratos a realizar. Igualmente, permitiría consolidar un equipo humano continental de los sectores públicos, que sea más resistente a las influencias o captura que puedan ejercer los empresarios interesados. De esta forma, aumentarán las posibilidades de contar con procesos exitosos de contratación pública de infraestructura, de asociación público-privada y de concesiones, y de minimizar la posibilidad de repetir errores y ampliar el acceso de los ministerios a personal idóneo.

Así mismo, la agencia debe contribuir a mejorar los criterios para la identificación y priorización de nuevos proyectos, así como métodos para el seguimiento y monitoreo durante la ejecución. Una de las conclusiones de la Conferencia Internacional de Acercamientos Alternativos para Incrementar la Inversión en Infraestructura en América Latina y el Caribe⁷ llevada a cabo en Perú en el 2008, señala que debe empezarse por fortalecer la capacidad de los ministerios sectoriales y entidades sub-nacionales para la planeación estratégica de las inversiones y su capacidad de endeudamiento, y para atraer inversión privada. También es crucial mejorar los procesos y criterios para la priorización de las inversiones, así como la toma de decisiones sobre el tipo de financiación a utilizar.

La agencia debería partir del fortalecimiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En ese contexto, los países de Sur América han avanzado en el proceso de reconocimiento y priorización de proyectos para los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. La IIRSA identificó 514 proyectos, de los cuales el 60 por ciento corresponde a transporte y el restante 40 por ciento a energía y comunicaciones. A inicios del año 2009, 10 por ciento de los proyectos estaban concluidos, 38 por ciento en ejecución y 20 por ciento en preparación efectiva (USI/CEPAL, 2009a). De otro lado, el Proyecto de Integración

⁷ <http://go.worldbank.org/BDVRBZZQB0>

y Desarrollo de Mesoamérica (PM), que evolucionó a partir del Plan Puebla-Panamá, había completado el 64,3 por ciento de los 5 corredores viales regionales de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

b. Comisión para el mejoramiento logístico

Como se ha identificado en repetidas ocasiones, la integración del continente debe sustentarse, de un lado, en armonización de los marcos regulatorios de transporte, y de otro lado, en mejoras organizacionales. Entre estas últimas se reconocen la instalación y puesta en marcha de plataformas logísticas para la transferencia intermodal y el mejor funcionamiento del mercado de contenedores. La conectividad en infraestructura de transporte, la armonización de las regulaciones, las mejoras logísticas en los pasos fronterizos, y en general la identificación y solución de cuellos de botella en el sector, han sido una prioridad en la agenda de la Cumbre de las Américas, pero se han desarrollado a través de iniciativas subregionales con escasa comunicación entre ellas.

Las principales iniciativas subregionales son IIRSA y el PM. La agenda del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) están coordinadas con la de la IIRSA. Por su parte, la Comunidad del Caribe (Caricom) se enfoca en impulsar normativas para el comercio del área Caribe.

Además de los acuerdos sobre proyectos de infraestructura física también ha habido estudios para la armonización institucional y regulatoria, y para establecer mejoras logísticas. En cuanto a los avances regulatorios, la IIRSA realizó estudios y diagnósticos sobre aspectos normativos y regulatorios, entre los que se investiga el transporte marítimo, aéreo y la multimodalidad. En Mesoamérica, el PM, que es la segunda etapa del Plan Puebla-Panamá, ha tratado la armonización de normas en pesos y dimensiones y seguridad vial de camiones cuyos avances serían revisados en la cumbre de 2010. El PM ha tenido resultados mixtos en la modernización de aduanas y pasos fronterizos. La aplicación del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) para reducir el tiempo utilizado en la gestión de los trámites migratorios y aduaneros en la frontera ha tenido resultados positivos. El proyecto piloto en la frontera El Amatillo (entre El Salvador y Honduras) redujo hasta en 75 por ciento el tiempo de tramitación. Sin embargo, también se ha identificado la falta de implementación y operacionalización de los acuerdos adoptados por los países como resultado del Estudio Centroamericano de Transporte (ECAT, 2001) y los manuales de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Iniciativas pasadas impulsadas desde la Cumbre de las Américas también han reconocido la importancia de impulsar la integración de la región a través de la integración del transporte. En la Cumbre de las Américas de 1998 (Santiago, Chile), nació la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) con el objetivo de “proveer un foro para la convergencia y cooperación entre los Ministros responsables de la transportación en los países participantes de las Cumbres de las Américas.” La ITHO busca abordar asuntos relacionados con el sector tales como la seguridad del transporte, el financiamiento de la infraestructura de transporte, la sostenibilidad ambiental, las redes multi-modales y la integración hemisférica, el sistema estadístico de transporte de las Américas; el plan de respuesta a desastres, el compendio de seguridad y las mejores prácticas para responder a accidentes; y la creación de capacidad y el fomento de las tecnologías de transporte. A pesar de su importancia, la ITHO no ha tenido la resonancia que se esperaba y ha avanzado lentamente.

Teniendo en cuenta los adelantos y tropiezos de los procesos de integración de la infraestructura regional, se considera prioritario trabajar sobre la armonización de la regulación sobre transporte multimodal y marítimo. Se propone elevar el nivel del compromiso de los países de las Américas en torno al tema de transporte y de logística mediante la creación de una Comisión permanente cuyo objetivo será desarrollar una agenda a diez años orientada a la reducción de los costos logísticos incluyendo todos los aspectos diferentes a la inversión en infraestructura física.

Adoptar medidas enfocadas a mejorar la competitividad de los puertos es tanto una oportunidad para ganar eficiencia logística como una necesidad para responder a los retos del comercio internacional, la seguridad nacional de los países y la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El transporte marítimo contenerizado compone una parte importante de la cadena logística de comercio, por lo cual marcos regulatorios para estandarizar la multiplicidad de interacciones comerciales de este mercado, deben tener efectos positivos sobre la competitividad de los productos de la región.

La definición de estándares regionales de seguridad y control aduanero se ha venido dando bilateralmente entre los otros países y los Estados Unidos a través de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores⁸ (CSI, por sus siglas en inglés), que ha sido utilizada para reducir los canales por medio de los cuales es posible introducir armas a los Estados Unidos. La iniciativa traza a los puertos de salida la obligación de cumplir con estándares y procedimientos de calidad para poder exportar cargamento por vías marítimas a los Estados Unidos. En las Américas y el Caribe hay nueve puertos certificados

⁸ Información disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/

por la CSI⁹. Se propone adoptar como uno de los mandatos de la Comisión de Mejoramiento Logístico el establecimiento de metas de estandarización de las prácticas de control aduanero y un plan de acción a diez años en las líneas del avance logrado por el CSI.

La coordinación entre los modos de transporte permite aprovechar las ventajas de cada modo en relación al tiempo, la carga, la distancia y la geografía. Así se minimizan los costos logísticos totales, se descongestionan los puertos, se optimizan los inventarios, se eliminan cuellos de botella y es posible reducir las externalidades negativas, como la congestión y la contaminación, y aprovechar las positivas para la creación de economías de aglomeración. Establecer sistemas de transferencia intermodal demanda, de un lado, la adquisición de sistemas tecnológicos que permitan la captura y el análisis de información para la sincronización de procesos; de otro lado, la estandarización de aspectos físicos, como el tipo de equipos y las dimensiones utilizadas, y la estandarización de procedimientos, en documentación y uso de los sistemas tecnológicos. La Comisión de Mejoramiento Logístico establecerá un modelo de coordinación y establecimiento de estándares para el mejor funcionamiento de la multi-modalidad.

A pesar de los obstáculos, los procesos de armonización regulatoria traen enormes beneficios en términos de competitividad e integración para la región, especialmente cuando las normas establecidas benefician a todas las partes y reducen los trámites y costos para las empresas. Para abordar estos procesos de armonización es necesario contar con una institución que trabaje en identificar, prevenir y direccionar las divergencias regulatorias, y esto sólo se logra estableciendo espacios y reglas para la cooperación entre las partes involucradas. Por ejemplo, el 4 de febrero de 2011 Estados Unidos y Canadá establecieron el Consejo de Cooperación para la Regulación¹⁰ (RCC, por sus siglas en inglés). Mediante el RCC los países disponen un marco para la cooperación que les permite avanzar hacia la armonización regulatoria, especialmente en los sectores donde las divergencias obstaculizan el comercio entre los dos países o su capacidad exportadora. Entre los mandatos establecidos para la RCC se menciona la importancia de establecer compromisos de transparencia, donde se incluye dar previo aviso sobre los cambios regulatorios que se consideren relevantes para las relaciones, así como la oportunidad de avanzar hacia la armonización y validación de los procedimientos asociados a la aplicación de las regulaciones tales como pruebas y certificación e inspección de actividades.

⁹ Las medidas de seguridad se han dado tanto de manera multilateral a través de Programa de Seguridad Portuaria (IPS), Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), Organización Marítima Internacional (OMI) como bilateral, sin embargo no todas estas medidas son de carácter obligatorio.

¹⁰ Los términos de referencia de la iniciativa pueden ser consultados en http://www.borderactionplan-landactionfrontalier.gc.ca/psec-scep/rcc_tor-mandat_ccr.aspx?lang=eng.

c. Mercados de intercambios eléctricos

El mercado eléctrico de América se caracteriza por ser asimétrico y fraccionado. Las asimetrías se evidencian en las brechas de oferta y demanda que existen en los países, mientras que el fraccionamiento se manifiesta en la cantidad de tratados bilaterales que existen para hacer frente a estas asimetrías. Se pueden caracterizar tres tipos de mercados: i) mercados grandes con déficit de oferta; ii) mercados pequeños con abundancia de energéticos primarios, y iii) mercados medios o pequeños con pocas fuentes de energía primaria. En consecuencia, el panorama es de unos países con una oferta potencial no explotada, que representa una oportunidad, y otros con una oferta insuficiente, que los hace vulnerables ante las fluctuaciones de los precios del petróleo.

El mercado regional se organiza a través de tratados bilaterales, la mayoría dentro de marcos subregionales (CAN, Plan Mesoamérica y Mercosur). Estos tratados han generado beneficios para los países involucrados tanto económicos como en calidad y seguridad de los sistemas eléctricos. Sin embargo, los recursos movilizados aún son insuficientes para explotar las fuentes de energía de países con potencial de oferta y reducir la vulnerabilidad de países con exceso de demanda.

La experiencia de América Latina en la creación de mercados integrados se ha dado en el interior de subregiones pero muy poco se ha hablado de una integración continental que piense en las oportunidades de exportación que esto significaría para los países productores al servir a una economía de mayor tamaño.

En el sur del continente los convenios sobre electricidad se han dado mayoritariamente a través de acuerdos bilaterales y no siempre han tenido éxito. Las fallas en los regímenes definidos y los sistemas de resolución de controversias han resultado en disputas e incluso crisis energéticas. El éxito de la integración de mercados de electricidad dependerá de los regímenes institucionales bajo los que se definen los acuerdos, los criterios establecidos para la formación de precios, los problemas de garantía de suministro en el comercio y la remuneración por el uso de las redes nacionales empleadas en el comercio.

Por su parte, la experiencia de Centroamérica ha creado la institucionalidad para el funcionamiento de un mercado común mayorista. El Sistema de la Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) ha extendido redes desde Guatemala hasta Panamá y regula el Mercado Eléctrico Regional (MER). Sin embargo, las transacciones se siguen haciendo entre países y no por medio de un mercado de electricidad común.

Experiencias en otras partes del mundo muestran que los acuerdos para promover la transparencia y evitar la discriminación de alguna de las partes vinculadas dependerán de las diferencias en el tamaño y número de agentes en cada mercado. Esto implica que los procesos de liberación de los mercados eléctricos toman tiempo, no solo para promover y financiar las interconexiones en el sistema, sino también para lograr compromisos regulatorios. El Mercado Integrado de Electricidad de la Unión Europea es el mercado eléctrico más grande del mundo. Empezó a conformarse desde finales de los años ochenta y solo desde julio de 2007 funciona como un mercado liberado donde los ciudadanos de la Unión Europea (UE) pueden escoger su proveedor de electricidad de cualquier país miembro. La integración del mercado eléctrico europeo opera con diferentes mecanismos de manejo de congestión, los acuerdos dependen de las relaciones bilaterales y las características de cada país.

Los esfuerzos hacia un mercado mayorista de electricidad de las Américas permitirían aprovechar las asimetrías regionales promoviendo la inversión en los países con recursos naturales y ayudando a reducir la vulnerabilidad en países con escasez de esos recursos. Aún así, como se ha hecho evidente con los tratados existentes, el proceso de integración enfrenta dificultades tanto físicas (interconexiones faltantes, capacidad de las redes actuales, entre otros) como divergencias en el tamaño de los mercados, los esquemas organizacionales y las regulaciones nacionales (CAF, 2009).

Pasar de una situación de mercados fraccionados, donde los países tienen variados marcos regulatorios y contratos de generación, a un mercado mayorista integrado, requiere un amplio período de transición en el cual funcione de manera creciente un mercado de intercambios. Estos permiten aislar parcialmente a los mercados locales de fijaciones distorsionadas de precios. Un mercado de intercambio de electricidad regula la operación de interconexiones eléctricas fronterizas y las transacciones comerciales de electricidad entre los países involucrados, usualmente a través de mercados simultáneos de contratos de largo plazo y spot de corto plazo. Debe contar con entes reguladores que garanticen la transparencia de los intercambios, la no discriminación de precios y la seguridad del suministro eléctrico.

La integración energética de la UE y la de la CAN se han dado en esta dirección. En general, las organizaciones regionales económicas establecen un marco de medidas y directrices generales para el intercambio que regulan las condiciones de acceso a la red transfronteriza y principios básicos para la formación de tarifas y el manejo de las

congestiones¹¹. El Mercosur también ha dirigido esfuerzos para la integración energética de los países miembros, pero no cuenta con un marco general regulado como la UE o la CAN. Cuenta, sin embargo, con generación fronteriza y, por tanto, con intercambios regulados por acuerdos puntuales.

Para la integración eléctrica del Espacio Económico Europeo se han establecido siete mercados regionales cuya integración es coordinada por el Grupo de Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas (ERGEG). Por ejemplo, el Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL), compuesto por España y Portugal, ha llevado a la creación de un operador único y unos organismos de supervisión. La integración del operador aún está en desarrollo pero ya están constituidos dos polos, uno en España, que se encarga del mercado diario e intra-diario, y otro en Portugal, que gestiona el mercado de derivados. Por su parte, la creación de mecanismos para la regulación, la supervisión y el control del funcionamiento del MIBEL es llevada a cabo por el Consejo de Reguladores, el Comité de Agentes del Mercado y el Comité de Gestión Técnica Económica. La cantidad de intercambio de electricidad está determinada por el volumen de intercambio pactado en contratos de largo plazo y las subastas de transacciones diarias e intra-diarias, pero encuentra límite en la capacidad máxima de interconexión de los sistemas eléctricos que ha aumentado en los últimos años. La mayor integración de los dos mercados y la convergencia tecnológica se han traducido en una convergencia de los precios de la energía eléctrica; entre 2007 y el 2009 el spread de los precios se redujo de 10 a 0,7 euros por MWh.

En la CAN, la Decisión 536 de 2002 estableció el “Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad”¹². Sin embargo, ésta fue suspendida en el 2009 a través de la Decisión 720. La norma ponía en vigencia un régimen transitorio que regula las transacciones internacionales de electricidad de corto plazo entre Colombia y Ecuador. La electricidad es transada al precio marginal que resulta de comparar los Precios de Oferta en el Nodo de Frontera para Exportación (PONE), determinados por el centro nacional de despacho de cada país, incluyendo los cargos asociados a la generación reconocidos por las regulaciones nacionales. El país que hace la oferta más baja exporta energía y el volumen de las transacciones está limitado por la capacidad máxima de la interconexión¹³.

Se propone la creación de una Comisión del Mercado de Intercambio Eléctrico de las Américas que se convierta en el primer paso para la creación de un mercado mayorista

¹¹ La UE lo ha hecho a través de una serie de Reglamentos y Directivas que pueden ser consultadas en http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/127041_es.htm. La CAN lo ha hecho a través de la decisión 536 que puede ser consultada en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D536.htm>.

¹² <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D536.htm>

¹³ [http://www.xm.com.co/Historico por ciento20Comunicados/doc_2280_IMP.html](http://www.xm.com.co/Historico%20Comunicados/doc_2280_IMP.html)

regional. La Comisión deberá establecer una agenda a diez años con el fin de promover los intercambios crecientes que lleven a la formación de un mercado común. Deberá reportar regularmente sobre las medidas a ser acordadas por los países para alinear los marcos regulatorios y establecer los planes de inversión requeridos.

Recomendaciones

Los obstáculos para la integración no son temas nuevos y han sido reconocidos por el continente en diversas iniciativas y acuerdos, también han sido documentados por varios organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial y la CEPAL. Si bien las propuestas y las soluciones impulsadas han estado bien articuladas, y en ocasiones han tenido poco impacto, es importante rescatar los éxitos y construir sobre estos. Se trata de profundizar la articulación de las institucionalidades ya conformadas y extender las buenas experiencias hacia resto de la región.

En esta medida, se dan tres recomendaciones que se consideran determinantes para la integración del continente, y en especial, para cerrar la brecha en provisión dotacional y prestación de servicios de infraestructura continental.

- Para mejorar la provisión de infraestructura y aumentar los niveles de inversión en infraestructura en los países de América Latina deben tenerse en cuenta tres frentes: incrementos en la financiación pública; mejores prácticas en la contratación público privada; y mejor estructuración y evaluación de proyectos. Una manera de reducir las carencias de información en la contratación y de generar estándares mínimos para lograr las mejores prácticas es generando un espacio que recoja las experiencias y lecciones aprendidas en los procesos de contratación de obras, seguimiento y monitoreo, y en regulación de contratos. Esto puede lograrse por medio de una Agencia de formulación y regulación de grandes contratos de infraestructura.
- Para consolidar esfuerzos en torno a la reducción de los costos logísticos en el proceso de transporte de mercancías y así promover una mayor integración comercial, se propone la creación de una Comisión de Mejoramiento Logístico. Esta establecerá un modelo de coordinación y establecimiento de estándares para el mejor funcionamiento de la multi-modalidad; definirá un plan de trabajo para la coordinación de regulación de estándares y en general desarrollará una agenda a diez años orientada a la reducción de los costos logísticos incluyendo todos los aspectos diferentes a la inversión en infraestructura física.

- Para aprovechar las asimetrías del mercado energético de la región, donde unos países tienen recursos energéticos y otros, vulnerabilidades debidas a las fluctuaciones de los precios del petróleo, se propone promover el desarrollo del mercado mayorista de electricidad. Para eso se requiere crear una Comisión del Mercado de Intercambios Eléctricos, que desarrolle los pasos requeridos para promover los intercambios eléctricos crecientes de forma que los países se vayan adecuando en un plazo de diez años a los requerimientos regulatorios y de participación en el mercado.

Bibliografía

Andres, Luis, Guasch, José Luis y Straub, Stephane, “Do Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance?”, Policy Research Working Paper 4378. World Bank. Octubre. 2007.

BID 2009. Citado por Unidad de Servicios de Infraestructura (USI)/CEPAL. 2010b.

Corporación Andina de Fomento (CAF), “Comercio Internacional de electricidad. Asignación de rentas de congestión en transacciones internacionales de electricidad. Caso Colombia – Ecuador”, Documentos de trabajo. Notas Técnicas de Energía 1. Agosto de 2009.

Djankov Simeon, Freund, Caroline, y Pham, Cong S., “Trading in time. Doing Business”, 2006. Disponible en :
<http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/methodology/supporting-papers/db-methodology-trading-on-time.pdf>

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galetovic, Alexander, “The Economics of Infrastructure Finance: Public–Private Partnership versus Public Provision”. European Investment Bank (EIB) Papers, Vol. 15, No. 1 pp. 40 - 69, 2010. Disponible en:
http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf#page=42

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galetovic, Alexander, “Public–Private Partnership to Revamp U.S. Infrastructure”, The Hamilton Project. Discussion Paper 2011-02. 2011a. Disponible en: http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_revamp.pdf

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galetovic, Alexander, “The Basic Public Finance of Public–Private Partnership”. Journal of the European Economics Association. 2011b. Disponible en : <http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d16a/d1618.pdf>

González, Julio, Guasch, José Luis y Serebrisky, Tomas, “Latin America: Addressing High Logistics Costs and Poor Infrastructure for Merchandise Transportation and Trade Facilitation”. Consulta de San José. Banco Mundial. Agosto de 2007.

Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO). Manual de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental. Disponible en:
<http://www.mtw.gov.jm/whti/minutes/spanish/HandbookSpanish.pdf>.

Perry, Guillermo, Servén, Luis, Suescún, Rodrigo y Irwin, Timothy, “Overview: Fiscal Policy, Economic Fluctuations, and Growth”. En: Perry, Guillermo, Servén, Luis y Suescún, Rodrigo (Eds.). “Fiscal Policy Stabilization and Growth”. Washington D.C. Banco Mundial. 2008.

USI/CEPAL. (2009a). “Infraestructura física e integración regional”. Boletín Facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe (FAL). Edición No. 280, diciembre de 2009a.

USI/CEPAL. (2009b). “Plataformas logísticas: elementos conceptuales y rol del sector público”. Boletín FAL. Edición No. 274, Número 6 de 2009.

USI/CEPAL. (2009c). “Cooperación CEPAL - Proyecto Mesoamérica: aportes a la facilitación del comercio y el transporte en Mesoamérica”. Boletín FAL. Edición No. 273. Número 5 de 2009.

USI/CEPAL. (2010a). “Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística – el caso de Chile”. Boletín FAL. Edición No. 282. Número 02 de 2010.

USI/CEPAL. (2010b). “Diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda”. Boletín FAL. Edición No. 287. Número 07 de 2010.
Vasallo, José Manuel e Izquierdo de Bartolomé, Rafael. “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España”. CAF. 2010.

Hacia una estrategia regional de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2011, elaborado a solicitud del Gobierno de Colombia como aporte al proceso de negociación de la VI Cumbre de las Américas¹⁴.

Breve diagnóstico de la situación de la infraestructura en la región¹⁵

En las últimas cuatro décadas, la teoría económica ha comprobado que la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional (Rozas y Sánchez, 2004). Por lo tanto, la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de los servicios, constituyen grandes obstáculos para la implementación eficaz de políticas públicas, el pleno logro de metas de desarrollo económico y social, y la concreción de los objetivos de integración.

En virtud de las exigencias de una mayor competitividad en los mercados internacionales y el desarrollo económico vía incremento de la productividad de los agentes económicos, los países requieren ampliar y modernizar su infraestructura básica de acuerdo con los estándares tecnológicos internacionales, así como lograr niveles máximos de cobertura de cada territorio nacional y satisfacer eficazmente las necesidades asociadas a la prestación de los servicios de infraestructura.

La infraestructura tiene asimismo un alto impacto social (Rozas y Correa, 2006). En la medida en que se mejore el desarrollo de infraestructura y la conectividad de una economía, podrá reducirse el costo de comercialización, obtener mayor competitividad, estimular nuevas inversiones, brindar mayor nivel de satisfacción a los clientes del exterior y ganar nuevos mercados. De esta manera, la infraestructura constituye una parte integral del sistema productivo que facilita la distribución de mercancías e impacta

¹⁴ Algunas partes del presente informe se basan en documentos previos de los integrantes de la USI/DRNI, como por ejemplo Daniel Perrotti y Ricardo Sánchez, "La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe". CEPAL. 2011. Serie DRNI N° 153; Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben, "Políticas de infraestructura y transporte en América Latina" en Revista Mundo Nuevo. Año II No. 4. Venezuela. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Julio-Diciembre de 2010; Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez, "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales". Santiago de Chile. CEPAL. Mayo de 2010. Serie DRNI N° 150, y contribuciones preparadas por Georgina Cipoletta Tomassian, Octavio Doerr, Daniel Perrotti, Patricio Rozas y Ricardo J. Sánchez. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

¹⁵ Esta sección ha sido parcialmente tomada de Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben, "Políticas de infraestructura y transporte en América Latina" en Revista Mundo Nuevo. Año II No. 4. Venezuela. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Julio-Diciembre de 2010; Ricardo J. Sánchez, "Redes Infraestructurales en América Latina" en *América Latina y el Caribe: Infraestructura e Integración*; Collana di Studi Latinoamericani - Economia e Società No. 2. Istituto Italo Latinoamericano. Rome, Italy pp 5-201, y Daniel Perrotti y Ricardo Sánchez, "La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe", CEPAL, Serie DRNI N° 153. 2011, y un documento de la CEPAL sobre el Diagnóstico de la Infraestructura en la región pronto a publicarse (Georgina Cipoletta Tomassian, O. Doerr, G. Pérez, D. Perrotti, R. J. Sánchez, y V. Tromben).

significativamente tanto en los resultados de las empresas de la economía, como en la organización de los territorios y en su dinamismo económico y social.

El impacto social de la infraestructura tiene que ver justamente con su potencial como mecanismo de cohesión territorial, económica y social, dadas sus posibilidades de integrar y articular el territorio, proveyendo de accesibilidad desde el exterior y conectividad en el interior, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, la infraestructura no solamente incrementa la productividad y reduce los costos de producción, expandiendo con ello la actividad comercial, la inversión privada y la acumulación de capital, sino que también facilita el desarrollo social, especialmente cuando la infraestructura está inserta en políticas de conectividad e inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente, contribuyendo a la vez a reducir los desequilibrios distributivos. Al mismo tiempo, los servicios en red de la infraestructura económica constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado, y con el exterior. Es decir, tales redes constituyen un elemento articulador de la estructura económica de los países y de sus mercados, y mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio. En este sentido, las inversiones en obras de infraestructura facilitan la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, y contribuyen a mejorar el acceso a los mercados de bienes e insumos, y a incrementar la cobertura y calidad de los servicios provistos a la población, así como su bienestar. Además, el desarrollo de la infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite, en algunos casos, la internacionalización de la prestación de servicios de infraestructura, contribuyéndose a generar escalas de producción más eficientes.

A partir de mediados de la década de los ochenta y principio de los noventa, la cobertura y calidad de los servicios relacionados con la disponibilidad de infraestructura física y de redes mejoraron en la mayoría de los países de América Latina: se modernizaron los puertos y los aeropuertos, como así también muchos segmentos del sistema vial de los países, a través de reformas y la aplicación de asociaciones público-privadas.

Sin embargo, en el transporte de superficie, aunque se ha mejorado la prestación de las carreteras troncales, la cobertura no ha sufrido mayores variaciones, mientras que –en amplios sectores– el segmento ferroviario se ha deteriorado. El rezago en estas áreas sigue constituyendo un factor de gran preocupación (CEPAL, 2004; Fay y Morrison, 2005; Sánchez y Wilmsmeier, 2005; Doerr y Sánchez, 2006). Sin embargo, al compararse el desarrollo obtenido respecto de los niveles alcanzados por otras economías emergentes (para no mencionar los estándares de las economías desarrolladas) y

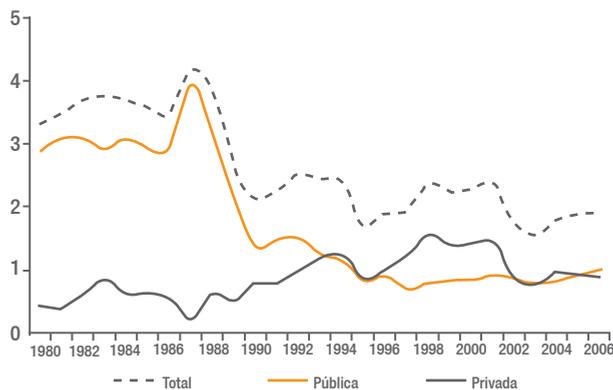
analizarse la capacidad de respuesta de los países de la región a la proyección de la demanda de servicios de infraestructura en los próximos años, se concluye que el crecimiento de las coberturas de los servicios de infraestructura ha sido insuficiente. La principal razón de esta insuficiencia radica en las dificultades que han tenido los países de América Latina para mantener un ritmo adecuado de inversión en las distintas áreas de infraestructura durante el período 1997-2006, lo que probablemente se haya agravado durante el trienio siguiente por efecto de la crisis internacional más reciente. La inversión en infraestructura en los países de la región –medida como porcentaje del PIB – disminuyó progresivamente entre 1997 y 2006, a pesar de que América Latina casi duplicó la tasa de crecimiento del PIB durante ese período respecto del promedio del período 1980-2002 (Rozas, 2008). Una síntesis de los principales desafíos que los países deben enfrentar son los siguientes:

a) Estrechez física o escasez en la provisión de la infraestructura y sus servicios derivados

La infraestructura económica en América Latina ha estado expuesta a un fuerte estrés en las últimas décadas, especialmente por la volatilidad de las inversiones dirigidas al sector, la inestabilidad de las políticas, y por un continuo crecimiento de la demanda de la misma. El desajuste observado entre la evolución de oferta y demanda se agrega a la falta de integralidad de las políticas y algunos problemas institucionales y regulatorios, profundizando el estrés de la infraestructura. Un resultado claro del estrés mencionado es el crecimiento de la brecha de la infraestructura (diferencias de la evolución entre la oferta y la demanda de la misma).

En este sentido, América Latina presenta una declinación de su inversión en infraestructura (véase el gráfico 1) que es notoria desde mediados de los años ochenta. Esto ha llevado a importantes deficiencias en la provisión de la misma. Más aún, si se compara la región con otras economías emergentes, queda de manifiesto que este rezago es tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Una de las razones que explican el retraso es que la inversión total en transporte en la región se ha reducido a la mitad durante las últimas dos décadas y en términos del PIB, representa un tercio de su nivel a mediados de los ochenta, a diferencia de, por ejemplo, los países asiáticos, que durante el mismo período han incrementado su inversión en infraestructura (Calderón y Servén, 2003). Este retraso en la dotación de infraestructura (como también en la operación de los servicios) puede condicionar seriamente el desarrollo de los países de América Latina, al limitar las posibilidades de expansión económica en el tiempo, impidiendo los beneficios derivados de las economías de escala y la especialización, tanto a nivel subnacional, como nacional y regional.

Gráfico 1
América Latina (6 países^A): Inversión en infraestructura, 1980 -2006
(En porcentajes del PIB)

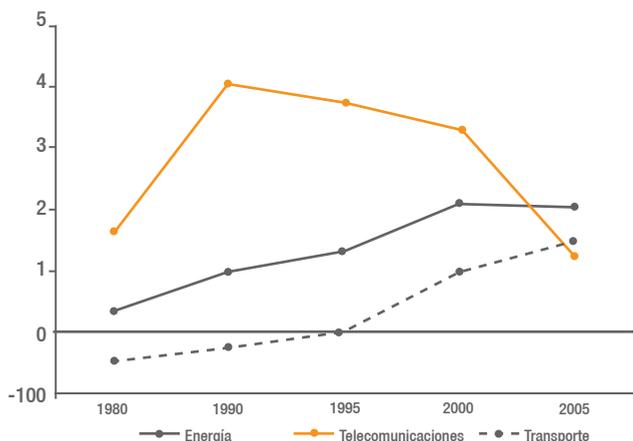


Fuente: C Calderón y L Servén, "Infraestructura y desarrollo en América Latina: avances y retos", documento presentado en el seminario Infraestructura 2020, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2008. a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La declinación de la inversión en infraestructura –especialmente en la infraestructura de transporte terrestre y en algunos países de América Latina con más énfasis que en otros – ha provocado dos tipos de efectos, que lesionan tanto la productividad de los agentes económicos como la competitividad de las industrias y las economías de la región, a la par de obstruir una mejor calidad de vida de las personas: a) un creciente rezago en la dotación de infraestructura y en la provisión de servicios respecto no sólo de los países desarrollados, sino, también, respecto de otras economías en desarrollo (o emergentes), que a comienzos de los años setenta exhibían niveles de provisión de servicios por debajo de América Latina, y b) a excepción de las telecomunicaciones, se han producido diversos efectos sobre la calidad de los servicios prestados, cuya percepción por parte de los usuarios también los ubica por debajo de los observados en otras economías emergentes.

Como se puede observar en el gráfico 2, las diferencias en el stock de capital en infraestructura entre América Latina y el Sudeste asiático aumentaron significativamente entre 1980 y 2005, acentuándose la brecha que ya existía a favor de los países asiáticos en los segmentos de energía eléctrica y de telecomunicaciones, a la vez que se revirtió la ventaja que los países latinoamericanos tenían sobre sus pares asiáticos en el transporte terrestre.

Gráfico 2
Brecha en acervo de capital de infraestructura entre América Latina y Sudeste Asiático por el sector, 1980-2005 (Porcentajes)



Fuente: Rozas (2008)

El desarrollo de la infraestructura de transporte en América Latina, probablemente el área que más fuertemente resintió la disminución de la inversión a partir de los ochenta, muestra un notorio rezago con respecto de otras economías emergentes. Hacia 1980, la cantidad de kilómetros de carreteras pavimentadas por habitante en América Latina (1,10) casi duplicaba la cifra exhibida por las economías del Sudeste asiático (0,58); en cambio, en el 2000 la situación se había revertido a favor de las economías asiáticas, que ya doblaban la cantidad de kilómetros de carreteras pavimentadas por habitantes superior en las economías latinoamericanas (Rozas, 2008). Peor aún, la cantidad de kilómetros de carreteras pavimentadas por habitantes disminuyó en términos absolutos en América Latina, cayendo de 1,10 en 1980 a 0,86 en 2000. En gran medida, esta última variación deja entrever que los países latinoamericanos no sólo no crearon nueva infraestructura, sino, además, no conservaron adecuadamente la infraestructura existente durante el período analizado. En el período más reciente la brecha en infraestructura de transporte terrestre se acentuó en 50 por ciento, debido a las dificultades de orden fiscal que surgieron en varios países de la región. Por otra parte, el trabajo elaborado por Perrotti y Sánchez (2011), estima la demanda de servicios de infraestructura necesarios para dar respuesta al crecimiento de la economía, para los siguientes sectores: energía eléctrica, telecomunicaciones (telefonía fija, móvil y accesos fijos a Internet de banda ancha), transporte terrestre (caminos pavimentados y vías férreas) y agua y saneamiento.

Los países comprendidos en el análisis fueron: Argentina, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. El trabajo determinó que la región requeriría de un gasto anual promedio del orden del 5,2 por ciento de su PIB para poder afrontar los flujos de inversión en infraestructura necesarios para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales durante el período 2006-2020. Estos resultados se apoyan en un supuesto de crecimiento del PIB regional del 3,9 por ciento y de 1 por ciento de crecimiento en la población.

b) Alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto a la infraestructura y los servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación).

El aumento de la inversión no basta por sí sola, también se requiere invertir mejor. Para ello, junto con mejorar los sistemas de financiamiento e inversión en infraestructura, es perentorio revisar la forma en que se planifican, evalúan, monitorean y fiscalizan las obras por parte del Estado, de modo de asegurar que esas inversiones tengan el impacto social esperado. Mejorar los mecanismos de coordinación y fiscalización, así como la creación de instancias de consulta y coordinación con el sector privado y por sobre todo, con los usuarios finales de la infraestructura y servicios de transporte, deben destacarse como los próximos desafíos para las autoridades nacionales.

En dicho sentido resulta fundamental enfocarse en la falta de visión y abordaje integral de las políticas. Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte han sido abordadas en forma disociada, descoordinada entre sectores y bajo una concepción e implementación esencialmente unimodal, impidiendo una provisión eficiente de bienes de uso público. Dicha unimodalidad y descoordinación sectorial en las políticas de infraestructura y transporte implican insuficiencias en la capacidad para lograr un mejor sistema de transporte y servicios de infraestructura dispuestos para satisfacer las necesidades de la economía y la sociedad, a los menores costos posibles. Tales ineficiencias se ven reflejadas en muchos casos en que el transporte no posee una perspectiva co-modal, y la infraestructura y sus servicios son planificados en una agencia pública, implementados por otra y regulados por una tercera que no tuvo injerencia en su diseño. Asimismo, en materia de coordinación de políticas de transporte e infraestructura,

además de las desvinculaciones existentes entre modos de transporte y las que se presentan en el seno del propio sector público (tanto interministerial como interestatal) suelen desaprovecharse efectos maximizadores provenientes de la participación estratégica en el diseño de estas políticas al sector privado, ONGs y sector académico.

Ejemplo de ello es el de la logística, la cual frecuentemente es considerada como asunto propio del sector privado y, consecuentemente, es dejada de lado de cualquier planeamiento del transporte y de la infraestructura; aún cuando se reconoce lo crucial que puede ser en la generación de mayores niveles de competitividad. Es por ello que la problemática de la falta de una visión integrada de políticas de infraestructura y servicios conexos en su concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación; termina afectando al sistema económico-social en su conjunto, pues tiene repercusiones tanto en mayores costos logísticos que afectan los precios de los bienes y servicios, como así también en la productividad, la competitividad, el crecimiento y el desarrollo.

En el nivel regional, pese a los esfuerzos desarrollados y a las múltiples iniciativas subregionales, también hay tareas pendientes, como resolver eficientemente los tradicionales problemas de facilitación del transporte y el comercio¹⁶, y cruce de fronteras, que afectan la competitividad y desarrollo social de toda la región. Es importante considerar en este punto, que para la mayoría de los países, los costos de logística constituyen un componente más importante que las barreras arancelarias en los costos comerciales totales. En efecto, en América Latina, los aranceles medios bajaron desde el 40 por ciento en los años ochenta, al 10 por ciento en la década presente. Las estimaciones de la Unión Europea indican que, a nivel mundial, el sector de logística representa 13,8 por ciento del PIB mundial. Asimismo, se estima que el costo de la logística representa entre el 10 y 15 por ciento del producto final; sin embargo, en los países en desarrollo este valor puede superar el 20 por ciento (Martínez Rivas, 2010). De hecho, según González, Guasch y Serebrisky (2008) los costos logísticos en América Latina varían entre 18 por ciento y 32 por ciento del valor del producto, mientras que en la zona de la OCDE esta cifra se sitúa alrededor del 9 por ciento, en Estados Unidos ronda el 9,5 por ciento y en Singapur el 8,5 por ciento.

¹⁶ Es sumamente importante abordar los problemas de la facilitación del transporte, tanto como aquellos ligados al comercio, y es fundamental su diferenciación debido a que el impacto de los problemas de la facilitación del transporte afectan a toda la economía de un país, a nivel de toda su producción y comercio, mientras que los segundos se relacionan principalmente a las operaciones de comercio internacional. Para más detalles, ver Marelia Martínez Rivas, "Aspectos Determinantes del Estado de la Facilitación del Transporte en América Latina". CEPAL Series Washington-Santiago de Chile. 2010. (forthcoming).

Estos aspectos dejan de manifiesto la necesidad de mejorar la forma como se planifican y deciden las inversiones en infraestructura, así como también la forma en que se regula y opera la provisión de los servicios de transporte, de modo tal que resuelvan efectivamente las problemáticas complejas que afectan a estos sectores, la mayoría de las cuales requiere de soluciones integradas y multisectoriales. Sólo cuando esto ocurra, las mayores inversiones en infraestructura y servicios de transporte permitirán un salto cuantitativo y cualitativo en la productividad de los factores y en la competitividad nacional y regional.

c) Fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados. En el ámbito del transporte, es preciso mencionar los problemas en la facilitación del transporte y el comercio, que se relacionan, entre otros aspectos, con las regulaciones técnicas y la burocratización de los procesos comerciales.

Si bien la situación es diferente entre países y entre sectores de los servicios de infraestructura, se suelen mencionar una serie de problemas que afectan la calidad regulatoria y por lo tanto su eficacia para corregir fallas de mercado, y su capacidad de apoyo al desarrollo económico. Los problemas vinculados a cuestiones regulatorias, se relacionan tanto con la conducción de las políticas como con la organización de los mercados. Dichas fallas y obstáculos provocan una variedad de inconvenientes que finalmente repercuten sobre la provisión eficiente de la infraestructura, y por esta vía, sobre el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes.

Los inconvenientes se originan en un amplio espectro de circunstancias, que van desde las debilidades en el diseño institucional (en este sentido se suelen señalar como problema, por ejemplo, la falta de una clara separación de competencias entre el concedente, el licitante y el regulador), pasando por las ineficiencias en el diseño contractual -que se encuentran lejos de alcanzar niveles de eficiencia económica-, a la insuficiente autonomía del regulador (en términos de designación y remoción de comisionados y de autonomía de financiamiento) y, a veces, hasta la falta de una mayor transparencia en los procesos regulatorios. Otro problema bastante común en la región son las reiteradas renegociaciones post contractuales. Como resultado de lo señalado se originan diversos inconvenientes entre los que se pueden mencionar los siguientes: las trabas burocráticas, las demoras e incertidumbres en las autorizaciones internacionales, la disparidad de contabilidad regulatoria, la falta de continuidad en los organismos públicos y sus funcionarios, la multiplicidad y superposición de normas nacionales, los incumplimientos en las normativas subregionales, y

las asimetrías en el tratamiento tributario entre los países, entre otras cuestiones. La mayor parte de la problemática surgió en la medida en que las actividades vinculadas a los sectores de infraestructura económica, tradicionalmente reservadas al Estado (quien actuaba simultáneamente como operador monopólico, proveyendo el servicio, y como regulador fijando y revisando las tarifas), pasaron a desempeñarse con la participación del sector privado (mediante concesiones, APP u otros mecanismos). El cambio en la estructura de propiedad implicó el paso de la autorregulación de estos sectores a la creación de entes reguladores de las empresas operadoras privadas, y a veces también de las empresas públicas remanentes.

d) Debilidad y/o ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente en el transporte.

La sostenibilidad de las políticas públicas es un tema que va más allá de los temas medioambientales. Entendemos por sostenibilidad de las políticas públicas, el conjunto de acciones necesarias para considerar y ponderar concurrentemente los efectos económicos, sociales, ambientales e institucionales de una medida. Por ello, la sostenibilidad es un concepto que está estrechamente ligado con la integralidad de la política, siendo ambas requisitos fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible e igualitario. En el plano de los servicios de infraestructura de transporte, esto implica que las alternativas técnicas o regulatorias que proponga la autoridad, deben ser concebidas de forma integral con la activa participación de todos los sectores y coordinadas regionalmente, como una forma de buscar soluciones que sean efectivas y eficientes en los cuatro ámbitos de la sostenibilidad: términos económicos (reducción de los costos logísticos), sociales (mitigación de las externalidades negativas del transporte), ambientales (reducción de impactos sobre el medio ambiente) e institucionales (regulaciones efectivas y que promuevan el desarrollo con igualdad a nivel local, subnacional, nacional y regionalmente).

En la actualidad, América Latina y el Caribe presentan una ausencia de criterios de sostenibilidad en sus políticas, donde incluso los efectos sociales y ambientales de las medidas no son debidamente incorporados en la discusión. De acuerdo a los estudios realizados por la unidad de servicios de Infraestructura sobre las políticas de transporte en América Latina, se observa que si bien la mayoría de los países de la región presenta claras menciones referentes al criterio de sostenibilidad en sus políticas de gobierno, existe muy poco desarrollo e implementación efectiva en la definición de las políticas y planes de transporte y sus servicios asociados de infraestructura. Algunos de los países —mencionemos el caso de México en la vanguardia— han delineado objetivos, estrategias y líneas de acción para atender a la

sustentabilidad ambiental dentro de las políticas de transporte, pero, en la mayoría de los casos, tales criterios se encuentran ausentes en las metas previstas y, más aún, el criterio amplio de sostenibilidad se encuentra habitualmente desestimado, excepto por su dimensión económica y, en menor medida, la social, siendo casi inexistente la institucional.

Lo anterior es claramente una dificultad para el desarrollo de la región. Si bien mayor inversión en infraestructura de transporte y económica es requerida para mantener el crecimiento económico de la región, incorporar en estas políticas los criterios de sostenibilidad es fundamental para lograr un desarrollo social y equitativo a nivel nacional y regional. Sin la adecuada articulación de estos componentes, el desarrollo económico no será suficiente para solucionar los problemas de conectividad, acceso a los mercados de trabajo o servicios básicos necesarios para cumplir los ODM y que posibilitan las mejoras concretas sobre la calidad de vida de la población más pobre. En este sentido, la incorporación de los cuatro principios de la sostenibilidad en el diseño y ejecución de los programas y políticas de transporte —y como consecuencia, también en las decisiones de inversión— permitirá rentabilizar económica y socialmente las nuevas inversiones tan necesarias para el sector. Lo anterior es válido tanto en el plano regional, como en el nacional e internacional.

e) Desafíos complementarios

Finalmente, aspectos tales como el acceso al financiamiento, la calidad y funcionamiento de las asociaciones público – privadas, la institucionalidad y contabilidad regulatoria, la calidad de los sistemas de evaluación de proyectos y las condiciones de funcionamiento y maduración de los mercados de infraestructura completan el espectro de cuestiones que deberán ser revisadas para maximizar el aporte de los servicios de infraestructura al desarrollo y la integración.

La infraestructura regional como potenciador de las fortalezas del continente americano¹⁷.

Como ya se ha mencionado, América Latina registra limitaciones importantes en la provisión de servicios de infraestructura (y especialmente de transporte) que pueden condicionar seriamente su competitividad comercial y su desarrollo futuro.

¹⁷ Esta sección ha sido parcialmente tomada de de Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben, "Políticas de infraestructura y transporte en América Latina" en Revista Mundo Nuevo. Año II No. 4. Venezuela. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Julio-Diciembre de 2010 a.

La ejecución de obras de infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite la internacionalización de la prestación de los servicios que se sustentan en ésta. Asimismo, este desarrollo favorece la integración económica, política y social entre los países y contribuye a suplir algunos déficits de dotación de recursos naturales que algunos países pudieran registrar. Una adecuada disponibilidad de obras de infraestructura de interés regional, así como la prestación eficiente de sus servicios conexos, contribuye a que los países de dicha región puedan alcanzar un mayor grado de especialización productiva y desarrollar ventajas competitivas en los mercados globales. De este modo, la integración de la infraestructura a nivel regional se erige como un tema clave para potenciar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de desarrollo en la región. Es por ello que en América Latina y El Caribe se requiere el desarrollo y profundización de las fórmulas que le permitan funcionar como un espacio integrado, y es en este sentido que se torna imprescindible disponer de una infraestructura física que conecte a los países de la región, articulando sus vías de comunicación mediante carreteras, ferrocarriles y transporte fluvial y marítimo, como así también integrando las diferentes formas de energía y las telecomunicaciones.

Los motivos que hacen importante la Integración Física Regional (IFR) responden a las características propias de dicha forma de integración, a saber:

1. La IFR conduce a la realización efectiva de la integración económica y comercial, y aún de la política, las que serían más dificultosas sin el sustento de la infraestructura correspondiente.
2. La IFR permite solucionar progresivamente y de manera conjunta problemas que son comunes, como, por ejemplo, cuellos de botella físicos, tramos faltantes para las comunicaciones, obstáculos al comercio, entre otros, al mismo tiempo que estimula la creación o reorganización de cadenas productivas, facilita una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, fomenta el desarrollo de espacios geográficos aislados, propicia el desarrollo descentralizado y disminuye el costo comercial y de distribución. Al mismo tiempo, la IFR permite avanzar en la búsqueda de soluciones de problemas concretos, de utilidad mutua, más allá de las diferencias políticas o diplomáticas existentes entre los países miembros¹⁸.
3. La IFR tiene un gran potencial para fomentar la unión, la paz, y el desarrollo, en su sentido más amplio; así, también, para lograr una mayor equidad social y disminuir las asimetrías entre y dentro de los países.

¹⁸ Aunque existen algunas excepciones más complejas, esto es lo que ha ocurrido efectivamente en la mayoría de los casos, tanto en los proyectos de la IIRSA, como en el Proyecto Mesoamérica..

4. La IFR tiene un papel que se relaciona con el largo y el mediano plazo, propio de las inversiones en infraestructura, lo que permite que su ejecución sea más acompañada y muchas veces no se detenga en periodos críticos.
5. La IFR puede ser un vehículo apropiado para la promoción de toma de decisiones consensuadas hacia el desarrollo sostenible.
6. La IFR puede incorporar más activamente la participación y decisión de los gobiernos locales y el sector privado, a través de la promoción, financiamiento, construcción u operación de obras de integración física.

Este último hecho es importante ya que en las dos primeras esferas de la integración que se han mencionado, es el sector público el que concentra la participación más activa (y la mayoría de las veces a muy alto nivel). Esto incide en que la agenda sea "capturada" más fácilmente por intereses del gobierno central o que las urgencias (como las que imponen las grandes crisis económicas) cambien las prioridades políticas, dificultándose la aplicación de medidas de integración efectivas. En la IFR, en cambio, la participación del sector privado y de los gobiernos locales —en un marco adecuado— puede servir de catalizador del proceso, movilizandolos intereses y recursos para que las obras se realicen. Una vez realizada la conexión física, existirán interesados en su empleo para los efectos de ampliar los mercados e incrementar el comercio interregional entre subregiones, agentes que antes no comercializaban o lo hacían en muy pequeña escala. La IFR es una verdadera y positiva "integración silente". La razón para llamarla de esta forma se debe a que el proceso de integración física continúa desarrollándose, aún en aquellos periodos en los cuales la integración política y la económica están en problemas¹⁹.

Los casos de la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, que se exhiben en la siguiente sección, representan buenos ejemplos para dar cuenta de los avances de dicha "integración silente", incluso bajo los efectos de la última gran crisis económico-financiera internacional, la que generó estancamiento y recesión en las economías de la región.

En tal sentido, puede observarse en el ejemplo de la IIRSA que el monto total de inversiones estimadas para proyectos de su cartera (avanzados o concluidos),

¹⁹ Los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones: Económica y comercial, que contempla distintos grados o etapas de integración (acuerdos preferenciales de comercio; área de libre comercio; unión aduanera; mercado común y unión económica y monetaria); Política, que implica una mayor profundidad, coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus miembros; y Física, en la que la infraestructura y sus servicios son los protagonistas.

alcanzó un valor de 21,2 mil millones de dólares en 2007; 55,6 mil millones de dólares en 2008, 68,2 mil millones de dólares en 2009 y 68,9 mil millones de dólares a febrero de 2010. Dichos valores representaron un 35 por ciento del total de las inversiones estimadas para la cartera IIRSA en 2007, 81 por ciento en 2008, 91 por ciento en 2009 y 92 por ciento a febrero de 2010; mostrando una evolución positiva en el grado de avance de los proyectos de infraestructura de integración regional. Considerando las iniciativas de integración física en la región de América Latina (como IIRSA y Proyecto Mesoamérica) resulta importante destacar que constituye un avance significativo la existencia de nuevas obras físicas de integración, y que la ejecución de estas obras se mantuvo incluso durante un período que se ha caracterizado por sucesivas crisis económicas internacionales con estancamiento y recesión en la región.

Presentación del estado actual de la integración física en la región

En la presente sección se describen los principales avances de los proyectos de integración regionales vigentes. Se empieza con los avances en la IIRSA, seguidos del Proyecto Mesoamérica, finalizando con el Caricom.

Avances en las carteras de proyectos de integración física en América del Sur

La IIRSA, nacida en el año 2000, es uno de los procesos que mayores avances ha alcanzado en los últimos años en nuestra región. Se trata de un mecanismo de cooperación y diálogo entre doce países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. Tiene como objetivo promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, procurando promover el desarrollo sostenible de la región. Su papel estratégico consiste en mitigar y, en lo posible, eliminar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intrarregional en América del Sur; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía sudamericana más integrada, competitiva, y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores y disminuir el costo comercial y distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

La Cartera de Proyectos IIRSA cuenta con 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en nueve Ejes de Integración y Desarrollo, que podrían generar una inversión estimada de 96.111 millones de dólares.²⁰

Los proyectos que forman parte de dicha cartera son seleccionados bajo una visión regional y consensuada entre los doce países suramericanos. Por lo tanto, la misma procura ordenar, priorizar y promocionar la inversión en infraestructura, con una visión de desarrollo sostenible para América del Sur.

Cabe destacar que la inclusión de un proyecto en la cartera establece una priorización preliminar, pero no garantiza su financiamiento ni su ejecución. La inclusión de los proyectos en la cartera no implica que todos los estudios asociados a los mismos hayan sido concluidos.

Según la última información publicada²¹, un 73,7 por ciento de los 524 proyectos de la cartera IIRSA, es decir, 386 proyectos presentaron avances concretos: 53 de estos proyectos (10 por ciento) ya habían concluido; 176 proyectos, equivalentes al 34 por ciento, estaban en ejecución y otros 158 (30 por ciento) estaban en preparación efectiva. Asimismo, en términos de la inversión involucrada en la ejecución de los proyectos, aquellos que ya se concluyeron representan el 8,8 por ciento (8.469 millones de dólares) del total estimado; a su vez, los proyectos que están ejecución involucran una inversión de 45.836 millones de dólares, equivalentes al 47,7 por ciento del total estimado, en tanto los proyectos que permanecen en preparación efectiva representarían un 30 por ciento del monto total estimado, es decir, 29.059 millones de dólares. El resto se registra en etapa de perfil. En virtud de los antecedentes expuestos, aún si se emplea un significado más restrictivo del término “avances concretos” y sólo se considerara en esta categoría a los proyectos concluidos y a aquellos que efectivamente se hallan en estado de ejecución, el grado de avance a junio de 2010 continuaría siendo significativo: 229 proyectos (43,5 por ciento de la cartera) y 54.305 millones de dólares (56,5 por ciento de la inversión estimada total de la cartera).

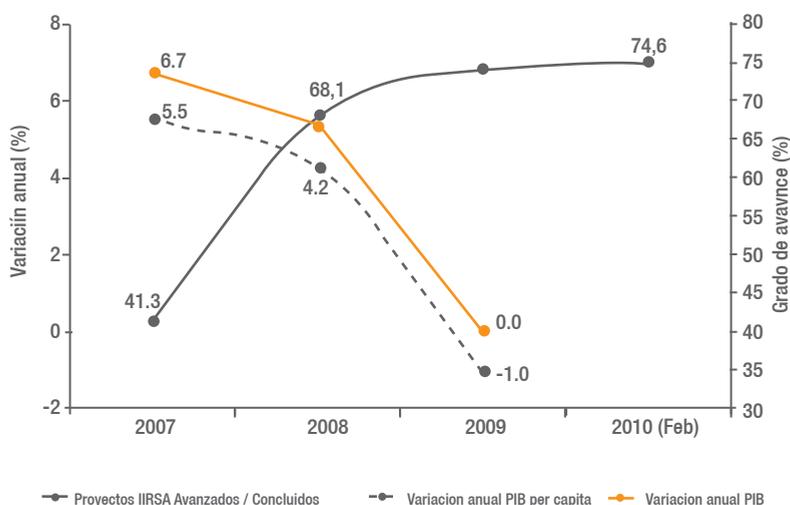
En el Gráfico 2 se presenta el grado de avance alcanzado en los proyectos de la cartera IIRSA para los años 2007 a 2009, en contraste con el PIB de la subregión abarcada por IIRSA para estos años. Puede observarse que, a pesar de la gran

²⁰ Ver “Resumen de Cartera” en www.iirsa.org. La información mencionada corresponde a la publicada en la base de datos IIRSA, accedida el 28 de julio de 2011.

²¹ Ídem.

incidencia de la última gran crisis económica internacional sobre el desempeño de los países de la subregión en 2009, la integración física registró avances concretos de gran importancia en las mismas circunstancias.

Gráfico 2
Evolución de la cartera de proyectos IIRSA y crecimiento del Producto Interno Bruto per capita, 2007-2010
(Proyectos IIRSA eje derecho, Variaciones anuales PIB eje izquierdo)



Fuente: Georgina Cipoletta Tomassian, sobre la base de información IIRSA a febrero de 2010 y de CEPAL, Naciones Unidas. Nota: Los datos del PIB están expresados a precios constantes de 2000 y corresponden al acumulado anual de 12 países de la IIRSA. Se presenta la información de los años 2007 a 2009 y los inicios del 2010, a los efectos de comparar momentos diferentes de la iniciativa en relación al ciclo económico de la región (auge, inicio de la crisis y valle)

Además de los avances en la cartera de proyectos, cabe mencionar el desarrollo de herramientas diseñadas para el apoyo de los objetivos de la iniciativa, como por ejemplo las siguientes:

“Metodología IIRSA de Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado”;

“Metodología IIRSA de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)”;

“Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales de Integración” (la metodología, realizada con el apoyo de CEPAL se encuentra en la fase final de desarrollo).

Por su parte, el plan de trabajo de la IIRSA en materia de Procesos Sectoriales de Integración (PSI) para identificar obstáculos normativos e institucionales que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región, ha desarrollado un conjunto importante de estudios y diagnósticos sobre aspectos normativos y regulatorios que rigen la provisión de servicios de infraestructura. Los PSI trabajan en transporte marítimo, aéreo y multimodal, pasos de frontera, integración energética, instrumentos de financiamiento y Tecnologías de Información y de las Comunicaciones (TICs), siendo sus principales objetivos la convergencia de las regulaciones y normatividad relevantes, la competitividad en la prestación de servicios, la promoción de la inversión privada en infraestructura, la facilitación comercial y de transporte, entre otros. Específicamente, existen dos proyectos —además de los 524 proyectos de la cartera, mencionados previamente— que corresponden a los PSI y que se encuentran incorporados en la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” (AIC)²² de la IIRSA. Estos son: “Exportación por Envíos Postales para Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES)” e “Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur”, con inversiones estimadas en 2,9 millones de dólares (www.iirsa.org, febrero 2010).

En síntesis, efectivamente, la IIRSA ha logrado importantes avances en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física a nivel regional. Cabe destacar, sin embargo, que aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, resulta fundamental poder concertar más eficientemente la alta preponderancia que se ha asignado a la ejecución de los proyectos de infraestructura respecto de las insuficiencias observadas en el desarrollo y la concreción de los objetivos de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), dada su importancia para generar un mayor dinamismo y eficiencia a los mercados de infraestructura, lo que resulta esencial para la integración de la región. Asimismo, además de la necesidad de realizar un fuerte trabajo relativo a la difusión de la IIRSA en la sociedad, también se requiere mejorar la complementariedad de la IIRSA con las dimensiones económicas y políticas de la integración regional existentes en América del Sur²³ y alcanzar una institucionalidad eficaz que permita implementar políticas sustentables y sistematice el marco regulatorio para viabilizar los objetivos de la integración física regional.

²² La Inversión a Coste Completo (AIC) es un primer conjunto acotado de 31 proyectos de alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región, seleccionados de la Cartera IIRSA por los gobiernos en consenso, con el objetivo de estimular el financiamiento y la ejecución de los mismos en el corto plazo. La inversión estimada de la AIC es de 10,4 millones de dólares. (Fuente: www.iirsa.org, febrero de 2010).

²³ En la actualidad la Iniciativa IIRSA se ha insertado dentro de la estructura de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, comunidad política y económica que integra a los doce países independientes de Sudamérica) como Foro Técnico Asesor del Consejo de Ministros de Planificación (Cosiplan). Véase más detalles en la quinta sección.

Avances en el proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica [más conocido como Proyecto Mesoamérica y ex-Plan Puebla-Panamá (PPP)] fue lanzado oficialmente a mediados de 2008 (aunque sus trabajos comienzan en el año 2001, con el PPP), y se propuso el objetivo de promover una integración regional entre el Sursureste de México y Centroamérica (más Colombia y República Dominicana, que se incorporaron posteriormente) mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura y de índole social que buscan generar desarrollo, dotar a la región de mayor competitividad y en consecuencia impactar positivamente a sus poblaciones. En el marco del Proyecto Mesoamérica los gobiernos avanzan en la solución de retos regionales con una visión de largo plazo, nutriendo al Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y articulando sus componentes con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus diferentes Consejos de Ministros, para promover una cooperación entre los países miembros. En este marco, el PM articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración, y aborda en su agenda diversas áreas temáticas tales como transporte, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial y competitividad, salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda.

Uno de los más importantes avances de este proyecto ha sido el desarrollo de la RICAM, para aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 km de carreteras, distribuidos en cinco corredores viales regionales. En términos generales, la inversión estimada hacia junio de 2009 asciende a un total de US\$ 7.192 millones, con un avance de un 50 por ciento en la conclusión de las obras de construcción y modernización, equivalentes a 6.629 km de carreteras. Entre las obras recientes, destacan la inauguración en octubre de 2009 de la carretera entre Guatemala y el Estado de Tabasco, México, así como la modernización del puesto fronterizo entre ambos países. Además, en el 2009, se han concluido otras importantes obras como el Puente Internacional Río Hondo (México-Belice); el Puente Fronterizo de La Amistad (El Salvador-Honduras); el Puente Internacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) y de un nuevo puente internacional entre Salvador y Guatemala (Cipoletta Tomassian 2010a).

Por su parte, en el 2010, el PM ha ejecutado tres Cooperaciones Técnicas por un monto total de US\$4,1 millones financiadas por el BID, para apoyo técnico en el proceso de modernización de los 3.244 kilómetros de carreteras que integran el Corredor Pacífico (CP), el cual se inicia en Puebla, México, recorre el litoral pacífico de Centroamérica y finaliza en Panamá. Para ello, se ha iniciado el trabajo técnico para preparar el plan regional de inversiones, mediante el desarrollo de estudios de

planificación de inversiones, regulación, pre-inversión y elaboración de documentos licitatorios para asegurar la adecuación, conservación extraordinaria, mantenimiento y operación de todo el Corredor Pacífico (CP), lo cual incluye también la armonización de las políticas de pesos y dimensiones y la aplicación de una metodología de seguridad vial para definir propuestas que permitan aumentar la seguridad vial. También durante 2010 se puso en marcha el primer tramo de la red eléctrica que integra el proyecto Siepac. El monto total de inversión en el proyecto asciende a US\$ 494 millones y ha sido cubierto por los seis países de América Central. También han sido aprobadas tres Cooperaciones Técnicas adicionales por el orden de los US\$9,81 millones para tareas complementarias del Siepac.

Durante el próximo año 2011, se prevé energizar progresivamente los restantes tramos para interconectar los seis países de la región, totalizando los 1.800 kilómetros del Siepac. La construcción de la línea reporta a octubre de 2010, un avance general del 92 por ciento y se estima que la puesta en operación finalizará en junio de 2011.

La Comunidad del Caribe (CARICOM)²⁴

La Caricom (en inglés, Caribbean Community) fue creada en el año 1973, cuenta actualmente con quince miembros plenos, cinco miembros asociados y siete miembros observadores. Su objetivo es fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe. Este tipo de integración se centra en el primer ámbito de la integración que fuera mencionado con anterioridad: la integración regional económico-comercial. Sin embargo, queremos destacar los avances relativos a la integración física dentro del marco de este proceso. En el Tratado de Chaguaramas —y su versión posteriormente revisada—, que instituyó la Caricom, se establece como uno de los principales objetivos comunitarios alcanzar una cooperación funcional efectiva entre sus miembros, destacando que una de las áreas específicas en donde se debe perseguir esta cooperación es en el transporte marítimo y aéreo. La Caricom ha procurado ampliar el alcance de dicho tratado para también poder incluir al transporte carretero y fluvial. En este sentido, el avance logrado es la conformación de una Política de Transporte Comunitaria, cuyas bases se han incorporado en el capítulo VI (Política de transporte) de la versión revisada del Tratado.

²⁴ Tomado de Georgina Cipoletta Tomassian, "Infraestructura física e integración regional" en Boletín Facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe (FAL) N°280. Santiago de Chile. Unidad de Servicios de Infraestructura. CEPAL. Diciembre de 2009 a.

Luego de un proceso de consultas regionales, dicho documento fue aprobado y firmado por todos los Estados miembros (excepto Montserrat), implicando tanto derechos como obligaciones para los Estados miembros y los órganos comunitarios. Esta política de transporte es un instrumento vital para el desarrollo del transporte regional. A través de la misma, se está forjando el establecimiento de normas y la armonización de prácticas y procedimientos a nivel regional para el área del transporte, a modo de apoyar el desarrollo del Mercado Común. Dicho apoyo consiste en crear un ambiente que permita la facilitación de la provisión de servicios de transporte tanto para las cargas como para los ciudadanos y turistas de los países miembros de la Caricom. Asimismo, facilita el movimiento del personal experto en aviación y procura alcanzar operaciones fluidas para las empresas de transporte a lo largo de todo el espacio de la Comunidad.

Durante el año 2009 se avanzó en el establecimiento de un fondo de infraestructura con el objetivo de financiar proyectos relativos a las infraestructuras de transporte, energía, tecnologías de la información y de las comunicaciones. En la actualidad se está trabajando en la estructuración de dicho fondo y en la atracción de los recursos requeridos para lograr que su campo de acción resulte significativo para la población de la región. Asimismo, se puso en marcha un estudio para examinar la demanda de mercado y la viabilidad del establecimiento de un servicio rápido de ferry en el Caribe Sur para apoyar la demanda intrarregional de transporte, especialmente, de productos no tradicionales agrícolas, como así también para el movimiento de la gente.

Otro de los proyectos importantes en materia de transporte para la integración regional del Caribe, se vincula a un estudio sobre los Costos Intrarregionales del Transporte Aéreo, dada la importancia de este modo para dinamizar las relaciones entre sus estados miembros y para al turismo, que es fuente de ingresos fundamentales para la región. Dicho estudio concluyó a principios de 2009 y develó que el precio promedio del pasaje, deducido de impuestos y gastos, es generalmente inferior en la región caribeña en relación a otras regiones geográficas comparables; sin embargo, el promedio de los costos por impuestos y gastos (entre el 20-40 por ciento del precio total del boleto) es significativamente más alto en la región caribeña que en otras regiones geográficas. A partir de las conclusiones y recomendaciones del Informe de dicho estudio, se está desarrollando la estructuración de una política de transporte aéreo común para la Caricom.

Dentro de este mismo subsector, y en el marco de los objetivos establecidos en la Política Comunitaria de Transporte, en febrero de 2009 se ha avanzado en el establecimiento de un Sistema de Supervisión de la Seguridad y Salvaguardia de la Aviación Caribeña (CASSOS, según su sigla en inglés). Los principales propósitos

de dicho sistema consisten en armonizar regulaciones sobre la seguridad de la aviación civil y asesorar técnicamente a los Estados miembros sobre todos los asuntos relacionados con la aviación civil, entre otros. En la misma línea, actualmente se está preparando una Revisión del Acuerdo Multilateral de Servicios de Aéreos, que sustituye al Acuerdo anterior para ser más compatible con los objetivos comunitarios dispuestos en el Tratado Revisado de Chaguaramas.

En cuanto a los avances en proyectos marítimos, en el año 2010 la Caricom apuntó a proveer mayor asistencia financiera y entrenamiento técnico para pequeños barcos que operan en la región oriental del Caribe y proveen un servicio de transporte fundamental para los pequeños productores de la región.

Considerando los principales modos que operan en la región, también se está elaborando una política comunitaria de transporte aéreo y marítimo que sea compatible con el Tratado Revisado de Chaguaramas. Asimismo, en 2010 se realizaron trabajos conjuntos con Sudáfrica en materia de servicios aéreos para examinar la viabilidad de establecer un espacio aéreo común para la administración de los servicios aéreos entre algunos Estados miembros del bloque de integración.

Objetivos y metas fijadas por la comunidad interamericana en materia de integración física

En esta sección se presenta una breve descripción de algunas de las principales declaraciones hechas por los líderes del continente señalando su compromiso con la integración física, así como de los programas/políticas diseñados/implementados por mecanismos subregionales o regionales, a fin de destacar la coincidencia generalizada acerca de la urgente necesidad de promover e impulsar el desarrollo de la infraestructura a nivel regional, subregional y nacional.

Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unasur (Cosiplan) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)²⁵.

La prioridad para la integración de la infraestructura tiene como fundamento el proceso político de coordinación entre los países sudamericanos. Entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre del año 2000, los mandatarios sudamericanos se

²⁵ Fuente: COSIPLAN-UNASUR (2011): "Segundo borrador del Plan de Acción Estratégico 2012-2022", MIMEO, junio.

reunieron en Brasilia para celebrar la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. En aquella ocasión, por primera vez, se discutieron acciones conjuntas para la modernización de la infraestructura como instrumento de promoción del desarrollo y de integración de las áreas menos favorecidas a las economías nacionales. En dicho encuentro, se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA, que representa el principal marco organizativo para el espacio común regional.

En mayo del año 2008, con la firma de su Tratado Constitutivo, las doce repúblicas independientes de Suramérica deciden constituir la Unasur como una organización intergubernamental de ámbito regional dotada de personalidad jurídica internacional. La Unasur tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. En este sentido, la creación de la Unasur, representa un nuevo marco para el proceso de integración. En agosto de 2009, en la III Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, en Quito, se creó el Cosiplan. Por medio de la Decisión que creó el Cosiplan, el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA fue incorporado al referido Consejo, como Foro Técnico asesor, siendo reconocidos los resultados alcanzados en el ámbito de la iniciativa; al mismo tiempo, se reiteró la decisión de "profundizar y perfeccionar los avances logrados en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur" (Declaración de Cochabamba, 9 de diciembre de 2006). El papel del Consejo es obtener un importante respaldo político para las actividades y proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur. De este modo, se renueva el mandato de prioridad de la integración física, reforzándose la legitimidad de los esfuerzos de integración de la infraestructura regional, al incluir el tema en la agenda común de la Unasur.

En el marco del Cosiplan, se dará prioridad al desarrollo interno de la región, con el fortalecimiento del vínculo entre los países miembros.

Tratado Constitutivo Unasur:

<http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>.

Estatuto del Cosiplan:

<http://www.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/IIRSA%20-%20ESTATUTO%20DEL%20COSIPLAN.pdf>.

Página web de la IIRSA: www.iirsa.org.

Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla - Proyecto Mesoamérica

El 28 de junio de 2008, los mandatarios de Centroamérica, Colombia y México participaron en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, con el objetivo de revisar el proceso de reestructuración del PPP y acordaron su evolución hacia el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". De esa forma, el Proyecto Mesoamérica quedó constituido como un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, y buscando hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos en materia de desarrollo social, infraestructura y conectividad.

En materia de Infraestructura, en la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Cartagena, Colombia, el 26 de octubre 2010, los mandatarios acordaron continuar el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación del Proyecto Mesoamérica con otros foros regionales y multilaterales. En relación con la Interconexión de la Infraestructura de Transporte, se acordó lo siguiente:

Instar a las autoridades a redoblar los esfuerzos para impulsar el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM).

Reconocer los avances en el proyecto "Aceleración del Corredor Pacífico", en materia de estudios para mejoras en pasos de frontera, tramos carreteros, la instalación de los Comités Ejecutivos de Seguridad Vial en Infraestructura y el recorrido de la Caravana de Seguridad Vial.

Instruir a las autoridades de transporte, en coordinación con el GTI, a concretar los estudios y las prioridades del plan de inversiones del Corredor Pacífico.

Declaración de Tuxtla, Cartagena 2010 (ver páginas 10 y 11):

http://64.202.170.137/mesoamerica2/images/XII_Cumbre_Tuxtla/Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20XII%20Cumbre%20de%20Tuxtla%20Cartagena%2020%202010.pdf 10 11 62

Declaración de Villahermosa, 2008:

http://portal2.sre.gob.mx/ppp/dmdocuments/Declaracion_Villahermosa.pdf. Página web del Proyecto Mesoamérica: www.proyectomesoamerica.org/.

Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) - Coordinación de las Iniciativas Regionales en las Áreas de “Infraestructura para la Integración Física del Transporte las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza” - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El 24 y el 25 de marzo de 2011, en la Ciudad de México, tuvo lugar la Reunión de Coordinación de las Iniciativas Regionales en las Áreas de “Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza”, convocada conjuntamente por México y la presidencia de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) sobre Integración y Desarrollo a cargo de Venezuela, con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de los mandatos de las Declaraciones de Salvador, Bahía y Cancún, así como del Plan de Acción de Montego Bay y del Programa de Trabajo de Caracas.²⁶

La reunión permitió avanzar y profundizar en el diagnóstico y los desafíos que representa para los países de América Latina y el Caribe y para la región en su conjunto, la integración de la infraestructura física, acordando conclusiones y recomendaciones presentadas en la III CALC sobre Integración y Desarrollo en el segundo semestre de 2011. Algunas de las principales conclusiones de la reunión, que serán sometidas a la III Cumbre de CALC, son:

Establecimiento de metas indicativas regionales o subregionales para impulsar la inversión en infraestructura, en los ámbitos de trabajo que actualmente funcionan, atendiendo a las particularidades de cada región y país;

²⁶ Además de contar con Altos Funcionarios y Jefes de Delegación de los 33 países miembros de la CALC, participaron diversos organismos regionales y subregionales vinculados con la integración de la infraestructura física en América Latina y el Caribe, como los siguientes: Asociación de Estados del Caribe (AEC), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación Andina de Fomento (CAF), Dirección Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM), Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Presidencia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Secretaría General de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Mejorar la articulación entre las diversas fuentes de recursos regionales, subregionales y nacionales;

Reforzar el apoyo al más alto nivel a las iniciativas de infraestructura física regional en curso, identificando y buscando soluciones a los principales obstáculos a la interconexión regional y al tráfico transfronterizo;

Acelerar la convergencia de los sistemas de regulación y control del tráfico multimodal, carretero, aéreo, marítimo-portuario, fluvial y ferroviario, en cada mecanismo de integración en materia de infraestructura e intercambiar experiencias y buenas prácticas entre ellos.

Así mismo, cabe mencionar que, en febrero de 2010, la CALC celebrada en México creó la CELC, como un organismo intergubernamental de ámbito regional, heredero del Grupo Rio y la CALC y unificador de ambos mecanismos.²⁷

Documento de Conclusiones sobre Coordinación de Iniciativas Regionales de Infraestructura:

<http://64.202.170.137/mesoamerica2/images/Documentos/Documento%20de%20trabajo%20-%20propuesta%20M%C3%A9xico%20%28es,%20final%29.pdf>

Declaración de Cancún, México, febrero 2010:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/declaracion_de_cancun_es\[1\].pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/declaracion_de_cancun_es[1].pdf).

CARICOM

La Comunidad del Caribe, creada en 1973, con el objetivo de fortalecer los lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe ha establecido acuerdos comunitarios en materia de integración física y de transporte en su versión revisada del Tratado de Chaguaramas, constitutivo de la Caricom, incorporando los mismos en el capítulo VI, como una Política de transporte comunitaria. En el mismo se establecen los principales objetivos comunitarios, destacando el transporte marítimo y aéreo como áreas primordiales de cooperación y ampliando el alcance también al transporte carretero y fluvial. Esta política de transporte es un instrumento vital para

²⁷ Sin perjuicio de lo cual se realizarán las cumbres acordadas el 2011 en Venezuela y el 2012 en Chile.

el desarrollo del transporte regional. A través de la misma, se está forjando el establecimiento de normas y la armonización de prácticas y procedimientos a nivel regional para el área del transporte, a modo de apoyar el desarrollo del Mercado Común. Dicho apoyo consiste en crear un ambiente que permita la facilitación de la provisión de servicios de transporte tanto para las cargas como para los ciudadanos y turistas de los países miembros de la Caricom. Asimismo, se propone facilitar el movimiento del personal experto en aviación y procurar alcanzar operaciones fluidas para las empresas de transporte a lo largo de todo el espacio de la Comunidad.

Política Comunitaria en la revisión del Tratado constitutivo de la Caricom:

http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/protocolVI.jsp?menu=secretariat

Estrategia regional para una política integrada y sostenible de infraestructura, logística y movilidad²⁸

Las políticas emprendidas en la región han segmentado el desarrollo de actividades que están interrelacionadas en su propia naturaleza, han carecido de una visión sostenible de largo plazo y no han contado con una institucionalidad adecuada que incluya marcos normativos y regulatorios eficaces e instrumentos de fiscalización apropiados. Esto significa, que la región requiere una revisión de sus políticas y la adopción de un nuevo paradigma que incorpore la visión integral y sostenible para los servicios de infraestructura, y es recomendable que dicha revisión se incorpore de inmediato a la agenda del desarrollo en la región y sus países.

Las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte, tradicionalmente, han sido tratadas en forma disociada e implementadas de forma diferenciada según los modos de transporte (políticas unimodales), lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes de uso público e interés estratégico. Tal disociación hace referencia a que, en la mayoría de los casos, la infraestructura es planificada en un ministerio, implementada por otro y la regulación de los servicios suele ser realizada por un tercero que no tuvo injerencia en su diseño; asimismo, los planes de transporte de cargas, la movilidad de las personas y las consideraciones medioambientales suelen encararse desarticuladamente y las facultades de planificación, muchas veces, corresponden a una agencia pública diferente de las anteriores. Por su parte,

²⁸ La presente sección se ha elaborado a partir de Georgina Cipoletta Tomassian, "Hacia la sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte en América Latina: concepto, diagnóstico y recomendaciones". Mimeo. Documento del Proyecto SPA09001. En el marco del Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el ente español estatal Puertos del Estado. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Marzo de 2011.

aún cuando todos reconocen que el rol de la logística en la competitividad de la economía es crucial, ésta es frecuentemente dejada de lado del planeamiento del transporte y de la infraestructura.

Tal como ha sido destacado en las secciones anteriores, a pesar de que sean conocidos los efectos virtuosos de la infraestructura y los servicios de transporte sobre el desarrollo, los estudios realizados en materia de políticas de infraestructura y transporte en América Latina permiten observar un divorcio entre las políticas de diseño y provisión de infraestructura y aquellas de operación y promoción del transporte. La razón de esto parece radicar, entre otros factores, en la duplicidad de funciones y, en algunos casos, en la abierta competencia entre organismos del Estado, lo que afecta la eficiencia de la intervención pública o privada propuesta. De hecho, no son pocos los casos en la región donde el ministerio de infraestructura u obras públicas encargado del diseño de la infraestructura, existe por separado del de transporte, como si la infraestructura y los servicios de transporte que hacen uso de ella, pudieran existir en forma independiente; o como si la operación de este último no generase cambios en la demanda de infraestructura, o externalidades en el desarrollo económico y social de la nación. Si a lo anterior, se le suma un ministerio de planificación que analiza el desarrollo territorial además de una agencia de promoción de la inversión privada y otra de protección medioambiental, resulta evidente que ante tal complejidad burocrática, la coherencia de la política sectorial y, por sobre todo, los temas centrales del desarrollo podrán ser fácilmente relegados a un segundo plano y perderse en múltiples retrasos en las políticas producto de la contingencia nacional imperante. Con todo, la sola creación de un ministerio de obras públicas y transporte, tampoco resuelve el problema, si su instauración no está inserta en un verdadero plan de integración de ambos sectores, mediante un rediseño de las normativas y de la forma misma en la cual se estructura y organiza el Estado. Lo anteriormente mencionado, ha quedado de manifiesto en los últimos años, cuando numerosos gobiernos latinoamericanos, buscando una mejor coordinación sectorial, han planteado e implementado la creación de un supra-ministerio, que concentre estos sectores. Sin embargo, al no existir una coordinación y coherencia real en su funcionamiento interno, termina rápidamente repitiendo el modelo tradicional y funcionando como dos entes separados, aunque estén bajo un mismo ministerio. Esta falta de integralidad en el diseño e implementación de las políticas de servicios de infraestructura repercute finalmente en el usuario final, quien directa o indirectamente, financia una obra que al carecer de un planeamiento integrado genera una operación más onerosa, insegura o carente de efectos sinérgicos positivos en el desarrollo local y regional (Cipoletta Tomassian et al.; 2010a).

La situación descrita es la que caracteriza a la problemática de la falta de integralidad en las políticas públicas de infraestructura y servicios de transporte. En contraste, definimos la integralidad como la existencia de una planificación y ejecución coordinada entre los agentes públicos y de la sociedad civil, a la vez que integradora para todos los modos de transporte que intervienen en la movilidad de los pasajeros, en la carga interna y la del comercio exterior, así como también de la logística que los articula. Asimismo, dicha integralidad implica la incorporación coordinada de criterios para el uso eficiente de la infraestructura de transporte, la promoción de la intermodalidad/comodalidad y el apoyo de las tecnologías de información y de las comunicaciones (TICs).

El término de integralidad alude a la unión de las partes que se involucran para completar un todo. En el sentido que queremos enfatizar para el caso de las políticas en materia de infraestructura y servicios de transporte, la integración se remite, al menos, a 3 ámbitos, los que quedan comprendidos dentro de los siguientes cuestionamientos: ¿Quiénes se integran? ¿Qué se integra? ¿Cómo se integra? Los argumentos postulados en la conceptualización de la integralidad pueden resumirse gráficamente con el siguiente esquema:



Fuente: Copoletta Tomassian (2011)

Tal como puede observarse, la integralidad en las políticas nacionales implica reconocer las características multidimensionales que poseen ciertos pilares del desarrollo económico y social, tales como la infraestructura, la logística y la movilidad; y, de esta manera, procurar un tratamiento más eficiente mediante la articulación recíproca de políticas que en la actualidad suelen ser encaradas en forma disociada.

Es evidente que la logística es un asunto de carácter netamente transversal, pues comprende a la producción, comercio y desarrollo empresarial, al sector transporte, a las tecnologías de la información y las comunicaciones, al control de las mercancías, y a la facilitación del transporte y el comercio; incluyendo a las diversas entidades

involucradas en todo el proceso. Dichas entidades pertenecen tanto al sector privado – productores, empresas de servicios logísticos y de distintos modos de transporte, distribuidores, y demás actores ligados al intercambio de mercancías–, como al sector público –regulación, control, seguridad, provisión de infraestructura, facilitación comercial, entre otros–. En este sentido, a los gobiernos no les faltan motivos para involucrarse en el desarrollo de un sistema logístico más eficiente, ya sea para promover la competitividad de las exportaciones y de la infraestructura nacional, incentivar el comercio internacional, ganar nuevos mercados, impulsar el empleo en el sector de servicios, como también atenuar externalidades ambientales y sociales como la congestión, la accidentabilidad, la seguridad, la contaminación, etc. (Cipoletta Tomassian et al; 2010a). Asimismo, cobra especial importancia el tratamiento en paralelo de las medidas sobre movilidad en materia de transporte; pues éstas conectan a la población y facilitan el acceso de los ciudadanos a sus actividades y a los servicios mediante diversos modos de transporte, procurando combinar una maximización de la libertad de acceso con una minimización de las emisiones contaminantes, la accidentabilidad y la congestión.

Considerando los mencionados motivos, actuar descoordinadamente en políticas de infraestructura sin tomar en cuenta la cadena de abastecimiento y los flujos comerciales y productivos ni la conectividad de la población con una visión integral, genera un desaprovechamiento de las oportunidades de mejorar el sistema logístico y de transporte nacional y, por ende, también las de sus ventajas económicas y sociales derivadas. La importancia de incorporar la visión integrada de las políticas de infraestructura, logística y movilidad es la de promover una mejora y fortalecimiento de la institucionalidad en los gobiernos de América Latina, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado y consolidando la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones. Vale decir que el foco principal deberá ser el del desarrollo integral de la economía, donde no sólo se insertan los aspectos financieros, sino también se insertan los servicios de la infraestructura, la logística y la movilidad, que son fundamentales para impulsar el desarrollo económico y social de la región. Consolidar una política integrada de infraestructura, logística y movilidad a nivel nacional a través de la organización, cooperación y coordinación de acciones operativas intersectoriales, interministeriales e intermodales se constituye en la alternativa más asequible para alcanzar el objetivo de lograr que la circulación de mercaderías y personas se desarrolle en forma más eficiente, eficaz y segura, para favorecer tanto la productividad, la competitividad y la economía del país, como su inclusión y desarrollo social.

Matriz de recomendaciones²⁹

Tal como hemos descrito en las secciones anteriores, en América Latina se observan varios problemas comunes vinculados a la provisión de la infraestructura y sus servicios derivados, lo que provoca cierta preocupación respecto a las potencialidades del desarrollo económico y social y al proceso de integración regional. En dicho contexto, la presente sección analiza algunos obstáculos concretos a la integración regional y muestra algunas propuestas – preliminares – tendientes a superarlos. El documento del BID, CEPAL, BM (2010) destaca con claridad que América Latina y el Caribe necesitan cerrar tres brechas de política interrelacionadas para avanzar en la agenda de integración. Entre ellas, se mencionan los temas comerciales, los costos de logística asociados a la cobertura y la calidad de la infraestructura física y a la ausencia de armonización regulatoria, y ciertos obstáculos institucionales y operativos que limitan las inversiones estratégicas en la región.

En relación a los problemas relativos a la cobertura y calidad de la IFR y temas regulatorios asociados, los que afectan significativamente los costos logísticos, en el mismo documento se afirma que “Los principales factores que explican los altos costos logísticos, tales como una combinación ineficiente de los modos de transporte multimodal; la existencia de cuellos de botella en los pasos de frontera y las ineficiencias aduaneras; la insuficiente capacidad y calidad de las redes viales; la congestión, la falta de inversión, e inadecuada regulación de puertos y servicios marítimos; las estructuras de mercado aéreo no competitivas. Las estimaciones de estos costos logísticos oscilan entre el 18 y el 40 por ciento del PIB y pueden constituir hasta más de la mitad del precio de los productos comercializados.”(BID, BM, CEPAL, 2010).

En sintonía con lo anterior destacamos que las soluciones a aplicar para resolver las problemáticas planteadas en el diagnóstico, tienen que partir de una visión de políti-

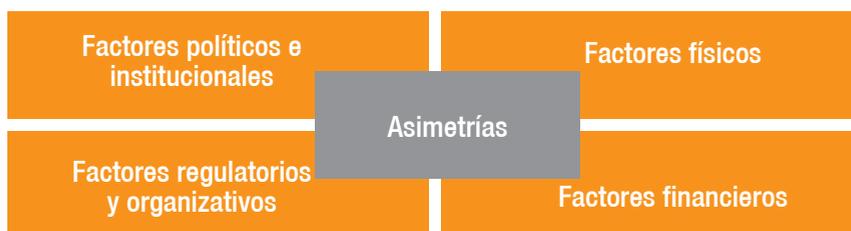
²⁹ La presente sección se ha elaborado a partir de Daniel Perotti y Ricardo Sánchez, “La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Serie DRNI N° 153. 2011; Rozas et alii (2010); Patricio Rozas, “Problemas y desafíos en financiamiento de la infraestructura en América Latina”, en Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte, Año 1, No. 2, Diciembre. Lima. 2008; Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben, “Políticas de infraestructura y transporte en América Latina” en Revista Mundo Nuevo. Año II No. 4. Venezuela. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Julio-Diciembre de 2010; Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez, “Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales”. Santiago de Chile. CEPAL. Mayo de 2010. Serie DRNI N° 150; Octavio Doerr, “Cómo invertir en infraestructura para la integración regional: una mirada luego de la crisis, recomendaciones de políticas”. USI/DRNI, Mimeo. 2010; Georgina Cipoletta Tomassian, “The Infrastructure Integration in South America: The Case of Chile”. Washington, D.C. Integration & Trade. Inter-American Development Bank. 2008; Georgina Cipoletta Tomassian, Georgina, “El Tratamiento de Asimetrías Estructurales en un Bloque de Integración Regional. La Experiencia Europea en el caso de la política de cohesión y sus lecciones para el Mercosur”, material Trabajo de Disertación. MRNI-FLACSO/UEDESA/U.Barcelona, Mimeo. 2006.

cas integradas y sostenibles de logística y movilidad, y no meramente de acciones aisladas de carácter individual. El agrupamiento de los temas que condicionan la integración física podría ser visto como un conjunto de factores políticos e institucionales, físicos, regulatorios y organizaciones y, finalmente, los factores relacionados con el financiamiento y las políticas de inversión (pública y privada). A los cuatro mencionados, es preciso agregar la presencia de asimetrías entre los países de la región, que también condicionan a la integración física de la infraestructura.

Dichas asimetrías, que son de distinto carácter, atraviesan a cada uno de los cuatro grupos de factores antes mencionados.

El Cuadro 1 expone los principales desafíos y brechas por cerrar que caracterizan a la infraestructura regional suramericana.

Cuadro 1
Condicionantes de la integración física



A continuación se hace una rápida presentación de los problemas que constituyen un desafío para la integración física en el ámbito de América Latina, y se proponen caminos posibles que ayuden a mitigar la brecha de la integración física.

BRECHAS POR CERRAR: FACTORES FÍSICOS	
i) Conexión insuficiente en los principales corredores terrestres (problemas de capacidad y calidad)	ii) Deficiencias físicas y organizativas en pasos de frontera
PROBLEMAS SOCIADOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> a) Costos ineficientes de logística y de servicios de transporte. b) Conectividad insuficiente y, en algunos casos, precaria o inexistente. c) Inaccesibilidad a mercados externos en todo su potencial d) Crecimiento económico asimétrico, con áreas territoriales y poblacionales excluidas 	<ul style="list-style-type: none"> a) Revisar objetivos y estrategias de las iniciativas regionales. b) Impulsar y promover las acciones definidas por IIRSA en la segunda fase de su ejecución. c) Impulsar ampliación de los mecanismos de concentración de las decisiones de invertir en infraestructura regional dentro de las iniciativas vigentes (i.e.agendas prioritarias, consensuada) d) Asignar proporcionalmente una mayor cantidad de recursos al desarrollo de IFR. Esto requiere tanto aumentar la inversión pública, como mejoras en los mecanismos de participación privada, APP y OCM.

- e) Mejoras Sistema de Evaluación de Proyectos de IFR, para aplicación en iniciativas vigentes.
- f) Impulsar la creación de un Fondo de Convergencia que contribuya a mitigar las asimetrías estructurales existentes.

iii) Ausencia de una concepción de “redes” de infraestructura y servicios para la planeación propia y regional

PROBLEMAS SOCIADOS

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Desaprovechamiento de los beneficios de las economías de redes, sinergia y convergencia en las decisiones de inversión
- b) Menor impacto social y económico de la infraestructura

- a) Promover la concepción de redes dentro de las iniciativas de IFR existentes

BRECHAS POR CERRAR: FACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

i) Ausencia de políticas comunitarias a nivel regional

ii) Falta de institucionalidad regulatoria regional y de armonización normativa

PROBLEMAS SOCIADOS

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Disparidad de políticas y criterios
- b) Asimetrías político institucionales

- a) Impulsar un programa de asistencia técnica para la mejora de las políticas públicas.
- b) Impulsar una agenda legislativa que haga posible mitigar disparidades y asimetrías en la región.
- c) Incluir los problemas de facilitación comercial y de transporte.
- d) Impulsar soluciones de consenso por ejemplo a través de “Procesos Sectoriales”.
- e) Promover un carácter vinculante en los acuerdos suscritos por los gobiernos en materia de IFR.

iii) Escasa participación y alto desconocimiento en la Sociedad Civil

PROBLEMAS SOCIADOS

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Escasa legitimidad pública de las políticas de integración regional

- a) Difundir importancia del proceso de integración en sus diferentes ámbitos (económico, comercial y físico).
- b) Generar instancias de participación y discusión con actores sociales en puntos focales de IFR.

iv) Problemas operativos en los sistemas de transporte internacional (demoras en frontera, descoordinación del transporte, pagos directos requeridos por los países de tránsito)

PROBLEMAS SOCIADOS

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Costos ineficientes de transporte y servicios logísticos
- b) Mayores costos de transacción
- c) Impacto negativo sobre la productividad y la competitividad

- a) Promover la inversión tecnología en transporte y logística mediante líneas de financiamiento y beneficios tributarios
- b) Estimular la aplicación de nuevos modelos operacionales a los efectos de mejorar la interoperabilidad.
- c) Hacer un uso más eficiente de los activos de infraestructura mediante nuevas tecnologías, estrategias de la gestión de la demanda, cambios normativos y una mejor planificación.

v) Problemas de coordinación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo de obras de infraestructura económica

PROBLEMAS SOCIADOS

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Asignación ineficiente de recursos de investigación por: superposición de decisiones, prioridades contradictorias, desajustes de tiempo, necesidades no cubiertas y la mayor incertidumbre referida a los escenarios futuros.
- b) Impacto negativo sobre la productividad y competitividad.

- a) Planificar y construir un sistema de transporte integrado y sostenible, en materia logística y movilidad.
- b) Impulsar enfoques de desarrollo de la infraestructura a largo plazo.
- c) Construir equipos multidisciplinarios que incluyan representantes de instituciones públicas, empresas privadas y entidades financieras para evaluar necesidades, prioridades, diseño, planificación y ejecución de las infraestructuras.
- d) Establecer estándares de calidad conforme a parámetros internacionales.

vi) Comprometida situación para países sin litoral

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Costos extraordinarios
- b) Pérdida de competitividad
- c) Impacto negativo sobre la productividad y competitividad

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Profundizar los mecanismos de concentración entre países sin litoral (LLC) y de tránsito y dar preponderancia en las iniciativas existentes.

BRECHAS POR CERRAR: FACTORES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

i) Inmadurez de la mayoría de los mercados de capitales

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Mayores costos financieros de los proyectos debido a:
 - 1) Limitaciones de acceso al financiamiento.
 - 2) Mayores riesgos cambiarios.
 - 3) Falta de concreción de proyectos de largo plazo.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Promover mercados de capitales locales e incluso intrarregionales.
- b) Transparentar y desarrollar instrumentos financieros.
- c) Diversificar las fuentes de financiamiento en los mercados de capitales, la cooperación internacional y organismos multilaterales y el sector privado.
- d) Desarrollar mecanismos (emisión de bonos o creación de fondos) que permitan obtener financiamiento de largo plazo en el mercado interno de capitales.
- f) Alentar la inversión de fondos de pensiones y otros grandes inversores institucionales en infraestructuras.

ii) Importancia secundaria de la IFR en el presupuesto de la Nación y en los criterios de la inversión pública

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Restricciones presupuestales
- b) Comportamiento cíclico de la inversión pública e infraestructura.
- c) Insuficiencia de recursos de inversión pública en infraestructura.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Asignar a la inversión pública en infraestructura carácter de política de Estado, sustentada en acuerdos de largo plazo y de planeamiento estratégico.
- b) Conferir rango constitucional a la obligación del Estado de tomar decisiones antingentes a la conservación y desarrollo de la infraestructura conforme a la proyección de la demanda de sus servicios. También acuerdos internacionales.
- c) Diversificación de los mecanismos y formas de generación de fondos estructurales, organismos multilaterales y bilaterales Asociaciones público-privadas.
- d) Desarrollo y plaicación de herramientas para la evacuación de proyectos transnacionales de infraestructura con distribución objetiva de costos y beneficios económicos entre los países.

iii) Asimetrías económicas y financieras

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Menor legitimidad de la asignación de recursos públicos en países de menor desarrollo relativo

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Impulsar la creación de un Fondo de Convergencia que contribuya a mitigar las asimetrías económicas y financieras existentes.
- b) Estrategias coordinadas para el desarrollo de infraestructura y el mercado de capitales fortalecimiento de las capacidades de planificación y financiación de proyectos.

iv) Acceso centralizado a fuertes de financiamiento

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) “Ralentización” de la toma de decisiones

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Decentralización de la toma de decisiones en materia de inversión, permitiendo a las autoridades regionales contratar créditos para la ejecución de obras por montos predeterminados.

BRECHAS POR CERRAR: ASIMETRÍAS

- i) Estructurales (disparidades de desarrollo económico) entre los países miembros del bloque de integración regional
- ii) Políticas entre los países miembros del bloque de integración regional

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Distribución inequitativa de los beneficios de la integración de los países miembros con economías pequeñas y miembros con mayor desarrollo relativo.
- b) Países de menor desarrollo con dificultad de explotación de economías de escala, ventajas e aglomeración, movimientos de inversión extranjera, externalidades positivas de la integración regional.
- c) Desventajas competitivas entre miembros.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Diseñar e implementar una herramienta de convergencia de tipo comunitaria a largo plazo para mitigar las asimetrías (en la línea de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea).
- b) Alternativamente, ampliar, mejorar estratégicamente y profundizar el FOCEM del MERCOSUR.
- c) Armonización y coordinación de políticas y adopción de normas comunes vinculadas a las políticas de subsidios e incentivos fiscales, comerciales, de inversión y producción.
- d) Conformación de organismo para la administración de la política regional comunitaria.

BRECHAS POR CERRAR: FACTORES REGULATORIOS Y ORGANIZATIVOS

- i) Multiplicidad de campos normativos al interior de algunos países

PROBLEMAS SOCIADOS

- a) Costos ineficientes de transporte.
- b) Obstáculos al desarrollo del comercio.
- c) Pérdida de competitividad.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- a) Liberalización o apertura compensada de los servicios de transporte y políticas internas complementarias (por ejemplo, las reservas de carga, transporte marítimo y terrestre)
- b) Construir un marco normativo apropiado, estable y armonizado, en la marcha hacia una institucionalidad regulatoria regional.

Conclusiones³⁰

El desarrollo débil e insuficiente de la infraestructura de transporte ha constituido una de las razones para explicar las dificultades del proceso de integración de los países de América, al no permitir adecuadamente la integración física de los territorios y mercados de la región, restando fuerza a las diversas iniciativas emprendidas en este plano, que en no pocas ocasiones han carecido de un soporte real para su implementación.

Considerando el diagnóstico presentado en la primer parte del documento, queda en evidencia que, en líneas generales, los países de la región requieren de una revisión de sus políticas en materia de servicios de infraestructura de transporte y de la adopción de un nuevo paradigma que incorpore una visión integral y sostenible. A fin de contribuir a la resolución de la problemática planteada, este documento propone promover el inicio de un tránsito desde las actuales políticas –concebidas de forma modal y bajo una

³⁰ Esta sección se basa principalmente en Georgina Cipoletta Tomassian, "Hacia la sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte en América Latina: concepto, diagnóstico y recomendaciones". Mimeo. Documento del Proyecto SPA09001. En el marco del Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el ente español estatal Puertos del Estado. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Marzo de 2011.

visión disociada— hacia unas concebidas de forma integral y sostenible —bajo una visión comodal. Este cambio de paradigma que se propone plantea avanzar hacia la formulación de una “estrategia nacional de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad”, lo que no sólo permitirá afrontar de mejor forma las problemáticas asociadas al desarrollo, sino que además favorecerá la búsqueda de mayor eficiencia económica de los servicios de transporte y la reducción de las externalidades negativas que afectan a la población³¹.

Al mismo tiempo, el documento propone un camino similar hacia la conformación de una estrategia para políticas de infraestructura, logística y movilidad a nivel regional, que adopten las características recién señaladas.

A continuación se presenta un esquema que engloba el cambio de paradigma propuesto hacia una estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad.



Fuente: Copoletta Tomassian (2011)

³¹ Se sugiere al lector revisar el estudio de casos de países que aplicaron visiones integradas en su políticas en Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez y, Ricardo J. Sánchez, “Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales”. Serie RNI No. 150. CEPAL. Santiago de Chile. Mayo 2010.

La importancia de incorporar la visión integrada de las políticas de infraestructura, logística y movilidad es la de promover una mejora y fortalecimiento de la institucionalidad en América Latina, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado y consolidando la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones. Vale decir que el foco principal deberá ser el del desarrollo pleno de la economía –en el sentido que la CEPAL señala en su documento de “La Hora de la Igualdad”–, donde no sólo se insertan los aspectos financieros, sino también los servicios de la infraestructura, la logística y la movilidad que son fundamentales para impulsar el desarrollo de la región.

Consecuentemente, consolidar una política integrada de infraestructura, logística y movilidad a nivel nacional y regional a través de la organización, cooperación y coordinación de acciones operativas intersectoriales, interministeriales e intermodales se constituye en la alternativa más idónea para lograr que la circulación de mercaderías y personas se desarrolle en forma más eficiente, eficaz y segura, a fin de favorecer tanto la productividad, la competitividad y la economía del país, como la inclusión social. Junto a la visión integrada recién mencionada, los países de América Latina deben comenzar a considerar dentro de sus políticas públicas relacionadas con la infraestructura y el transporte a la sostenibilidad en el sentido amplio, de modo tal de no solamente encarar la problemática como una forma de atender las externalidades negativas y de mitigar los costos ambientales y sociales asociados a la construcción y explotación de la infraestructura, por parte de los servicios de transporte; sino también como un elemento que puede incidir en la competitividad e inserción en toda la economía nacional, su integración con la región y su relación con el resto del mundo. Por consiguiente, se propone bregar por una política pública sostenible, con el objetivo de promover un cambio modal capaz de traer ventajas a los cuatro ejes de la sostenibilidad: económico, social, ambiental e institucional.

El cambio modal requerido no es cualquier nuevo reparto, es un cambio que se corresponda con el principio de comodidad. Este principio, que pertenece al ámbito de las políticas de transporte, debe ser entendido como la alternativa que busca la eficiencia en la distribución modal del transporte y sus servicios, para cada viaje y grupo de viajes, a través de la utilización óptima de cada medio de transporte y su eventual combinación con otros, de manera que el trayecto completo resulte eficiente y sostenible de acuerdo a las necesidades particulares del transporte y la distancia que se debe recorrer. Por lo tanto, el principio aplica a la movilidad de las personas y al transporte de carga, en todos los ámbitos geográficos (urbano, interurbano, regional, internacional).

Se postula a la comodalidad como el criterio necesario a seguir para alcanzar unos servicios de infraestructura de transporte sostenibles, puesto que este nuevo concepto incide positivamente tanto en la reducción de los costos de logística y transporte (aspecto económico y social), en la eficiencia energética del transporte (aspecto ambiental y económico), así como en la reducción de externalidades (económicas, sociales y ambientales). Sin embargo este pilar requiere del apoyo de herramientas de regulación técnica y de regulación económica para poder operar cabalmente, a través de la introducción de normas técnicas que conformen un mecanismo regulador y de control, al mismo tiempo que la incorporación de herramientas de tarificación para corregir, penalizar, compensar o incentivar determinados comportamientos de los usuarios a fin de estimular el cambio modal y alcanzar un equilibrio entre los modos de transporte que optimice el uso de los recursos.

En conclusión, el nuevo paradigma de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad, operando bajo el principio de comodalidad y siendo apoyado por herramientas adecuadas de regulación, constituye la visión más acabada para contribuir a reducir los impactos negativos del transporte a través de una provisión más eficiente de infraestructura y de la promoción de alternativas modales de transporte más sostenibles; al mismo tiempo que colabora en la persecución de los grandes objetivos de las naciones en materia de desarrollo económico y social.

Para el logro de lo antedicho, proponemos específicamente los siguientes lineamientos que pueden ser considerados para los mandatos emanados de la VI Cumbre de las Américas:

Trabajar en la elaboración de una Estrategia de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad, que propicie un cambio modal basado en el principio de “comodalidad”, apoyado en herramientas de regulación, armonizadas y coordinadas a nivel regional. Dentro de la estrategia son aspectos esenciales la integralidad, la sostenibilidad, la comodalidad, el desarrollo de Políticas Comunitarias y el fortalecimiento y regulación de las APP. La propuesta apunta a su incorporación inmediata en la agenda de desarrollo regional.

Convocar una Convención Hemisférica Bianual de Ministros de Transporte e Infraestructura para elaborar, impulsar y dar continuidad a la Estrategia. Establecer un rol activo de las experiencias de Estados Unidos y Canadá a modo de incentivar el intercambio de conocimiento, las transferencias de tecnología y otros beneficios. En este marco, proponer a la CEPAL como Secretaría para el apoyo de dicha Convención.

Crear un Observatorio para el seguimiento y apoyo a la Estrategia.

En el marco de dicho Observatorio, constituir equipos multidisciplinarios que incluyan representantes de instituciones públicas, empresas privadas y entidades financieras para evaluar necesidades, prioridades, diseño, planificación y ejecución de las infraestructuras.

Reafirmar y otorgar el mayor respaldo político a las iniciativas de infraestructura regionales existentes, como IIRSA y Proyecto Mesoamérica.

Promover la diversificación de los mecanismos y formas de generación de fondos que sustenten a la inversión pública en infraestructura. Ejemplo: fondos estructurales, organismos multilaterales y bilaterales, APP.

Diseñar e implementar una herramienta de convergencia de tipo comunitaria a largo plazo para mitigar las asimetrías (en la línea de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea; alternatively, ampliar, mejorar estratégicamente y profundizar el Fondo de Convergencia Estructural FOCEM del Mercosur).

Fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública y desarrollar y aplicar herramientas para la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura, con distribución objetiva de costos y beneficios económicos entre los países.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Escenarios y recomendaciones de políticas para promover la infraestructura física y reducir los costes del comercio intrarregional”. Tercera reunión de Ministros de Hacienda. Lima. Perú. BID Notas de Discusión. 28 de mayo de 2010.

Calderón, Cesar y Luis Servén, “The output cost of Latin America infrastructure gap”, en Easterly. William y Luis Servén. “The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America”. Washington, D.C. Banco Mundial. 2003.

CEPAL, “Desarrollo productivo en economías abiertas”, LC.G.2234 (SES.30/3), Santiago de Chile, junio de 2004.

Cipoletta Tomassian, Georgina, “Hacia la sostenibilidad en las políticas de infraestructura y transporte en América Latina: concepto, diagnóstico y recomendaciones”. Mimeo.

Documento del Proyecto SPA09001. En el marco del Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el ente español estatal Puertos del Estado. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 2011.

Cipoletta Tomassian, Georgina, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben (2010a), "Políticas de infraestructura y transporte en América Latina", Revista Mundo Nuevo. Año II No. 4. Venezuela. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Julio-Diciembre de 2010.

Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez (2010b), "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales", Serie DRNI N° 150. Santiago. Chile. CEPAL. Mayo de 2010.

Cipoletta Tomassian, Georgina, "Infraestructura física e integración regional", Boletín Facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe (FAL) N°280. Santiago de Chile. Unidad de Servicios de Infraestructura. CEPAL. Diciembre de 2009. Cipoletta Tomassian, Georgina, "The Infrastructure Integration in South America: The Case of Chile", Washington, D.C. Integration & Trade. Inter-American Development Bank. 2008.

Cipoletta Tomassian, Georgina, "El Tratamiento de Asimetrías Estructurales en un Bloque de Integración Regional. La Experiencia Europea en el caso de la política de cohesión y sus lecciones para el Mercosur", Mimeo material Trabajo de Disertación, MRNI-FLACSO/UDESA/U. Barcelona. 2006.

Doerr, Octavio, "Cómo invertir en infraestructura para la integración regional: una mirada luego de la crisis, recomendaciones de políticas", Mimeo. Unidad de Servicios de Infraestructura (USI)/ División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI). 2010.

Fay, Marianne y Mary Morrison, "Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Development and Key Challenges", Washington, D.C. World Bank. 2005.

Gonzalez, Julio, José Luis Guasch y Tomas Serebrisky, "Improving logistics costs for transportation and trade facilitation", Policy Research Working Paper No. 4558. Washington, D.C. Banco Mundial. 2008.

Martínez Rivas, Marelia, "Aspectos Determinantes del Estado de la Facilitación del Transporte en América Latina", CEPAL Series Washington-Santiago de Chile. 2010. (forthcoming).

Perrotti, Daniel y Sánchez, Ricardo, “La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe”, CEPAL. Serie DRNI N° 153. 2011.

Rozas, Patricio, “Problemas y desafíos en financiamiento de la infraestructura en América Latina”, En Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte, Año 1, No. 2, Diciembre, Lima. [Rozas, Patricio y Germán Correa, “Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones”, CEPAL, Serie DRNI N° 108, Santiago, Chile, mayo de 2006] 2008.

Rozas, Patricio y Ricardo J. Sánchez, “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, CEPAL. Serie DRNI N° 75. Santiago de Chile. 2004.

Sánchez, Ricardo J., “Redes Infraestructurales en América Latina” en: America Latina e Caraibi: Infrastrutture e Integrazione”, En Collana di Studi Latinoamericani - Economia e Societa No. 2. Istituto Italo Latinoamericano, Rome. Italy. 2008. Pp 5-201.

Sánchez, Ricardo J. y Gordon Wilmsmeier (2009), “Maritime sector and ports in the Caribbean: the case of CARICOM countries”, CEPAL. Serie DRNI N° 140. Santiago de Chile. Junio de 2009.

Sánchez, Ricardo J. y Gordon Wilmsmeier (2005), “Provisión de Infraestructura de Transporte en América Latina: Experiencia reciente y Problemas observados”, CEPAL. Serie DRNI N° 94. Santiago de Chile. 2005.

2. Participación de los actores sociales en la las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA

“Informe del Foro Virtual” celebrado del 08 de febrero al 07 de marzo de 2012. Original en inglés.

En este resumen se presentan las principales observaciones y recomendaciones emanadas de la consulta virtual Summit Talk: Conectando las Américas – Socios para la Prosperidad, llevada a cabo por la Secretaría de Cumbres de las Américas y el Departamento de Seguridad pública del 08 de febrero al 07 de marzo de 2012.

La consulta virtual contó con 351 visitas a las páginas del foro en la Comunidad Virtual de Cumbres (CVC), con la participación efectiva de 32 usuarios de 17 países, todos nacionales de los Estados Miembros de la OEA. Cabe resaltar la participación activa de representantes de las OSC.

El foro permitió un enriquecedor diálogo regional en el que se destacaron los principales desafíos de la integración física regional del Hemisferio, con especial atención en cómo la cooperación en infraestructura puede contribuir para el desarrollo de las Américas. Los debates se centraron especialmente en la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional.

Principales observaciones y preocupaciones de los participantes

Los principales puntos destacados por los participantes del foro han sido el papel fundamental de los gobiernos en la promoción de la cooperación en infraestructura, así como la necesidad de aumentar las alianzas público-privadas para avanzar en proyectos de integración física regional en las Américas. La mejora de las telecomunicaciones, carreteras y vías férreas fueron descritas como los factores más importantes para promover el desarrollo económico y social en la región. Algunos comentarios también abordaron la importancia de la incorporación de la sustentabilidad ambiental en la ejecución de dichos proyectos.

Como un consenso general, los participantes también acordaron que la integración física regional enfrenta obstáculos más allá de los factores de infraestructura, llegando a las diferencias culturales, económicas y políticas entre los países. Los participantes señalaron que los marcos legales de mayor cooperación intrarregional en materia de migración, de comercio y de empleo, la cual debe contar con políticas inclusivas para personas con discapacidades y mano de obra descalificada, fomentaría la expansión de negocios y el intercambio cultural entre los países.

Principales recomendaciones y propuestas

Con el fin de enfrentar los desafíos anteriormente mencionados, se propusieron las

- Invertir más en sistemas de comunicación y transporte, tales como Internet de banda ancha, carreteras, ferrocarriles y transmisión de electricidad, a través de alianzas público-privadas y proyectos de infraestructura multinacionales entre países vecinos, generando así un importante intercambio cultural, turístico y comercial en las Américas.

- Unir esfuerzos para invertir en proyectos de infraestructura diseñados para las necesidades socio-económicas de cada región de las Américas. Por ejemplo, como citado en el debate, el canal interoceánico de Nicaragua.
- Promover la integración física regional bajo los preceptos de responsabilidad ambiental, asegurando el desarrollo de proyectos sostenibles y ejemplares estándares ambientales en las Américas.
- Promover la integración física regional bajo los preceptos de responsabilidad social, fortaleciendo políticas inclusivas y equitativas de trabajo, así como políticas de migración, junto con asistencia de recursos humanos, con el fin de facilitar el empleo en diferentes partes de las Américas.
- Desarrollar políticas educativas que ofrezcan oportunidades a las generaciones de jóvenes interactuar con las nuevas dinámicas sociales a través de la mejora de cooperación tecnológica.

IV. ACCESO Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Presentación Socorro Ramírez

Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información -en particular los computadores, los dispositivos móviles (teléfonos inteligentes, tabletas, etc.) e internet- están induciendo profundos y rápidos cambios en todos los campos de la actividad humana, sin excepción alguna. No solo están transformando la economía, la política y la cultura, sino incluso las relaciones y las vidas personales. Y es posible afirmar que sólo estamos viendo el inicio de su impacto. En este sentido, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información están propiciando un acelerado cambio de civilización.

Para las economías más desarrolladas las nuevas tecnologías son hoy la clave del crecimiento. Para las emergentes y las menos desarrolladas abren una ventana de oportunidad para la resolución de sus mayores problemas. Al menos en principio, ofrecen la posibilidad de superar la ignorancia, el atraso científico, hacerle frente a numerosos problemas sociales y a las desigualdades existentes tanto entre sectores sociales como entre países. La salud y la educación, en particular, han empezado a verse altamente beneficiadas como lo muestran los documentos, iniciativas y debates que publicamos en este capítulo.

La educación y el acceso al conocimiento comienzan a llegar a las escuelas y hogares, incluso a los más pobres y apartados. Con el fin de poder extender los servicios educativos a los tiempos y lugares más diversos se están empezando a utilizar también los dispositivos móviles como teléfonos inteligentes, tabletas, etc. Distintos centros de educación superior han puesto a disposición del público sus conocimientos científicos a través del proyecto denominado Recursos Educativos Abiertos (REA), que permite a quien lo desee, tener acceso gratuito a conocimientos científicos de alta calidad.

En el campo de la salud ya hay en la región importantes experiencias de telemedicina como aquellas a las que se alude en este capítulo o como las que se encuentran en los documentos (anexo 2) elaborados para incentivar la discusión preparatoria de la VI Cumbre de las Américas. Entre sus aplicaciones se pueden mencionar especialidades como la teledermatología, teleradiología, telepatología y telecardiología, entre otras, así como las modalidades de aplicación médica de teleconsulta, telemonitorización, etc. A modo de ejemplo y sin que la enumeración sea exhaustiva, cabe mencionar los esfuerzos que se adelantan en Argentina, Colombia, México y Uruguay.

El impacto de las nuevas tecnologías comienza a extenderse hasta el campo político. Los teléfonos inteligentes y redes sociales como la de Twitter han sido vehículos fundamentales en el desarrollo de grandes movilizaciones como las del mundo árabe, el movimiento de los indignados en Europa o el “occupy Wall Street”. En este libro aparecen propuestas de cambios de paradigma en la innovación y el aprendizaje social, de modo que éstos puedan estar conectados con el uso que hacemos de las nuevas tecnologías. Otras intervenciones presentan iniciativas concretas que buscan aprovechar las nuevas tecnologías bien sea para la conexión de la investigación e innovación en el Gran Caribe o bien para promover una activa vinculación de la población migrante al codesarrollo e internacionalización de su ciudad de origen.

No obstante todas esas posibilidades, la aplicación efectiva de las nuevas tecnologías a las tareas de un desarrollo más equitativo enfrenta retos gigantescos. Por una parte, desde el punto de vista de la infraestructura de la comunicación e información, se requiere como condición básica que las comunidades dispongan del servicio de energía eléctrica, lo que no es siempre el caso. Y, sobre todo, es necesario disponer de los recursos para surtirlos de computadores, poderlos mantener, repararlos y sustituirlos cuando sea necesario. Por otra parte, y esto tal vez sea lo más difícil, es indispensable garantizar la capacitación técnica y docente del personal humano en el uso adecuado de esos recursos.

Como lo muestran documentos y ponencias aquí reseñados o publicados, el acceso por sí sólo a las nuevas tecnologías no logrará mucho. Menos aún cuando las iniciativas suelen lanzarse con gran entusiasmo y a un costo considerable, pero sin planificación y preparación sistemáticas. Tampoco suelen realizarse evaluaciones sistemáticas de los costos y beneficios de proyectos basados en la tecnología digital para el aprendizaje a distancia, la atención remota de la salud o la conexión de comunidades dispersas. Todos esos requerimientos suponen esfuerzos inmensos que no están al alcance de muchos Estados, o al menos no lo están en la magnitud requerida.

Por esta razón, y a pesar de las inéditas oportunidades que ofrecen estas tecnologías para la superación de las desigualdades, hay que reconocer que, bien sea por falta de recursos materiales, por las dificultades que plantea la capacitación de todo el personal o por falta de voluntad política, las nuevas tecnologías no sólo no han logrado superar las graves desigualdades existentes en la región y en el mundo sino que hasta ahora más bien han profundizado aceleradamente las brechas sociales.

Que la brecha digital sigue los patrones de inequidad social existente en las Américas, lo demuestran tanto los debates virtuales impulsados por la OEA como el foro

preparatorio de la VI Cumbre de las Américas, desarrollado por las Universidades de Cartagena y Tecnológica de Bolívar. De ahí que también surja la propuesta de que los Estados garanticen el acceso a la tecnología como un derecho ciudadano y emprendan políticas públicas que permitan un uso planeado y eficiente de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, en especial por parte de los grupos que tendrían más dificultad de acceso: las comunidades indígenas y negras, las personas en situación de discapacidad física, mental o asociada con la edad.

Los Estados y gobiernos de América Latina y el Caribe tienen ante sí tanto la oportunidad como el gran reto de superar estas dificultades. Los documentos de los expertos y las discusiones de los actores sociales que presentamos en este capítulo, desarrolladas en el foro con Universidades del Caribe colombiano, así como las que organizó la OEA a través de su Secretaría de Cumbres, ofrecen propuestas concretas para avanzar en la perspectiva de superar las dificultades, asumir los retos y aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

1. Expertos y ponentes

“Las tecnologías digitales: un camino hacia una mejor educación y salud en las comunidades remotas”, Peter Hakim y Mariellen Jewers, Inter-American Dialogue, noviembre de 2011

A medida que el uso de los computadores personales se generaliza y la educación y la salud se vuelven cada vez más dependientes de las tecnologías digitales, se han escuchado crecientes advertencias acerca de la posibilidad de que se genere una “divisoria digital”. Se temía que la divisoria aumentara las brechas tecnológicas ya existentes, dejando a los países, las comunidades y las familias más pobres cada vez más atrás. Y, efectivamente, se ha generado una divisoria digital. Muchas personas—particularmente en los países y comunidades de menor ingreso—no tienen acceso o sólo tienen un acceso limitado a las nuevas tecnologías. Carecen tanto de los recursos para adquirir las nuevas tecnologías de la información como de la educación necesaria para utilizarlas de manera eficaz. El uso de computadores está estrechamente correlacionado con el ingreso y la educación: las personas más pobres y con menos educación utilizan mucho menos la tecnología. Más de un tercio de los uruguayos tenían acceso a la Internet en 2010, en comparación con un poco más del 1 por ciento de los salvadoreños¹. Aproximadamente ocho de cada diez jóvenes brasileños ubicados en el quintil de mayor ingreso tienen Internet en el hogar, en contraste con sólo el 10 por ciento del quintil de menor ingreso².

En todo el mundo, incluyendo a la región de América Latina y el Caribe, los gobiernos han buscado las maneras de superar la división digital y hacer más accesible la tecnología computacional a las familias y comunidades pobres. Aun más, se están haciendo crecientes esfuerzos por aprovechar la tecnología para mejorar los servicios prestados a grupos de bajos ingresos en áreas tales como la salud y la educación. Distintos programas —algunos exitosos y otros no—sugieren que estos servicios pueden marcar una gran diferencia. En Ecuador y Panamá, se ha demostrado que el acceso a la Internet en las escuelas compensa, al menos parcialmente, la falta de Internet en el hogar³.

¹ <http://www.eduinitiative.net/2011/04/one-to-one-laptop-programs-in-latin.html>

² CEPAL, “Avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe 2008-2010”. Documento de Proyecto. Marzo 2010.

³ CEPAL, “Avances en Access: 2008-2010”. 2010.

En Brasil, los programas nacionales de telemedicina ayudan a hacer accesibles los servicios de salud a las ciudades pequeñas y remotas⁴.

La tecnología que permite la difusión de la telemedicina ya se ha implementado en comunidades remotas de Panamá⁵.

Sin embargo, las iniciativas suelen lanzarse con gran entusiasmo y a un costo considerable, pero sin planificación y preparación sistemáticas. Los objetivos se plantean de manera vaga, se pasa por alto información complementaria necesaria y se descuida la entrega de una capacitación especializada. Varios programas educacionales, por ejemplo, ni siquiera establecen los objetivos más básicos, tales como la cobertura, la retención o el mejoramiento del aprendizaje⁶. En algunos países, los docentes no han recibido capacitación en el uso del computador en el aula⁷. Por lo general, a las iniciativas de salud digital en las comunidades rurales les ha faltado una conectividad confiable a la Internet⁸.

Los gastos directos e indirectos asociados a la introducción de nuevas tecnologías -los costos de infraestructura, los gastos recurrentes por concepto de asistencia técnica y capacitación y los gastos por concepto de mantenimiento y reposición de los equipos- en gran medida suelen subestimarse. La inversión inicial para el programa de computadores portátiles personales de Uruguay representó el 17 por ciento del presupuesto anual para educación básica del país⁹.

Y, además, los costos recurrentes suelen ser más elevados de lo previsto. Por otra parte, los resultados rara vez se evalúan o se comparan con los de otras iniciativas destinadas al mejoramiento de la calidad y la accesibilidad de los servicios de atención de salud, educación y otros. Inclusive, cuando se evalúan los resultados, éstos no suelen utilizarse para modificar ni mejorar los programas. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo concluye que ni los gobiernos ni las organizaciones no gubernamentales ni los organismos multilaterales han realizado evaluaciones empíricas sistemáticas de los proyectos basados en la tecnología digital¹⁰. En el estudio mundial 2010 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sólo tres países latinoamericanos informaron haber realizado evaluaciones nacionales de los proyectos de salud a distancia¹¹.

4 Inter-American Development Bank (IDB), Book. Pp. 159.

5 CEPAL. pp. 106-108.

6 CEPAL, "Series 171". Pp. 32.

7 CEPAL, "Series 171". Pp. 48.

8 S.W. Cone, J. Leon, R.S. Hummel y R.C. Merrell, "Challenges to Basic Telemedicine: ISP and Radio Regulatory Problems."

9 BID, "Development Connections: Computers in Schools." Pp. 180.

10 BID, Book. Pp. 4-5

11 OMS, "Atlas". 2010.

¿Qué pueden hacer las tecnologías digitales?

A pesar de los distintos desafíos asociados, las tecnologías digitales tienen la capacidad de llevar los servicios a personas, familias y comunidades que, de otro modo, quedarían completamente excluidas o sólo tendrían acceso limitado a servicios generalmente de mala calidad. Las comunidades rurales remotas y aisladas deberían constituir un objetivo importante de los programas y servicios que aprovechan eficazmente las tecnologías digitales.

Los residentes de estas comunidades se encuentran entre los ciudadanos más pobres y más vulnerables de América Latina. Por lo general, sus condiciones de vida son precarias, los empleos son escasos y las remuneraciones son bajas, los servicios públicos, –tales como la infraestructura vial, las fuerzas policiales, la salud y la educación–, son notoriamente deficientes o simplemente no existen. Altas tasas de analfabetismo, enfermedades y mortalidad infantil afectan a estas comunidades en proporciones mucho mayores que en las áreas más urbanas y accesibles. Son éstos los lugares en los cuales a los gobiernos se les hace especialmente difícil cumplir los ODM. Además, estas comunidades y sus residentes no están plenamente integrados a la vida nacional: su participación política es limitada, tienen una escasa comprensión de sus derechos y obligaciones y bajas expectativas de acceso a los sistemas nacionales de justicia o protección policial. Por lo general, han recibido pocos de los beneficios derivados del mejoramiento de las economías nacionales o de la expansión de los programas sociales. Sin embargo, no está claro cuál podría ser el aporte que las tecnologías digitales harían a dichas comunidades y a sus residentes. Estas tecnologías podrían permitir la prestación de nuevos servicios a estas comunidades que, de otro modo, serían demasiado onerosos o difíciles de ofrecer. También podrían ayudar a mejorar la calidad de los servicios existentes y, en algunos casos, podrían sustituir, al menos parcialmente, competencias y recursos humanos que son muy escasos.

Sin embargo, los gobiernos deben realizar un esfuerzo especial para determinar si esto es posible y cómo podrían utilizarse las tecnologías digitales para mejorar la prestación de los servicios en lugares remotos. Este artículo se centrará en los servicios de salud y educación, planteando los siguientes interrogantes: ¿qué pueden y deben hacer los gobiernos latinoamericanos para aprovechar las tecnologías digitales con el fin de expandir y mejorar la prestación de estos servicios a las comunidades rurales remotas e integrar estas comunidades y sus residentes a la sociedad nacional de manera más efectiva?; ¿qué se debe hacer para determinar si las tecnologías computacionales pueden, y de qué manera, ayudar a aliviar la profunda

pobreza y aislamiento de muchas comunidades rurales y mejorar sus limitados vínculos con la vida económica, política y cultural en general de la nación?

Los costos de instalación, mantenimiento y utilización eficaz de las tecnologías ciertamente serán consideraciones cruciales. También nos interesará conocer cuáles son los mecanismos disponibles para financiar estos costos. ¿Existen recursos privados que podrían complementar las inversiones públicas? En algunos lugares, las empresas locales podrían estar dispuestas a compartir los costos si vislumbran la promesa de un suministro eléctrico más confiable o un nuevo acceso a la Internet. En algunas zonas remotas, las grandes empresas mineras, agrícolas y de energía han realizado fuertes inversiones de capital y podrían estar interesadas en adquirir una buena imagen ante las comunidades locales, ayudando a expandir sus servicios de salud y sus oportunidades de educación; a su vez, las empresas podrían obtener beneficios de estos servicios, puesto que les permitirían contar con trabajadores mejor capacitados y con una mejor salud.

Algunas lecciones

A pesar de que la experiencia en las tecnologías digitales para el aprendizaje a distancia, la atención de salud remota es todavía limitada y no existen muchos estudios que analicen los costos y los beneficios, una lección evidente parece emerger. El acceso por sí sólo a las nuevas tecnologías no logrará mucho. Es esencial adoptar un enfoque integrado; las tecnologías, para ser útiles, deben complementarse con la necesaria infraestructura y recursos humanos calificados. Es obvio que la distribución de computadores en comunidades que no cuentan con electricidad no puede aportar mucho. Tal vez es menos obvio que, sin una adecuada capacitación previa, los maestros de las escuelas locales podrían mostrarse renuentes a utilizar los computadores para la enseñanza en el aula o podrían requerir acceso permanente a apoyo técnico. Los trabajadores de la salud también podrían requerir considerable capacitación en computación y una mejor preparación para comunicarse con los médicos a distancia. En resumen, la tecnología no puede funcionar por sí sola.

Los costos de la introducción eficaz de una nueva tecnología casi siempre serán mayores que lo previsto. El desafío para los gobiernos es cerciorarse de que están haciendo el mejor uso de los escasos recursos disponibles para llevar los servicios de salud y educación a una comunidad pobre e integrarla a la vida nacional. Un aspecto crítico es identificar y tomar en cuenta los costos totales de la instalación, mantenimiento y utilización de la nueva tecnología. La adquisición de computadores podría ser la parte menos onerosa del proceso de llevar la tecnología digital a una

comunidad. Es preciso contar con una fuente de electricidad confiable y disponer de acceso a la Internet. Se requiere personal calificado para instalar la tecnología, mostrar a los maestros y prestadores de servicios de salud cómo aprovecharla al máximo, ayudarlos a resolver la miríada de problemas asociados al uso de computadores e Internet y reparar eventuales daños en los equipos y los programas. Los maestros y los profesionales de la salud necesitarán cursos de capacitación inicial y de perfeccionamiento. La tecnología tendrá que ser reparada, actualizada y reemplazada en forma periódica. Los computadores mismos constituyen una parte menor del costo involucrado.

No es posible obtener con rapidez la totalidad de los beneficios de la nueva tecnología digital. Tanto los maestros como los estudiantes, los trabajadores de la salud y los pacientes necesitan aprender y adquirir experiencia en la aplicación de la tecnología, familiarizarse con su uso y conocer sus posibilidades y limitaciones. Existe un importante período de aprendizaje que no puede acelerarse. Lo fundamental es que los prestadores de los servicios y los demás involucrados no pierdan la confianza en la tecnología ni se frustren durante el período de aprendizaje y adaptación. Y casi siempre existirá una cierta cantidad de personas que se “resistirán” a la tecnología, que se mostrarán siempre escépticas sobre sus beneficios y frecuentemente la culparán por fracasos no relacionados con ella y, sin embargo, estas personas deberán ser incorporadas, no marginadas. Lo más probable es que, con el tiempo, todos los involucrados mejoren en su trabajo con la tecnología. Con la capacitación y la infraestructura apropiadas, su presencia debería ser tan natural como la del pizarrón en el aula o la de la máquina de rayos X en la clínica.

Siempre es crucial recordar que el objetivo no es la introducción y utilización de la tecnología digital. La tecnología es un medio para lograr una mejor enseñanza y aprendizaje, para mejorar la atención de salud y para superar el aislamiento y la pobreza.

Cualquiera sea la escuela, clínica o comunidad que adopte una nueva tecnología, sin duda tendrá que ajustarse a ella. No obstante, la tecnología también tendrá que ajustarse y adaptarse a las necesidades de las instituciones y comunidades en las cuales es introducida. La tecnología debe utilizarse en forma flexible, de manera tal que los usuarios puedan aprovecharla al máximo.

Recomendaciones y conclusiones

- Aún no existe evidencia definitiva que indique que las nuevas tecnologías digitales constituyan una manera rentable de prestar servicios educacionales y de salud a las comunidades remotas. La mayor parte de las experiencias informadas a la fecha no han sido planificadas ni gestionadas de una manera deliberada ni minuciosa. Tampoco se han recopilado ni analizado sistemáticamente datos con respecto a los costos, resultados e impactos más generales de los proyectos basados en la tecnología. Sin embargo, a la vez, se dispone de suficiente evidencia anecdótica que sugiere que las tecnologías efectivamente podrían ofrecer beneficios reales y sustentables.
- En consecuencia, se recomienda que prácticamente todos los países de las Américas asuman el desafío de explorar la posibilidad y la mejor manera de aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías. Aquí no se está sosteniendo que los gobiernos deban realizar inversiones cuantiosas de manera inmediata. Lo que se dice es que deberían estudiar cuidadosamente cuáles son las inversiones sensatas y los aspectos en los cuales deberían basar sus decisiones al respecto. En efecto, los gobiernos deberían ser muy precavidos antes de realizar cualquier gasto considerable. Deberían obtener asesoría y asistencia técnica de especialistas de primer nivel y de personas que tengan conocimientos acerca de las comunidades eventualmente seleccionadas como beneficiarias. También necesitarán tener absoluta claridad con respecto a los objetivos que se persigan, los costos totales y las inversiones regulares que se requerirán.
- Idealmente, todas las naciones deberían formar su propio equipo o equipos de expertos para evaluar el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías digitales. Evidentemente, los equipos deben incorporar a especialistas en las tecnologías pertinentes, pero no sólo se debe recurrir a quienes son fervientes promotores de los métodos digitales. Igualmente importante será incluir a expertos que conozcan los problemas asociados a la prestación de servicios de educación y atención de salud a las comunidades remotas y lo que se requiere para resolverlos. En muchos casos, también será necesario considerar la cultura y la organización política de las comunidades antes de formular cualquier recomendación. Muchos países ya han implementado equipos de expertos de alta calidad y podrían ayudar a otros que sólo cuentan con capacidades incipientes. Sin embargo, ningún país debería proceder sin contar con expertos debidamente capacitados y preparados que puedan evaluar la viabilidad de los proyectos y asesorar a los gobiernos nacionales y a las comunidades locales con respecto a la mejor manera de proceder. Se requieren grandes inversiones para introducir las tecno-

logías digitales y éstas pueden desperdiciarse fácilmente si no se planifican e implementan de manera inteligente.

- Es importante no considerar automáticamente las inversiones en tecnología como positivas y útiles. Idealmente, los gobiernos podrían comenzar intentando desarrollar objetivos nacionales prácticos para el uso de la tecnología con el fin de llegar a las comunidades remotas y mejorar sus servicios de educación y salud. Independientemente de cuán ambicioso sea un país o un gobierno, es crucial comenzar con programas piloto. Esta es la única manera de adquirir experiencia, aprender directamente qué es lo que puede fallar y comenzar a evaluar con precisión el valor de la tecnología y su probable costo.
- También es importante realizar un estudio sistemático y minucioso en cada comunidad (o en un pequeño grupo de comunidades vecinas) en la cual se contemple una inversión en tecnología digital. Evidentemente, es preciso establecer objetivos alcanzables—por ejemplo, el número de personas que podrían ser atendidas y/o el nivel de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje que se prevé—y desarrollar instrumentos para medir los resultados reales. Deberán realizarse estimaciones cuidadosas de los costos inmediatos y a largo plazo, incluyendo los costos de reparación, reposición y actualización de las tecnologías, y debe existir claridad con respecto a las fuentes de financiamiento.
- Debido a que los programas son nuevos y no se cuenta con suficiente experiencia, hay dos aspectos que resultan imperativos. En primer lugar, los programas deben ser evaluados en forma regular. ¿A cuántas nuevas personas se está llegando? ¿Está mejorando la calidad de la atención de salud o la educación? ¿Están mejorando los resultados obtenidos por los estudiantes? ¿Cómo están reaccionando los maestros y los padres? ¿Se están controlando los costos de acuerdo a los planes establecidos? En segundo lugar, se debe permitir una considerable flexibilidad para adaptar la tecnología a las necesidades específicas de cada comunidad. Al principio, es probable que no todo resulte tan bien como se espera o se prevé. Se debe dejar espacio para el cambio y la adaptación.
- Es preciso consolidar las evaluaciones realizadas en cada comunidad y evaluar la iniciativa nacional de promoción de la tecnología digital en forma global. ¿Se están obteniendo los resultados esperados o previstos a partir de la aplicación de las tecnologías digitales? ¿Son los beneficios proporcionales a los costos? ¿Está mejorando el rendimiento de los estudiantes? ¿Qué está ocurriendo con los estándares de salud? ¿Son suficientes o excesivas las inversiones? ¿Están surgiendo los mismos problemas en todas las comunidades? En caso contrario,

¿cuál es la explicación de la diferencia en los resultados? Los resultados de estas evaluaciones deberían ser compartidos entre la mayor cantidad de países posible.

- El financiamiento debería ser un tema principal desde el inicio. Será preciso realizar inversiones iniciales cuantiosas para solventar la adquisición de los computadores y dispositivos relacionados; la construcción de la infraestructura necesaria, incluyendo la instalación eléctrica y el acceso a la Internet; la capacitación de los maestros y trabajadores de la salud; y la contratación de consultores especializados. Y será preciso complementar las inversiones iniciales con el financiamiento necesario para solventar los costos regulares de especialistas, reparación y reposición de los equipos, acceso a la Internet y otros. En el caso de muchas comunidades rurales, el gobierno central será la única fuente de capital para solventar estos costos; sin embargo, en otros lugares, las empresas locales, que podrían obtener beneficios derivados de la infraestructura—electricidad, acceso a la Internet, una mejor formación de los egresados locales—, podrían convertirse en contribuyentes. En algunos casos, es posible que existan empresas petroleras o forestales ubicadas cerca de una o más comunidades; éstas podrían estar dispuestas a contribuir al financiamiento de los costos.
- Si bien cada país necesitará desarrollar su propia capacidad, la región de América Latina y el Caribe debería desarrollar también una experticia regional en el uso de las tecnologías digitales y sus aplicaciones en las áreas de la salud y la educación. El centro regional serviría como sitio de intercambio de información con respecto a nuevas tecnologías o actualizaciones, de fuente de experticia de alto nivel para cada uno de los países, de oficina central para la preparación de informes y evaluaciones sobre las experiencias nacionales, y además podría ser una entidad para desarrollar la coordinación y los intercambios entre los países. La OPS es la entidad lógica para el desarrollo de una experticia regional en el área de la salud y la tecnología. Su trabajo en el desarrollo de un sistema de atención de salud electrónico en las Américas ya tiene buena reputación, pero probablemente necesita expandirse y diversificarse. Se debería desarrollar un centro regional similar para la educación digital, tal vez en el Banco Interamericano de Desarrollo o CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. La división de educación de la OEA también podría ser candidata a asumir esta función.
- Por último, la idea no es simplemente permitir el acceso a las nuevas tecnologías. El éxito no puede medirse en términos del número de comunidades, escuelas o estudiantes que cuentan con tecnología computacional como tampoco del número de clínicas locales con conexiones digitales a los hospitales. El producto

final debe ser una mejor salud y educación para un mayor número de personas. La tecnología no puede desplazar a los maestros, los médicos y otros prestadores. Sólo puede complementarlos.

“Nuevas tecnologías, aprendizaje e innovación social”, Pablo Abitbol, Director del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB)¹².

En primer lugar, quiero agradecer al programa “Camino a Cartagena”, por contar con nosotros para organizar este evento en conjunto con la Universidad de Cartagena. También quiero agradecer a la Universidad de Cartagena por acogernos y por coordinar con nosotros este trabajo.

Mi presentación sobre nuevas tecnologías, aprendizaje e innovación social es una breve reflexión en torno al tema que nos convoca hoy, e incluye una pequeña propuesta que, si hace eco dentro de los actores sociales, la podríamos dirigir a los 34 presidentes y las delegaciones que vienen en abril a Cartagena.

Mi reflexión arranca hace tres años, cuando yo no tenía ni idea de nuevas tecnologías. Utilizaba el computador como máquina de escribir, para leer los periódicos en Internet y el correo electrónico. En junio de 2009, ocurrió un evento, la revolución verde en Irán, algo que nos rompió el corazón a todos. Hubo protestas y una reacción sangrienta en las calles, una protesta social que tuvo como principal eje de comunicación hacia el mundo a Twitter. A partir de ahí me convertí en un twitterero por convicción. Por lo que, en alguna medida, también quisiera hacer esta pequeña reflexión que traigo hoy como miembro de la comunidad de twittereros y bloggers colombianos, la comunidad 2.0 de Colombia. Este fue un momento muy importante para mí, porque comencé a darme cuenta de la posibilidad real de las nuevas tecnologías en términos de la incidencia política, de los cambios en innovación y aprendizaje social que podrían sobrevenir con estas herramientas.

Ya sabemos cómo terminó la revolución verde en Irán. Seis meses después, a pesar de todas esas expectativas de democracia, el régimen sacó una resolución ordenando cuáles eran los peinados que se consideraban apropiados dentro del país. Esto demuestra el fracaso de lo que fue la revolución basada en nuevas tecnologías en ese momento. Sin embargo hoy estamos viendo muchos otros casos de protestas,

12 Desgrabación de Rodrigo Aldana..

de revoluciones, de levantamientos populares, de búsqueda de cambio social apoyado en nuevas tecnologías. La carátula del personaje del año en la revista Time del año pasado fue la protesta, desde la primavera árabe pasando por Atenas, hasta el occupy Wall Street. Con estos fenómenos resurge la esperanza en un sentido bien interesante, porque comienza a verse una diversidad de enfoques y aproximaciones hacia el uso de las nuevas tecnologías. Se está produciendo un aprendizaje social sobre cómo podemos entre todos organizarnos para hacer innovación social desde abajo hacia arriba. Por supuesto que surgen preguntas muy interesantes para los politólogos, los internacionalistas, los científicos sociales. ¿Tienen las nuevas tecnologías la capacidad de producir cambios en nuestra cultura política? o ¿es el cambio en la cultura política lo que permite que utilicemos las nuevas tecnologías para promover el aprendizaje y la innovación social?

Un estudio del Pew Research Center sobre usuarios de Internet nos muestra unas estadísticas bastante robustas al 95 por ciento de significancia, en las cuales se ve el nivel de activistas y grupos del mundo real de usuarios regulares de Internet. Lo que uno ve en la gráfica es que tienen mayor propensión a cooperar, a participar, a ser activistas en grupos en el mundo real aquellas personas que participan en Internet. Por supuesto, que surge la pregunta por la dirección causal ¿estas personas están participando más en grupos en actividades reales porque están navegando en internet o participan en internet porque son personas propensas a vincularse a grupos en su vida cotidiana? Mi pregunta es sobre innovación social de abajo hacia arriba promovida por el aprendizaje social que se puede dar a partir de las nuevas tecnologías. Esa es la reflexión en la que quiero que ustedes me acompañen hoy.

Una gráfica que apareció en una entrada muy famosa de un blog de Naciones Unidas que generó bastante interés en internet. La entrada apareció hace alrededor de dos años y fue escrita por Francisco Rodríguez y Emma Saman. La llamaban el milagro norteafricano. Lo que mostraban en esta gráfica era cómo, uno de los índices de desarrollo humano estaba creciendo vertiginosamente en el norte de África. Lo paradójico es que, mientras los cambios estructurales que se estaban viviendo en el norte de África —en un caso distinto al de Irán— venían de arriba hacia abajo, promovidos por gobiernos en su mayoría autoritarios y por la comunidad internacional (Naciones Unidas, el Banco Mundial, ONG, etc.), apenas tres meses después —y por eso esta entrada del blog de Naciones Unidas causó tanto revuelo— comenzó la primavera árabe. Los gobiernos autoritarios, en alguna medida presionados por la comunidad internacional, estaban implementando políticas públicas para elevar la calidad de vida y el desarrollo humano de sus habitantes. Este desarrollo de sus habitantes les permitió generar una cultura política proclive al uso de las nuevas

tecnologías, aprendieron socialmente, aprendieron como comunidad y vinieron luego los levantamientos que hoy conocemos como la primavera árabe. La gran pregunta que de allí se deriva es ¿qué papel tienen los gobiernos en términos de la promoción al acceso de las tecnologías como motor del aprendizaje social y de la innovación social que se crea desde abajo?

Acá tenemos una primera pista. En la península de Corea encontramos una misma cultura con dos esquemas institucionales totalmente distintos. La misma tecnología es aprovechada al máximo en el sur y es casi imperceptible en el norte. Lo cual nos dice que el marco institucional y las políticas públicas afectan el acceso a la tecnología, y por supuesto, por extensión también deben afectar el acceso y la utilización que podamos hacer de las nuevas tecnologías para el cambio social. Ampliemos un poco la mirada y miremos al mundo. Si pudiéramos ver iluminadas las conexiones de Internet entre usuarios de las distintas ciudades del mundo, encontraríamos unas áreas muy luminosas, y otras muy oscuras, con muy poca actividad. Entonces podemos recuperar la pregunta anterior ¿se debe esto a distintas políticas públicas, a distintos diseños institucionales entre países luminosos y países más oscuros?

Otro ejemplo es un mapa que hace parte de un estudio que está haciendo un bloguero muy importante, Owen Abroad. El muestra en un mapa la aparición geográfica de artículos en Wikipedia. Lo más oscuro en ese mapa quiere decir que hay más entradas sobre esa región geográfica en Wikipedia. Y de nuevo podemos ver allí diferencias entre lo oscuro y lo claro, entre los países que logran tener una gran presencia en la enciclopedia global y los países que no logramos tener una incidencia significativa dentro de este repositorio de conocimiento mundial.

Comienzo entonces con la parte propositiva de mi reflexión. En primer lugar, quisiera hacer un llamado a un cambio de paradigma para que la innovación y el aprendizaje social puedan estar conectados con el uso que hacemos de las nuevas tecnologías. Para que ello sea posible necesitamos libertad. Necesitamos que las políticas públicas y los diseños institucionales entiendan que lo que hacemos en nuestras comunidades virtuales es compartir y que, gracias a que compartimos, podemos aprender socialmente, acomodarnos como comunidades para producir cambios institucionales desde abajo.

Mi propuesta es la siguiente, y la dirijo con modestia a los presidentes, delegaciones y actores sociales involucrados en esta VI Cumbre de las Américas: cambiemos de paradigma en términos de diseño institucional con el tema de nuevas tecnologías. Lo que requerimos es mayor libertad para compartir, para comunicarnos, para agrupar-

nos y aprender socialmente, de tal manera que podamos construir un círculo virtuoso entre nuevas tecnologías, aprendizaje social e innovación social. Así es como producimos innovación social desde abajo hacia arriba. Si este intento es exitoso, lo podemos transferir a otras áreas como salud, educación, seguridad, defensa, etc. ¿Por qué no empezamos a experimentar, a ser más libres, a cambiar el paradigma de la regulación, de las leyes, de los diseños institucionales en el tema de nuevas tecnologías? Sabemos, por ejemplos que ya hemos visto en muchos países, que se requiere ante todo de una libertad que debe ir acompañada de la razón, para poder experimentar nuevos diseños institucionales que propicien el cambio social desde abajo a partir del uso de nuevas tecnologías. Necesitamos hacer una evaluación muy juiciosa de los diseños institucionales y de esas políticas públicas.

Este llamado para que se incorpore en la agenda este tema de la libertad en el uso de nuevas tecnologías para propiciar el aprendizaje y la innovación social hacia arriba. Un factor importante en este camino, en el cual las universidades que trabajamos temas de ciencia política, relaciones internacionales y políticas públicas podemos contribuir mucho, es que las políticas sean basadas en evidencia. Que podamos hacer tanto evaluación de resultados de las políticas públicas como experimentación de nuevos diseños institucionales orientados en cada caso específico. Que tengamos una mayor libertad en internet, orientada al aprovechamiento de las nuevas tecnologías para que como comunidades podamos aprender a transformar nuestras sociedades desde abajo hacia arriba.

“La transversalidad de las tecnologías de la información y comunicaciones”,
Violeta Chirino, Universidad Virtual, Tecnológico de Monterrey, México¹³.

Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones realizadas por colegas de todo el hemisferio sobre la transversalidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como sobre las diferentes acciones que pueden apoyar el desarrollo básico de nuestros países con especial énfasis en la educación y sus perspectivas.

Es importante empezar por manejar una base común: las tecnologías de la información y la comunicación se vinculan con la capacidad de comunicación, de colaboración y de entendimiento social. Las TICs permiten acercar soluciones a zonas remotas, aprender de los otros, acortar distancias y abren nuevas oportunidades a la educación. Cuando se habla el impacto de las TICs en el ámbito educativo me refiero tanto

13 Desgrabación de Rodrigo Aldana.

a la educación formal en el salón de clase, como a la educación no formal para el trabajo, que se desarrollan en formato presencial, en modalidad abierta o a distancia.

Las TICs en la región presentan desafíos muy importantes. Entre ellos tenemos los relacionados con la infraestructura, que incluye el acceso a fuentes de energía, a conexiones de internet confiables; a disponibilidad de equipos de cómputo y en general a dispositivos móviles y fijos que permitan el acceso a la información y a las comunicaciones; así como el mantenimiento y actualización de dichos equipos.

La difusión en el uso de las TICs, también plantea desafíos relacionados con la alfabetización tecnológica, que implica ampliar el acceso a la capacitación para saber cómo usar adecuadamente los diversos equipos y explotar efectivamente el software disponible para la enseñanza y el aprendizaje, aplicado a la educación, a la salud con asistencia remota, a la prestación de servicios, e incluso al trabajo de las microempresas y pequeñas explotaciones primarias. Esto se requiere tanto para los usuarios directos como para los facilitadores de los distintos aprendizajes. El alfabetismo digital tiene que ver con la capacidad de análisis de la información disponible en la red, la selección de la información, la capacidad de “navegación” para lograr búsquedas con resultados pertinentes y confiables y el llamado alfabetismo multimedios. El siguiente desafío es el financiamiento sostenible para la implementación de políticas y programas que tienen las TICs en todos los ámbitos. Esto significa que es necesario pensar en inversión a lo largo del tiempo y no en una sola gran inversión.

En cuanto al diálogo virtual que sostuvimos en la Summit de Cooperación Hemisférica para el Acceso y Uso de las TICs en preparación de la VI Cumbre de las Américas, quiero exponerles las preguntas fundamentales de todos los actores involucrados en esos procesos, las cuales forman parte de la construcción de conocimiento previa a la Cumbre de Cartagena. Una primera pregunta planteaba ¿Cómo podríamos emprender proyectos que se propongan introducir las TICs en zonas geográficas con diverso acceso a la conectividad?. También nos preguntábamos ¿Cómo están cambiando las tecnologías móviles el proceso de aprendizaje a través de un mejor acceso a las TICs?. Y, finalmente, nos interrogábamos ¿De qué manera puedan los Recursos Educativos Abiertos contribuir al “conocimiento para todos”?

En este proceso, construyendo el conocimiento desde la diversidad, estamos poniendo en práctica el principio de que sólo la participación constructiva y la creatividad humana pueden impulsar el desarrollo y la inclusión social mediante el uso eficiente de las TICs. Los aportes han sido plasmados y pueden transmitirse y sobre todo compartirse sin límites y fronteras en ese caso a tres ve la WEB en el Portal educativo de las Américas de la OEA (<http://svc.summit-americas.org/es/foros>). Esta

sesión que estamos realizando, ustedes en Cartagena y yo desde México, nos muestra tanto las ventajas, como los problemas asociados a la vinculación a través de la tecnología. La tecnología, de una y de doble vía, nos permite hacer estas maravillas.

Las TICs nos apoyan para flexibilizar las posibilidades educativas. El límite lo ponemos nosotros con nuestra propia creatividad y con la infraestructura que tenemos a disposición. Las TICs están constituidas por los elementos y las técnicas usadas en el tratamiento y transmisión de información, principalmente informática, internet y telecomunicaciones. Las TICs se desarrollan de acuerdo a las posibilidades de explotación que ofrecen las tecnologías informáticas, en específico con la web 2.0 y 3.0, y lo más importante, en la medida de la creatividad humana. Las TICs nos brindan a los hombres y mujeres del planeta la posibilidad de acceder al conocimiento y, por ende, al aprendizaje de la vida. Esta definición de las TICs fue uno de los acuerdos adoptados en la pasada reunión de Washington. Tener un lenguaje común, sobre todo cuando nos comunicamos a distancia y en medio de la diversidad, es fundamental.

La tecnología incide en la forma como se aprende en el aula y fuera de ella. El uso de las TICs en la educación nos amplía la posibilidad de aprender con los otros y de acceder al conocimiento universal, y hace que, en buena medida, se eliminen los límites espaciales para el aprendizaje. También se mejora la apertura para acceder al aprendizaje. El aprendiz puede opinar, hacer preguntas, usando aplicaciones como chat, twitter, mensajes instantáneos o incluso algunas redes sociales. Las aplicaciones disponibles en los teléfonos inteligentes hacen además posible la construcción social del conocimiento, al brindar la posibilidad de grabación de audio y video, de recuperación inmediata de información disponible en red y en algunas bibliotecas digitales, enfatizando así el aprendizaje personal. Es posible aprender a investigar sin la restricción que imponen los lugares. Las tecnologías nos permiten descubrir nuestro mundo y registrarlo. Nos permiten acercarnos no solamente al conocimiento documentado sino al conocimiento de nuestro medio ambiente.

La integración de los dispositivos móviles en la educación formal, no formal e informal, supone actitudes proclives a su uso. La naturaleza de los nativos digitales, generaciones que actualmente tienen menos de 20 años, es inducida y derivada del cambio de nuestros paradigmas. Ahora somos nosotros quienes debemos ajustar nuestros esquemas de acceso al conocimiento que está disponible mediante el uso de internet. Ya Pablo Abitol nos dio un ejemplo muy claro cuando nos habló de cómo el sentir la necesidad de comunicarse y su utilidad, lo hizo aprender a usar Twitter y a ser un activo promotor de esta tecnología. Es decir su aprendizaje para utilizar las TICs tuvo significación.

La transversalidad en la educación, se refiere a la necesidad aprender, de documentar el aprendizaje y de difundir esos conocimientos, como parte de un proceso cotidiano que implica poner atención a los distintos campos de la evolución social, tanto económica como técnica y humana en los distintos ámbitos, sea éste político, público o social. Porque los procesos que se desarrollan en cualquiera de estas áreas tienen impacto en todas las otras, sólo si registramos éxitos y fracasos podemos aprender de ellos, sólo si aprendemos a interrelacionarlos podemos administrarlos armónicamente. ¡Tenemos que aprender a ver estas relaciones de transversalidad!

La transversalidad es también necesaria como atributo del enfoque de nuestras iniciativas de política pública. Las políticas relacionadas con la integración de TICs en proyectos destinados a satisfacer necesidades de ciudadanía, se deben orientar por el concepto de ecosistema integral. Asimismo, es importante considerar que en la evolución de las TICs hasta nuestros días han participado muy diversos agentes del sector público, del privado, de la academia, del desarrollo tecnológico, así como de la sociedad civil. Por esta razón se habla de la diversidad, que hace necesaria la creación de esquemas de comunicación claros. Finalmente, las TICs pueden ser una estrategia transversal para mejorar en una localidad geográfica todas las áreas de desarrollo humano. Quiero hacer énfasis en que estos elementos de transversalidad fueron temas discutidos en la sesión desarrollada en Washington, y son producto de un proceso de construcción de conocimiento que se ha generado entre los colegas que han participado en ese proceso.

Para aplicar una visión sistémica en la definición, implementación, ejecución y administración de proyectos de las TICs hay que considerar a la vez las capacidades y motivación de los actores participantes, la disponibilidad y alcance de la estructura requerida para los procesos educativos, las condiciones del medio ambiente, físico, cultural y político, así como los recursos naturales, financieros y humanos requeridos.

Volvamos ahora sobre los recursos educativos abiertos, en el 2002, en el foro sobre impacto de los cursos abiertos para educación superior en los países en desarrollo. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adoptó el término REA que hace referencia a aquellos recursos de enseñanza, aprendizaje e investigación que residen en un sitio de dominio público o que se ofrece bajo un tipo de propiedad intelectual que permite a otras personas su utilización, adaptación y distribución gratuitas. El siglo XXI ha sido testigo del movimiento gracias al cual varias universidades y organizaciones comprometidas con la educación han hecho eco a las iniciativas de la Unesco, abriendo sus campos al acceso general de recursos educativos abiertos bajo la forma de cursos, objetos de aprendizaje y recursos multimedia en general. Esta iniciativa apoya el principio que

el conocimiento es un bien público, y que tanto la tecnología en general o el internet en particular ofrecen una oportunidad extraordinaria para que cualquiera, desde cualquier sitio, comparta, use y aproveche este conocimiento, según dice la Unesco. La pregunta es cómo incentivar la creación y uso de los REA, desarrollando al mismo tiempo bases para su autosostenibilidad y manejo ético.

Para concluir, permítanme una doble reflexión. La tecnología parece haberse convertido hoy de acuerdo con Bill Gates, en el sistema nervioso digital de los distintos tipos de organización y también de los países. Y, finalmente, la democracia sólo será posible en esta era de la información con un mejor y más equitativo acceso a la información para la población rural y urbana y con sistemas de telecomunicaciones que nos permitan hablarnos y respondernos en tiempo real, sin restricciones desde Alaska hasta la Patagonia.

Gracias.

Centro internacional de Investigación e Innovación para el Caribe (CIIC): una apuesta para la integración científica de la región y la solución colaborativa de sus problemas, Universidad del Atlántico, Barranquilla.

En la cuenca del Gran Caribe se observa baja inversión, tanto pública como privada, dirigida a la generación y apropiación de conocimiento científico, sobre todo en aspectos relacionados con la solución de problemáticas palpables en la región tales como los altos costos en procesos industriales y logísticos, el deterioro ambiental, el uso ineficiente de los recursos, la adopción de tecnologías no adecuadas y de difícil aplicación a las condiciones locales.

El anterior fenómeno se asocia con el rezago económico y social de la Región Caribe, que profundiza sus brechas científicas frente a otras regiones, impactando su desarrollo científico, tecnológico y académico. Además de la necesidad de invertir en el desarrollo de una infraestructura, es necesario acrecentar la formación del recurso humano calificado y de muy alto nivel, fortalecer y proyectar la capacidad y visibilidad internacional de la investigación regional, así como abordar y prever problemáticas regionales en un sentido amplio utilizando un marco científico interdisciplinario, de manera que se ayude a mejorar las condiciones de vida de la población.

Frente a estas tareas pendientes, existen retos y oportunidades que deben ser aprovechadas desde el Gran Caribe como son la integración científica entre el Caribe

hispano parlante y el Caribe anglófono y francófono; el fortalecimiento y potenciación de redes científicas que optimicen esfuerzos y recursos; la cooperación en el mejoramiento de la calidad del nivel académico y científico de las universidades de la región; el fortalecimiento de la movilidad científica como herramienta estratégica para la transferencia, intercambio y generación de conocimientos, que representan un canal abierto para la unificación de esfuerzos en el campo de la ciencia y tecnología.

La región del Gran Caribe cuenta con abundantes recursos naturales, cuya explotación racional puede generarle un mejor posicionamiento económico. Para ello es necesario consolidar sus fortalezas en las áreas de biodiversidad, energía, agroindustria, transporte y turismo, y apoyarse para ello en propuestas de desarrollo tecnológico e innovación.

En este contexto el Caribe Colombiano ha contado en los últimos años con importantes avances en la administración y gestión de recursos a nivel institucional, académico y científico. Sin embargo, en medio de estas nuevas capacidades en proceso de consolidación, se percibe dispersión del conocimiento y falta de complementariedad y acompañamiento en los procesos regionales y en las iniciativas de desarrollo productivo y territorial¹⁴.

En este sentido, la creación del CIIC, apoyado en la plataforma académica, jurídica y logística de las universidades del Sistema de Universidades Estatales (SUE) Caribe y de instituciones aliadas, responde a la necesidad de unificar esfuerzos en torno al desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (CT+I) de la cuenca del Gran Caribe, estableciendo nodos científicos coordinados que fortalezcan la investigación básica y aplicada a nivel regional, y que contribuyan a la solución de problemas de alta complejidad en diversos frentes. El CIIC será un soporte importante para la formación de investigadores y participará en la generación de activos del conocimiento (patentes, licencias, creación de spin-offs, entre otros) con el objeto de consolidar la capacidad innovadora de la región y responder a las demandas en CT+I. Así mismo, el CIIC potenciará programas de formación avanzada, movilidad nacional e internacional de investigadores, consultorías, eventos científicos, actividades de extensión científica, monitoreo de la capacidad científica de la región. Fomentará en la infancia y juventud una cultura ciudadana en CT+I (metodología aprender a investigar, investigando) apoyando el Programa Ondas y Jóvenes Investigadores del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias). Gestionará, con la cooperación internacional y con entidades como Unesco, Colciencias y otras, iniciativas que fortalezcan su funcionamiento.

14 Observatorio de Ciencia y Tecnología . 2007.

Algunos ejemplos específicos de estudios compatibles con las áreas de investigación a trabajar desde el CIIC, a partir de las capacidades regionales y problemáticas prioritarias, están:

- Matemáticas aplicadas
 - Modelado de cuerpos de agua
 - Estudios de optimización de infraestructura
 - Innovación social
- Efectos del cambio climático
 - Cuerpos de agua y prevención de catástrofes
 - Interacción Mar-Atmósfera
 - Problemática ambiental
 - Contaminación atmosférica en cuerpos de agua y suelos
- Física y Química de nuevos materiales
 - Resistencia a la corrosión
 - Materiales energéticos
 - Bio- y Nano-tecnología
- Procesamiento masivo de datos
- Estudios de bio-compatibilidad
 - Recursos energéticos
 - Autonomía energética
- Geociencias y Ciencias del Mar
 - Modelos de extracción minera sostenible
 - Optimización de productividad de zonas costeras

La estrategia de funcionamiento del CIIC se basa en la creación de un Centro articulador e integrador, que aglutine la oferta de los grupos de investigadores, infraestructura de laboratorios y equipos, así como activos intangibles. El CIIC busca generar proyectos colaborativos, aunar esfuerzos en el desarrollo de investigaciones conjuntas y atender a problemáticas localizadas en sectores estratégicos de la Región Caribe que tienen impacto nacional e internacional.

La internacionalización y potenciación de las actividades del CIIC se apoyará en la movilidad internacional de pares expertos con capacidad de acompañamiento para el impulso de los procesos, en alianza estratégica con organismos internacionales con experticia y capacidad en el fortalecimiento de sus ejes misionales.

Desde el punto de vista organizativo, el CIIC debe apoyarse en nodos satélites localizados en cada uno de los Departamentos del Caribe Colombiano, con una proyección hacia el desarrollo de futuros nodos internacionales, líderes en áreas CT+I.

Nuestra gran apuesta es constituir un Centro Internacional de Investigación e Innovación en Matemáticas Aplicadas y Ciencias Ambientales para el desarrollo de investigación y desarrollo científico-tecnológico, que permita consolidar la capacidad innovadora y competitiva en la Región Caribe, y responder así de manera sustentable a demandas y problemáticas sociales, ambientales, tecnológicas e industriales de relevancia nacional, regional e incluso global.

La Hoja de ruta que la Red Pública de Universidades del Caribe Colombiano proponemos para la creación de este centro es la siguiente:

- Desarrollar una plataforma amplia de CT+I con universidades e institutos de investigación que promuevan el funcionamiento del CIIC a nivel nacional, regional e internacional.
- Unificar potencialidades a fin de crear un sistema de transferencia tecnológica (Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación - OTRI) que apoye los procesos de colaboración entre el Centro y el sector productivo y las instituciones públicas y privadas, en consonancia con los retos de la globalización.
- Desarrollar líneas de investigación en áreas estratégicas para consolidar productos de conocimiento, fortaleciendo los programas de formación avanzada de la red SUE Caribe y promoviendo el trabajo en conjunto y articulado al contexto del Gran Caribe.
- Creación de programas de maestría y doctorado de tipo científico en áreas estratégicas para el desarrollo de la Cuenca del Caribe (gestión de innovación tecnológica, ciencias de la tierra, climatología, minero-energética, ambiental, biodiversidad, bio y nano tecnologías, ciencias del mar, nuevos materiales, áreas proteómica, genómica y metabonómica).
- Creación y puesta en marcha de siete nodos satélites, dedicados a la coordinación y articulación de recursos locales de CT+I con la oferta regional en pro de solucionar problemas de alta complejidad en diversos frentes.
- Creación de una unidad de Modelado y Simulación científica para problemáticas del Gran Caribe.
- Creación de una infraestructura para el funcionamiento del CIIC, que permita la existencia de grupos propios de investigación y el desarrollo de eventos de carácter científico con el fin de monitorear y evaluar las prioridades de investigación en la región y dar respuesta a problemáticas vigentes.

- Generación de identidad cultural alrededor de las ciencias básicas entre la población de la cuenca del Gran Caribe, articulado a programas gubernamentales para el fomento de la investigación desde la temprana edad (Programa Ondas, Jóvenes Investigadores, Semilleros de Investigación, etc.).

Una descripción de las fases, actividades y productos del CIIC en los próximos cinco años, que nos permita aterrizar aun más esta propuesta, podría ser la siguiente:

FASE	ACTIVIDADES	PRODUCTOS
Diseño de los componentes conceptuales y operativos del CIIC	Desarrollar los planes tecnológico, operativo, organizacional y financiero	Planes
	Diseñar el modelo de gestión del centro	Modelo de Gestión
Desarrollo de una plataforma de investigación y tecnología entre las instituciones que integran el SUE Caribe	Formar talento humano	Doctores Formados Magister Formados
	Diseño de programas de formación de alto nivel	Doctorados diseñados Maestrías diseñadas
	Diseño y montaje de nodos estratégicos para el funcionamiento del centro	Nodos de trabajo en áreas estratégicas
	Diseño e implementación de una página web	Página web establecida
Implementación de un sistema de transferencia tecnológica	Constituir una unidad de articulación y transferencia al medio externo	OTRI
	Realizar eventos de interacción y difusión de resultados de la investigación	Eventos de difusión: Congreso, simposios y foros
	Identificar y establecer proyectos de spin off	Spin off
	Implementar un sistema de protección de la propiedad intelectual	Patentes Licencias Registros de Autor
Establecimiento de redes de trabajo	Realización reuniones con expertos e identificación de proyectos	Proyectos identificados y establecidos en red en las áreas: de ciencias básicas, medio ambiente, desarrollo social y económico.
	Establecer alianzas colaborativas con centros de investigación	Alianzas establecidas con centros a nivel nacional e internacional
	Desarrollar proyectos en conjuntos con aliados internacionales	Proyectos internacionales en ejecución
Desarrollo de un sistema de información.	Diseño y desarrollo de un sistema de información que soporte las actividades del centro y el trabajo en red	Sistema de información
Desarrollo de capacidades en Investigación y Desarrollo (I+D)	Ejecución de proyectos pilotos en áreas estratégicas: Ciencias Básicas Medio Ambiente Biodiversidad	Proyectos ejecutados y en ejecución
Implementación de estrategias de internacionalización	Realizar transferencia con expertos internacionales	
	Realizar visitas de pares expertos internacionales	
	Realizar misiones a centros de referencia para realizar alianzas estratégicas y procesos de transferencia tecnológica	Misiones Realizadas Convenios establecidos

Creemos que la creación del CIIC como una comunidad de investigadores articulada al desarrollo socioeconómico de la región, será una robusta estrategia para consolidar la capacidad logística y de recurso humano y para la gestión de planes de desarrollo con la aplicación de CT+I de última generación. Abordar y prever problemáticas de la cuenca del Gran Caribe, estableciendo una red de nodos científicos coordinados a nivel regional, generará una cultura de uso y aplicación del conocimiento científico que, junto con la adaptación de tecnologías, contribuyan a la solución de problemas de alta complejidad en diversos frentes.

Conexión digital: Sos Paisa

Sos Paisa, Red de Antioqueños y Antioqueñas en el Exterior, es un programa de la Alcaldía de Medellín ejecutado por la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI).

La ACI, como líder en el proceso de internacionalización de la ciudad en los ejes de inversión extranjera, cooperación internacional y proyección de Medellín en el mundo, define entre sus temáticas de acción, vincular a la diáspora antioqueña en los procesos de desarrollo e internacionalización de Medellín.

Esta iniciativa de la Alcaldía de Medellín busca unir con su ciudad a todos los paisas que viven en el exterior, convertirlos en buenos embajadores y propiciar su participación en las propuestas de desarrollo. Sos Paisa trabaja por preservar el sentido de pertenencia de los paisas hacia su ciudad, logrando su participación activa a través de un concepto de interacción que se sustenta en las fortalezas de la comunicación pública.

Sos Paisa nace en el año 2004 como parte de la estrategia de internacionalización de la ciudad. En sus orígenes, es un programa inscrito en el Plan de Desarrollo 2004-2007. Desde sus inicios se enfocó en contactar a los paisas que viven en el exterior; luego, fortaleció el trabajo en red entre ellos y la ciudad, al invitarlos a liderar acciones de cooperación; se inscribió, a continuación, en el Plan de Desarrollo 2008-2011, y se enfocó en empoderar a los paisas miembros del programa como embajadores de Medellín en el mundo. Para el cuatrienio del 2012-2015 se planea empoderar a los paisas como constructores y promotores de Medellín como un hogar para la vida.

Sos Paisa se ha consolidado como una nueva forma de ciudadanía para los paisas que se encuentran en el exterior. Por una parte, con su desarrollo se trata de modificar

las actitudes negativas frente a Medellín y a sus ciudadanos, validar y promocionar la transformación de la ciudad como una experiencia positiva factible de replicar, y potenciar los encuentros para su beneficio social, cultural y económico. Por otra parte, se busca que los ciudadanos, aun fuera de su territorio, sean receptores de las oportunidades y capacidades ofrecidas por la ciudad, contribuyan de manera sistemática en la reducción de las desigualdades sociales y la exclusión, adquieran una formación de ciudadanos activos, proclives al mejoramiento de la calidad de vida y al logro de una mayor gobernanza urbana.

En el primer aspecto, Sos Paisa apuesta porque los paisas se conviertan en buenos embajadores, propiciando su participación en las propuestas de desarrollo del municipio bajo el lema “Donde hay un paisa está Medellín”. Nombrados como embajadores, tienen el encargo de legitimar un proceso de transformación encaminado hacia la solidaridad y la competitividad, a través de estrategias de acompañamiento personalizado, que buscan empoderarlos en su misión diplomática, promover a Medellín y sumarse al logro de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo. En efecto, Medellín hoy se sirve de Sos Paisa para canalizar sus capacidades de gestión a favor de la ciudad, mediante el desarrollo de actividades específicas orientadas a:

- Evidenciar las potencialidades de Medellín como destino turístico y de negocios, ampliando su demanda para la inversión extranjera y la realización de eventos, ferias y congresos.
- Mostrar al mundo la nueva cara de Medellín, revirtiendo la imagen de peligrosidad, corrupción y narcotráfico con la que solía estar asociada, estableciendo y fortaleciendo contactos de interés (académico, político, cultural, comercial), según las líneas estratégicas definidas por la ciudad.
- Transferir conocimiento mediante donaciones de tiempo y recursos, que favorezcan a la comunidad y faciliten el desarrollo de proyectos sociales.
- Cooperar con las ciudades de su residencia, potenciando el desarrollo de los proyectos liderados por la Alcaldía.
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín, a través de aportes en elementos escolares, vivienda, salud, etc.
- Identificar referentes nacionales y de potenciales agentes de transferencia de conocimiento para el desarrollo de la ciudad en áreas específicas.

En cuanto a su operatividad, Sos Paisa se sustenta en el diseño, administración, consolidación y fortalecimiento de una plataforma de comunicación digital soportada en internet, en la que el portal www.sospaisa.com es el principal medio de comunicación. Se suman acciones complementarias entre las que se cuentan:

- Difusión mediática para la promoción de la Red, a través de pautas publicitarias y de estrategias de Free Press.
- Sensibilización a los colombianos residentes en el exterior y a los paisas residentes en Medellín, frente a la importancia de transmitir el mensaje de transformación de Medellín en el mundo, a través de campañas de comunicación virtual y generando diálogo y espacios de discusión. Igualmente, se busca vincularlo a las propuestas de desarrollo de la ciudad, donde actúan como embajadores de Medellín en el mundo y gestores sociales de la construcción de una Medellín mejor.
- Impacto publicitario que resalta la labor de paisas ilustres en el exterior y representa la nueva imagen de Medellín, resultado de su transformación.
- Generación de alianzas estratégicas con las embajadas y consulados de Colombia en el mundo, con redes sociales y de cooperación, con emisoras nacionales e internacionales, con empresas nacionales que tengan sedes en el exterior y con centros educativos que promuevan el intercambio de profesionales fuera del país.
- Seguimiento y fortalecimiento del contacto con los antioqueños en el exterior registrados en el portal, y de las acciones y compromisos adquiridos. Se adelanta mediante una caracterización de cada uno de los miembros y sus perfiles de participación en la red, lo que nos permite un seguimiento adecuado de su accionar y compromiso con la ciudad.
- Agendas internacionales de encuentro entre el grupo ejecutor del programa, el Alcalde o miembros de su gabinete municipal, y los paisas en el exterior. Cada año, se selecciona una comunidad de paisas en el exterior y se realiza una visita para realizar sesiones de trabajo con la diáspora y actividades de promoción de Medellín en el exterior.

Soportes comunicativos: El portal www.sospaisa.com es el principal soporte comunicativo de la Red. Su rediseño con un enfoque interactivo, para que los miembros de la red se conecten con la ciudad a través de la web, sumado a la creación de perfiles en Facebook y Twitter durante 2009, y la puesta en marcha de herramientas digitales que apoyen el modelo de comunicación, permitió un aumento sustancial en el número de usuarios que en la actualidad participan de una comunidad virtual organizada, que

facilita la conectividad, el conocimiento, el flujo constante de ideas y la realización de acciones de promoción y cooperación de la ciudad. Adicionalmente, se han creado perfiles en Youtube y Google+ para seguir acercando a la diáspora antioqueña con su ciudad. Entre las herramientas diseñadas se cuentan:

- Sección SosTeledellín: una sección de noticias, videos, imágenes, links de interés, foros, encuestas, y canal de televisión local.
- Sección Medellín: Información básica sobre Medellín: Google Maps de Medellín, historia de la ciudad, Planes de Desarrollo de la Alcaldía y proyectos estratégicos.
- Un Kit Embajador, donde se publican una serie de herramientas de comunicación para que los paisas cumplan con su misión diplomática de contarle al mundo la nueva cara de Medellín.
- @medellin.co: cuenta de correo electrónico exclusivo, que permite obtener privilegios como mensajería instantánea, edición y almacenamiento de documentos en línea, álbum de fotos, blog, un disco duro virtual de 25 gigas para intercambio de archivos y muchas más herramientas reunidas en un espacio personal denominado Mi Sitio.
- Paisas en el exterior: una comunidad virtual, con registro en la web para recibir el newsletter mensual y para acceder a secciones exclusivas, entre las que se cuentan el foro y las encuestas. Para ingresar se crea un perfil, que recoge datos de interés tales como correo electrónico, ciudad de residencia, profesión, ocupación, además de sus opiniones sobre temas de interés para la ciudad.
- Sección “Así se comprometen nuestros paisas en el exterior con Medellín”: establece una línea de tiempo de logros y experiencias positivas de Sos Paisa, incluyendo la labor de paisas ilustres en el exterior.

Paralelo a esto, el programa cuenta con tres cuentas de correo electrónico: una personalizada de contacto con el consultor, una genérica del programa Sos Paisa y una de envíos masivos de información diseñada para el newsletter. También existe cuenta en Skype para realizar videoconferencias y tele llamadas con los miembros que desean contactar el programa.

Su ejecución es pionera a nivel nacional, y un caso poco común a nivel internacional por tratarse de un instrumento de comunicación oficial de una ciudad con su diáspora. Entre sus innovaciones se destacan:

- Trasciende los modelos convencionales de asociación basados en el diálogo indirecto con y entre migrantes por una interacción personalizada y un intercambio útil que compromete a la población migrante en el codesarrollo de la ciudad a través de diversas modalidades de participación, aporte y colaboración en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y de la internacionalización de la misma.
- Es una herramienta de participación ciudadana innovadora, basada en nuevas formas de gobernanza en medio de una mirada alternativa de la migración.
- Entre los logros de Sos Paisa se pueden señalar: cuenta con más de 9.600 paisas inscritos en 78 países, más de 100 acciones puntuales de cooperación con Medellín han sido lideradas por los paisas miembros del programa, la realización de encuentros con paisas en ocho países:
 - presentación del programa Sos Paisa en el Concejo de New York en 2008.
 - realización del evento “Encuentro de Antioqueños Ilustres en el Exterior”, en 2008, que contó con la experiencia de varios paisas ilustres que dieron a conocer sus historias sobre migración.
 - postulación y selección de Sos Paisa, en 2011, como una buena práctica de ciudad en el IV Encuentro de Cooperación Descentralizada, liderado por Acción Social.
 - postulación y selección de Sos Paisa como una buena práctica de ciudad en temas de gobernanza y participación ciudadana en el XIX Congreso Anual del Centro Iberoamericano de Desarrollos Estratégicos Urbanos (CIDEU).
 - reconocido como buena práctica de voluntariado social del Banco Internacional de Documentos de Ciudades Educadoras (BIDCE).
 - la Sistematización del programa Sos Paisa, en 2011, con el objetivo de dar a conocer esta buena práctica de ciudad.
 - Sos Paisa recibe de forma simbólica las llaves del condado de Mecklenburg, Carolina del Norte, Estados Unidos, reconocimiento motivado por su visita en 2011 y por la labor con los antioqueños en el exterior.

Algunas acciones de cooperación de los paisas en el exterior con Medellín.

- En el 2006, Cielo Duque, paisa residente en Varsovia, presenta a sus alumnos de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, el proceso de transformación de Medellín.
- En el 2007, Martha Adams, paisa en Estados Unidos, dona la suscripción de la revista National Geographic a la Biblioteca Pública San Javier.
- El Club de Leones Chicago – Colombia, apadrinó durante 2007, 2008 y 2009 una institución educativa especializada en atención a población invidente, sorda y muda, realizando donaciones de bastones, tabletas y computadores para ciegos, calculadoras científicas para sordos y ciegos.
- Freddy Gaviria, un paisa en Italia, durante 2008, 2009 y 2010 dictó tres talleres de patronaje italiano a los microempresarios de los programas Cedezo de la Alcaldía de Medellín y Fortalecimiento de Redes de Migrantes en España, de Comfenalco.
- Oscar Gil, Jorge Rojas y Ligia Jaramillo, paisas en Chicago, apoyan a Medellín en la presentación de la ciudad como una comunidad habitable en los premios LivComAwards 2010.
- Jorge Restrepo, paisa en España, da una charla gratuita en 2011 sobre nuevos mercados y exportaciones a la red de paisas en Madrid.
- Albeiro Rodas, Paisa en Cambodia, vino a la ciudad en 2011 a pasar sus vacaciones y le donó a la ciudad seis charlas de comunicación audiovisual para los chicos del programa Fuerza Joven de la Alcaldía de Medellín, jóvenes de los barrios más pobres de la ciudad que viven en condiciones vulnerables de violencia.
- En 2010 y 2011, los paisas en el mundo se unen a la celebración del Día Mundial por la Paz. Envían sus videos donde piden la paz en Medellín e invitan al mundo a unirse a esta campaña de convivencia y reconciliación en la ciudad.

En conclusión, concebido inicialmente como una estrategia de comunicación pública para restablecer los vínculos con los paisas que, por diferentes razones tuvieron que migrar de Medellín para encontrar nuevas oportunidades de vida, e inclusive, para sanar las heridas de aquellos para quienes desplazarse fuera de su ciudad, de sus raíces, fue un imperativo de sobrevivencia, Sos Paisa, ha trascendido su condición de canal informativo para configurarse como un programa estratégico para la proyección y promoción positiva de Medellín en el ámbito internacional.

En tal sentido, luego de más de ocho años de trabajo, Sos Paisa ha ido consolidándose como práctica innovadora para la gobernanza y la internacionalización de los territorios, pues como caso inédito en Colombia de una red social para la diáspora específica de una región, bajo la coordinación de la ACI, ha sabido incorporar a su tarea elementos que le permiten a sus integrantes -9.600 paisas residentes en 78 países- ser los principales abanderados en la promoción de la cara positiva, actual y real de Medellín en diferentes escenarios internacionales.

Además, ha sido vía expedita para su participación, con acciones concretas de cooperación, y para el avance, consolidación y sostenibilidad de la reciente transformación social de Medellín, al facilitarles el acceso y contacto con iniciativas de desarrollo que se ejecutan en la ciudad y se han visto enriquecidas en su accionar y, particularmente, en su beneficio para la comunidad, gracias a la experiencia y asesoría que los miembros de la red mejor cualificados les han prestado de manera voluntaria, con la convicción simple de que su aporte, por sencillo que parezca, puede ser trascendental para mejorar las condiciones de vida de sus paisanos.

Todo esto se ha soportado, fundamentalmente, sobre una estrategia virtual, que día a día se renueva en el conocimiento y ensayo del uso de herramientas web y la consolidación de alianzas con personas y organizaciones que llevan a Medellín en su mente y su corazón.

Mayor información:

Director ejecutivo ACI:

Juan David Valderrama, Teléfono: 574 3811000 www.acimedellin.org

Consultor del programa Sos Paisa: María Teresa Betancur Echavarría

mbetancur@acimedellin.orgsospaisa@acimedellin.orgwww.sospaisa.com

2. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA

“Informe del foro virtual”, realizado del 14 de noviembre al 16 de diciembre de 2011.

En este informe se presentan las principales observaciones y recomendaciones del Foro Virtual de Cumbres: Cooperación Hemisférica para el Acceso y Uso de las Tecnologías, que se lleva a cabo desde el 14 de noviembre hasta el 16 de diciembre de 2011, y fue coordinado por la Secretaría de Cumbres de las Américas y el Portal Educativo de las Américas de la OEA.

El foro cuenta hasta el momento con 1.429 participantes. Hubo participación activa de representantes de instituciones académicas, OSC y del sector de la educación. Este es un informe preliminar puesto que el diálogo virtual continuará hasta el 16 de diciembre próximo.

El Foro Virtual ha facilitado el diálogo regional acerca de la necesidad de repensar las prácticas educativas utilizando las tecnologías, en el marco del desarrollo humano. El diálogo se organizó alrededor de tres temas de discusión:

¿Cómo podemos plantear proyectos que introducen TICs en zonas geográficas con diverso acceso a conectividad?

¿Cómo están cambiando las tecnologías móviles el proceso de aprendizaje a través de un mejor acceso a las TICs?

¿De qué manera pueden los REA contribuir al ‘conocimiento para todos’?

Cada uno de estos temas de discusión incluyó una breve introducción y una serie de preguntas para guiar la discusión. Los textos se anexan al final del reporte.

A continuación se presentan los resultados del diálogo virtual, los cuales muestran las contribuciones más importantes hechas por los participantes.

Principales comentarios y preocupaciones de los participantes

En la discusión acerca de la introducción de las TICs en áreas con diverso acceso a conectividad, los participantes compartieron una visión sistémica del problema en donde es necesario considerar: la tecnología (hardware y software), los contenidos curriculares, el perfil del profesor y los alumnos y su perfil sociodemográfico. Una posibilidad cierta es la utilización de modelos de aprendizaje “blended” o híbrido, en donde se aprovechen las posibilidades y alcances de explotación del recurso. Esto significa combinar las tecnologías y métodos existentes (computadora, pizarrones electrónicos, dispositivos móviles, formación presencial, otro tipo de herramientas educativas, etc.) con el fin de aprovechar todas las herramientas disponibles.

Los mayores desafíos regionales para la conectividad son: proveer la posibilidad de acceso a las redes de Internet a todas las personas de la región; promover el uso adecuado y correcto de las TICs; la subutilización de los equipos a causa de falta de mantenimiento, reducida oferta de opciones de capacitación reales para profesores y alumnos, desafíos en la administración, dificultades en la vinculación real con los programas académicos, etc.; la preparación de los docentes a todo nivel, ya sea en la escuela primaria, secundaria o en la educación superior; y por último, la integración de la tecnología a la vida diaria.

También se enuncia en el foro la necesidad de considerar un enfoque “comunitario” y “solidario”. En aquellas regiones en donde el acceso es limitado o nulo se deben trazar proyectos en donde participen las comunidades, identificando líderes en las escuelas y comunidades que ejecuten y gestionen el uso de tecnologías.

La gran mayoría de los participantes respondió afirmativamente acerca del potencial de la educación móvil, porque apoya una educación inclusiva y equitativa, que promueve las capacidades de los jóvenes y una educación capaz de generar capital social. Concluyeron que Latinoamérica necesita un cambio en las políticas de cobertura, infraestructura y calidad educativa para formar jóvenes y ciudadanos con una cultura social e intelectual en el uso adecuado de estas nuevas tecnologías. El mayor avance depende de que se universalicen los servicios de conectividad y todos tengan acceso al uso de las TICs, de manera que se pueda incorporar la educación móvil como estrategia de enseñanza.

Por otro lado, el aprendizaje móvil impone desafíos en el desarrollo de competencias docentes en todos los niveles educativos. Además, es importante asociar al uso de tecnologías móviles las habilidades para discriminar e identificar la información válida

y relevante. Actualmente, existen riesgos en la difusión de información sin una validación previa o enfoque específico, y menos aún si está al alcance de los menores en niveles de educación primaria y secundaria sin el apoyo informado de los docentes y padres de familia.

Para evitar esto es importante que los profesores cuenten con constante capacitación en tecnología y en la producción de blogs, web, wikis, webquest, etc. En el estado actual de la educación, la mayor responsabilidad recae en los educadores que enseñan para un mundo que ya no existe y que deben retomar este nuevo mundo de las TICs en la educación con escasas herramientas, recurriendo a toda su creatividad. En el caso puntual de las metodologías pedagógicas para el aprendizaje móvil, los educadores hacen camino al andar.

Las tecnologías móviles son la gran diferencia para transformar el acceso al aprendizaje digital. Por muy remoto que sea el poblado, siempre se puede poner un enlace satelital para bajar y subir la señal de Internet y una antena para distribuirla. Sin embargo el problema no es sólo la disponibilidad de tecnología, sino los costos y en menor medida el soporte técnico in situ. Los mayores desafíos siguen siendo los costos, las facilidades de acceso, y la voluntad gubernamental para facilitar el acceso a las TICs. Pero el enorme potencial es claro si hay compromiso por parte de los gobiernos y capacitación pertinente para los docentes.

Sin embargo, también se detecta una mayor segmentación de los grupos de estudiantes cuando se observa el manejo de tecnologías móviles en el aula. Esto se solucionaría si el dispositivo que se usa fuera proporcionado por la institución educativa y fuera estándar para todos. Pero de la forma en que se presenta actualmente, más bien colabora en la segmentación de la población estudiantil.

En el tema de REA hubo una tendencia de los participantes a resaltar el rol de la empresa privada en las iniciativas REA. La inversión de la empresa privada en REA puede apoyar a reducir la brecha de acceso a la información que existe entre la educación urbana y la rural. Además, el enfoque de los participantes es promover y difundir las iniciativas de REA, reconocer a los creadores y generar recursos para los menos favorecidos y en temas que se enfocan a los fundamentos de las culturas regionales, democratización del conocimiento y mantenimiento de las culturas nacionales y de las etnias. Los participantes recalcaron que los gobiernos deben ser los principales actores en fomentar los REA para el uso de la población en general y aprovechar así la retribución del valor agregado educativo que generaría a su propia población, tomando en cuenta que, con la globalización, el capital intelectual es una

de las más valiosas herramientas que poseen las organizaciones. El enfoque del rol del Estado en este ámbito es el de promotor y garante de la legalidad en la producción, uso y distribución de los REA; garante de la transparencia en la producción y administración de recursos, promotor de acceso e integrador de recursos financieros para la creación.

A lo largo del foro los participantes compartieron información sobre experiencias y mejores prácticas en sus países y comunidades sobre la introducción de proyectos que incorporen TICs en la educación en áreas con bajos niveles de conectividad y sobre el uso de tecnologías móviles en la educación. Si bien se presentaron contribuciones en relación con los tres temas, la mayor parte de ellas trataron sobre los desafíos que representa el uso de la tecnología para fines educativos en la región. Sin embargo, en el curso de los debates también se destacaron algunas oportunidades en el uso de las computadoras y las tecnologías de la información y las comunicaciones en las aulas, así como un mayor uso de los REA y móviles.

La conectividad sigue siendo, sin duda alguna, uno de los principales problemas en la región, seguido de la calidad de la tecnología. Cuestiones tales como el costo, la edad de las tecnologías y su mantenimiento siguen inhibiendo su uso extendido para fines educativos. En algunos países parece que no hay voluntad política para realizar inversiones que garanticen la infraestructura y el apoyo adecuados para el acceso a la tecnología. En Barbados se está llevando a cabo un proyecto muy innovador por medio del cual los negocios ofrecen desinteresadamente acceso de fidelidad inalámbrica (Wi-Fi) sobre la base de que la disponibilidad gratuita de Internet contribuirá al desarrollo económico y educativo. La existencia de energías limpias y sostenibles para el funcionamiento de computadoras y tecnologías también representa un desafío para muchos países de la región.

Otros desafíos incluyen la falta de capacitación para maestros sobre cómo incorporar las TICs en la enseñanza, así como el valor que ello representa. Se observó que los programas escolares que enseñan a los niños conocimientos sobre las TICs, también benefician a sus familias. Otros ejemplos para llegar a todos los miembros de la sociedad incluyen la iniciativa Tecnología Móvil para la Salud Comunitaria (MoTeCH), un programa en Ghana que envía mensajes de texto en idiomas locales sobre cuestiones relativas a la salud. Este tipo de proyectos alienta incluso a aquellos fuera del entorno escolar a aprender sobre las TICs, y a los padres a ayudar a sus hijos a adquirir conocimientos sobre las TICs.

Principales propuestas y recomendaciones

Recomendaciones sugeridas a los gobiernos:

- Definir políticas de financiamiento y subvención para aquellos sectores económicamente más vulnerables, por la zona geográfica donde se ubican o la falta de acceso a los servicios que ayuden a la implementación y acceso a la tecnología móvil, como también para favorecer la formación de los educadores y el acceso a esas tecnologías tanto de parte del cuerpo docente como de la población en general.
- Promover los acuerdos bi y multilaterales entre Estados para promover el uso de TICs en el campo de la educación y la salud.
- Promover que los multimedios estén al alcance de todos permite igualar el acceso a un bien universal: la información.
- Establecer políticas nacionales e internacionales que aseguren al conocimiento como un bien público.
- Generar políticas derivadas de planificación al corto, mediano y largo plazo.
- Promover colaboración con el sector privado en el diseño y aplicación de modelos sostenibles de REA.
- Utilizar más los REA en educación pública para proyectos que fomenten el aprendizaje valorativo y la capacitación adecuada de los docentes por áreas. Los países latinoamericanos deberían brindar los dominios *.edu (ejemplo: nombredelblogoeducativo.edu.pa) de forma gratuita a educadores para que escriban artículos educativos en la Internet o para publicar sus investigaciones educativas.
- Motivar grupos de investigación, apoyo y trabajo gubernamentales y no gubernamentales con presencia en la red en diferentes segmentos, que reciban la mejor ayuda y educación acerca de las TICs y que, a través de ésta, retroalimenten a su vez programas, actores e instituciones que coadyuven a enriquecer el ambiente REA, humanizando y acercando al individuo el conocimiento y las tecnologías TICs de la mano de los REA para una mayor equidad social.
- Los gobiernos podrían patrocinar la producción de contenido para REA, como la TV para el Aprendizaje en Guyana. Podría elegirse un área temática como proyecto

piloto para poner en la práctica algunas de estas ideas, y poner a prueba el impacto, los desafíos y los modelos para la acción en la producción y uso de los REA.

- Los gobiernos deberían considerar el ejemplo de proyectos tales como Una Computadora Portátil por Niño en Costa Rica y Guyana.
- Explorar, en colaboración con otros grupos, cómo pueden implementarse programas de reciclaje para los materiales peligrosos y tóxicos de las computadoras.
- Los maestros deberán utilizar las TICs al menos una vez por trimestre en todas las áreas temáticas.
- Proporcionar conocimientos básicos y formación de competencias en el uso de las TICs para todos los grupos de la sociedad con el fin de ayudar a establecer las bases para una sociedad de aprendizaje.
- Los usos estratégicos de las TICs deberían integrarse en las políticas y programas de todos los Ministerios (educación, salud, industria, trabajo, etc.). Las TICs deberían considerarse una forma habitual de trabajo en el gobierno, con el fin de permitir la integración de las TICs en todos los aspectos del gobierno y la provisión de servicios gubernamentales.
- Utilizar las necesidades de recursos educativos abiertos, junto con la supervisión y evaluación de los conocimientos y habilidades de los estudiantes, así como la opinión de los tutores sobre los mecanismos de diseño.

Recomendaciones sugeridas para el sector privado

- Mejorar la cobertura de servicios móviles.
- Bajar los costos de conexión y masificar el uso de equipos computacionales con criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y sobre todo ecológicos para reducir el impacto de los desechos tecnológicos. Sumado a esto, el software libre debe ser un punto de discusión en todo debate acerca del uso de tecnologías móviles.
- Que los distintos agentes del sector privado se integren para cumplir con su importante papel en la promoción de la responsabilidad social, aportando conocimientos, tecnología y recursos para el desarrollo educativo de la comunidad y región en

donde están insertos. Realizando capacitaciones de inducción a todos los docentes de los niveles básicos, apoyando con un presupuesto especial los intercambios de experiencias docentes a nivel latinoamericano.

- Cooperación, solidaridad y trabajo en equipo, integrando al sector privado con la comunidad docente, enfocando la transformación del “vecindario próximo” y mejorando nuestro contexto en la creación, divulgación y uso de REA.
- Establecer convenios con el sector público enfocados en el desarrollo de infraestructura y apoyo a la conectividad, pero también en el compromiso con los sectores sociales y los actores del proceso educativo.
- Donaciones del sector privado de una o más computadoras o dispositivos a las escuelas para que tengan al menos un acceso mínimo.
- Algunas posibles soluciones que se ofrecieron incluyen el ejemplo de Brainstreet Learning, en Guyana, que ofrece su plataforma de forma gratuita para el intercambio de recursos de aprendizaje.
- Que las empresas y los gobiernos aúnen esfuerzos para que el acceso Wi-Fi sea gratuito para las escuelas y los ciudadanos, con el fin de facilitar el desarrollo de la sociedad del conocimiento.
- Promover tecnologías de energía solar (Computadoras personales verdes) como las que supuestamente utilizan los mineros y otros individuos que trabajan en áreas relacionadas con la red eléctrica.

Recomendaciones sugeridas para las instituciones educativas y la sociedad civil

- Además de la tecnología móvil, se hace necesario pensar (repensar) las prácticas y modelos pedagógicos existentes, desarrollar aplicaciones educativas móviles libres y capacitar a los maestros y docentes en el uso correcto de los dispositivos móviles y la Internet para desarrollar el aprendizaje digital. Es importante implementar estrategias que permitan diseñar programas de educación en el buen uso de las TICs en las que se incorporen trucos (‘tips’) para promover el manejo de la información, el uso adecuado de las redes sociales para la sostenibilidad y cuidado del medio ambiente, el diseño de material multimedia que sirva de herramienta para el aprendizaje, y con ella promover la formación de ciudadanos digitales en el marco de una sociedad democrática.

- Formar a la comunidad sobre el uso responsable de los REA.
- Formar profesores que manejen las TICs pedagógicamente y profesores que sepan procesar y distribuir información usando las TICs y el Internet. Los contratos de transferencia/donación de computadoras deberían incluir fondos para el mantenimiento de laboratorios y la capacitación de personal calificado para que sigan funcionando. Deberán rendirse cuentas claras de los fondos que se utilizan para tales proyectos.
- Las escuelas deberían instituir una política por medio de la cual todos los estudiantes graduados son competentes en el uso de las TICs.
- Las estrategias educativas de tecnología móvil deben supervisar la información a la que tienen acceso los niños, a fin de limitar el uso indebido de la tecnología.

Otras recomendaciones

- Que los países compartan beneficios en aplicación de los REA.
- Establecer una regionalización planificada y participativa para la creación de REA enfocando el mejoramiento local y regional, considerando antecedentes de historia y cultura y aplicando las nuevas tecnologías para asegurar un intercambio interdisciplinario y transversal.
- Donaciones de otros países de computadoras reacondicionadas, a pesar de que puedan ser menos atractivas para los usuarios que las tecnologías más nuevas.
- Uso de teléfonos móviles (incluso los más viejos), computadoras existentes, radio, televisión y otras tecnologías en enfoques combinados para mejorar el aprendizaje.

Anexo I. Temas y preguntas de discusión

¿Cómo podemos escalar proyectos que introducen TICs en zonas geográficas con diverso acceso a conectividad?

Las tecnologías de información y comunicaciones abren las perspectivas para la evolución económica, técnica y humana en los diversos ámbitos: público, privado y social, con impacto en los sectores económico y social y de manera relevante en el educativo: en el salón de clase, como también a través de educación abierta y a distancia tanto en la modalidad no formal como de educación continua. Debido a las diferencias en niveles de conectividad en la región, la integración de las TIC en la educación enfrenta algunos desafíos: los infraestructurales incluyen acceso a fuentes de energía confiables y accesibles, y una conexión a Internet confiable; los tecnológicos incluyen la falta de equipos de computación y TICs, o la existencia de equipos desactualizados; acceso limitado a capacitación sobre cómo incorporar efectivamente una variedad de TICs en la enseñanza, y, por supuesto, desafíos en la obtención de financiación sostenible para la implementación de políticas y programas que integren una variedad de TICs en el proceso de enseñanza.

¿Qué enfoques pueden implementarse en el uso de tecnologías mixtas en escuelas de distintos países de la región a partir de tecnologías apropiadas según el contexto?

¿Cuáles son los mayores desafíos de conectividad en la región?

¿Qué estrategias exitosas conoce que incorporen las TICs en la educación en áreas con bajos niveles de conectividad?

¿Cómo están cambiando las tecnologías móviles el proceso de aprendizaje a través de un mejor acceso a las TICs?

El uso de dispositivos móviles para la educación constituye una oportunidad para ampliar la posibilidad de “aprender en movilidad”, de la misma forma que introduce un nuevo elemento a las posibilidades de uso de recursos para el aprendizaje activo, centrado en el aprendiz y buscando la significación. Las aplicaciones disponibles en los smartphones (teléfonos inteligentes), los más portables de los dispositivos móviles, y en las computadoras portátiles (tabletas), hacen posible la construcción de conocimiento al brindar la posibilidad de grabación de audio y video, la recuperación inmediata de información disponible en la red y en algunas bibliotecas digitales, enfatizando la mezcla de aprendizaje activo, situado y personal.

Por otro lado, se tienen las posibilidades de colaboración en tiempo real entre pares y la asesoría de docentes, que son posibles gracias a aplicaciones disponibles en estos equipos como son: los sistemas de mensajería instantánea, las redes sociales y los microblogs. El uso intensivo de estas aplicaciones ha demostrado ser una gran contribución para el mejoramiento de las prácticas de aprendizaje colaborativo. Adicionalmente, las tecnologías móviles han demostrado su utilidad para la educación no formal a través de campañas de información política y de salud, juegos educativos y aplicaciones de alfabetización.

Las tecnologías móviles son muy efectivas para el manejo de tareas administrativas, para actividades de tutoría, entrega educacional a través de podcasts, y entrega de contenidos. Sin embargo, hay variables relacionadas con los mismos elementos que favorecen la portabilidad de los dispositivos móviles, que en ocasiones son identificadas como restrictivas en su uso, como la independencia de la batería, el tamaño de las pantallas y la dependencia de la infraestructura de comunicación (redes) en las zonas de utilización.

¿Qué oportunidades detecta en la aplicación de los dispositivos móviles para el aprendizaje y para mejorar la equidad en la educación?

¿Qué desafíos impone el aprendizaje móvil en el desarrollo de competencias de los docentes en los niveles, básico, medio y superior de la educación?

¿Qué obstáculos relacionados con la tradición cultural de nuestros países pueden encontrarse en las iniciativas tendientes a promover en forma masiva el aprendizaje móvil?

¿Cree que los enfoques de educación móvil tienen suficiente potencial para merecer tiempo, esfuerzo e inversión destinados a incrementar su rol en la educación?

¿Qué estrategias podrían implementarse para mejorar la efectividad de las tecnologías móviles en la educación?

¿Qué políticas se requieren para mejorar e incrementar su impacto?

¿En qué sector del sistema educativo, ya sea formal o informal, pueden tener mayor impacto las tecnologías móviles?

¿Qué posibilidades tienen las tecnologías móviles de transformar el acceso al aprendizaje digital, particularmente en áreas geográficamente remotas o para servir a grupos desfavorecidos, y cuáles son sus límites?

¿Puede compartir alguna experiencia de la que tenga conocimiento en relación al uso de tecnologías móviles en educación?

¿De qué manera pueden los REA contribuir al ‘conocimiento para todos’?

Las iniciativas de ‘aprendizaje para todos’ y ‘aprendizaje para la vida’ (Unesco) han incentivado el desarrollo de proyectos que faciliten a la humanidad ser partícipes de ellas. El siglo XXI ha sido testigo de la evolución de un movimiento en el que varias Universidades y Organizaciones comprometidas con la educación hicieron eco de las iniciativas de la Unesco, abriendo sus campus al acceso general de recursos educativos abiertos, bajo la forma de cursos, objetos de aprendizaje y recursos multimedios en general.

Esta iniciativa apoya el principio de que “El conocimiento es un bien público y tanto la tecnología en general, como Internet en particular, ofrecen una oportunidad extraordinaria para que cualquiera, desde cualquier sitio, comparta, use y aproveche este conocimiento”.

(<http://www.hewlett.org/programs/education-program/open-educational-resources>)

En 2002, en el foro sobre Impacto de los Cursos Abiertos para Educación Superior en los Países en Desarrollo promovido por la Unesco, se adoptó la sigla Open Educational Resources (OER), traducida al español como REA. Estos términos hacen referencia a “Recursos para enseñanza, aprendizaje e investigación que residen en un sitio de dominio público o que se han publicado bajo una licencia de propiedad intelectual que permite a otras personas su uso libre o con propósitos diferentes a los que contempló su autor” (<http://www.hewlett.org/programs/education-program/open-educational-resources>).

Se Identifican tres tipos de recursos: contenidos educativos, herramientas y recursos de implementación.

En su esencia, REA hace referencia a un concepto que se considera simple y es en primera instancia legal pero tiene impacto económico. Describe aquellos recursos educativos que están libremente disponibles para su uso por educadores y aprendices, sin una obligación vinculada de pagar regalías o licencias.

El potencial educativo transformador de los REA se relaciona con: 1) una mayor disponibilidad de y accesibilidad a materiales educativos de calidad que pueden resultar en docentes y estudiantes más productivos; 2) al adaptar materiales, los estudiantes son alentados a participar más activamente en la educación a través de hacer y

crear, y no solo de leer y absorber; 3) los REA pueden ayudar a las instituciones y los docentes a producir e integrar una variedad de materiales educativos en los programas de aprendizaje.

¿Cómo puede el sector privado contribuir al fortalecimiento de la cooperación intersectorial con otros actores para promover el acceso al “conocimiento para todos” a través del uso de las TICs y de los recursos educativos abiertos?

¿Qué mecanismos y políticas pueden implementarse para crear conciencia sobre la necesidad de los REA y explicar sus potenciales beneficios?

¿Cuál es el rol del gobierno en el diseño y la aplicación de modelos sostenibles que aseguren la viabilidad de iniciativas de REA?

¿Qué tipo de recursos o medidas se hacen necesarios para asegurar la calidad en la implementación de proyectos de REA?

“Recomendaciones de la sesión Cooperación Hemisférica para promover el Acceso a y el Uso de Tecnologías”, ”, 8 y 9 de febrero de 2012, original en español.

Considerando

Que el uso eficiente y planeado de las TICs¹⁵ abren las perspectivas para la evolución económica, técnica y humana en los diversos ámbitos: público, privado y social, con impacto en los sectores económico y de bienestar social y de manera relevante en el educativo.

Que de acuerdo con la Unesco, “El conocimiento es un bien público y tanto la tecnología en general, como Internet en particular, ofrecen una oportunidad extraordinaria para que cualquiera, desde cualquier sitio, comparta, use y aproveche este conocimiento”.

Que las políticas relacionadas con la integración de TICs en proyectos para satisfacer necesidades de la ciudadanía se deben considerar en paralelo: acceso, dotación y el concepto de ecosistema integral.

¹⁵ Se asume como definición de TIC: los elementos y las técnicas usadas en el tratamiento y la transmisión de las informaciones, principalmente de informática, Internet y telecomunicaciones.

Que en la evolución de las TICs hasta nuestros días han participado en un marco de democracia y colaboración agentes del sector público, privado, de la academia y desarrollo tecnológico, así como de la sociedad civil organizada.

Que las TICs pueden ser una estrategia transversal para mejorar en una localidad geográfica todas las áreas del desarrollo humano¹⁶.

Que los representantes de la academia y sociedad civil, participantes en esta reunión, consideramos nuestra responsabilidad el proveer elementos que coadyuven con los Gobiernos de los Estados Miembros de la OEA, en el diseño de un plan cuyo objetivo es hacer más plena la integración de sus respectivos países a la Sociedad del Conocimiento, para lo cual la accesibilidad digital es una de las estrategias a tomar en cuenta.

Proponemos

Accesibilidad y derechos

- Que los gobiernos convoquen a la sociedad en general para que presenten proyectos relacionados con la utilización y aprovechamiento de las TICs. El objetivo es que sean escalables y tengan posibilidad de ser replicados o adaptados para ampliar su impacto. Los proyectos deberán haber sido probados.
- Que se institucionalice en todos los países miembros el acceso a la tecnología como un derecho ciudadano a nivel de ley, para garantizar que éste forme parte de una política de Estado. Se recomienda hacer énfasis, al especificar los alcances de este derecho, en las comunidades indígenas, en las personas en situación de discapacidad -física, mental o asociada con la edad-, en los grupos vulnerables y que se incorpore el concepto de género de modo transversal.

¹⁶ Se entiende por Desarrollo Humano “aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, trata de la promoción del desarrollo potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida de acuerdo con sus valores y aspiraciones.” (PNUD)

- Que los Gobiernos utilicen REA¹⁷ para fortalecer los programas de acceso universal a las TICs aplicados en la región y cuya finalidad sea satisfacer las necesidades humanas relacionadas con servicios básicos: educación, salud y en general servicios vinculados con el desarrollo humano.
- Que los gobiernos se comprometan, en el ámbito hemisférico, a mantener procesos de gobernanza¹⁸ en la aplicación y desarrollo de las TICs en donde la característica sea el mantenimiento de un principio de participación de los múltiples actores involucrados, en un marco de democracia y transparencia.

Infraestructura

- Que los Gobiernos y la sociedad civil -en alianzas tipo público-privadas- identifiquen oportunidades de negocio enfocadas a satisfacer las necesidades de servicios que permitan garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las inversiones realizadas en innovación en TICs en las áreas geográficas menos favorecidas. Se buscará al mismo tiempo atender los requerimientos de servicios de mantenimiento, capacitación, gestoría, entre otros para la mayor cantidad de ciudadanos posibles y vincular a empresarios del sector social para que, con base en esa detección, se promuevan iniciativas empresariales asociadas a las TICs en las Américas.
- Que los Gobiernos consideren la inclusión de los servicios relacionados TICs como política en la planeación y ejecución de los proyectos de infraestructura realizados en el ámbito de sus territorios.
- Que los Gobiernos reconozcan y apoyen los avances de las iniciativas existentes en torno a infraestructura o recursos críticos, asociados a las TICs.

¹⁷ OER o REA, hacen referencia a "Recursos para enseñanza, aprendizaje e investigación que residen en un sitio de dominio público o que se han publicado bajo una licencia de propiedad intelectual que permite a otras personas su uso libre o con propósitos diferentes a los que contempló su autor". Se identifican tres tipos de recursos: contenidos educativos, herramientas y recursos de implementación.

¹⁸ "Gobernanza" es un concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar".

Apropiación, innovación y emprendimiento

- Que los Gobiernos asocien a los proyectos cuyo objetivo sea integrar TICs como medios para promover el desarrollo y la inclusión social, la creación de una capacidad instalada¹⁹ a nivel local que garantice su administración eficiente y sostenible y por ende la apropiación por parte de la comunidad.
- Que se integre en los proyectos de educación formal, no formal e informal, un componente asociado a la generación de contenidos educativos locales y el alojamiento de dichos contenidos con disponibilidad también local.
- Que en la planeación de políticas asociadas a TICs, se mejoren los mecanismos de coordinación y comunicación, entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado, que estén vinculados con su puesta en marcha.

¹⁹ Se deben observar simultáneamente factores relacionados con el desarrollo de las capacidades humanas (alfabetismo tecnológico) que permitan explotar las TICs, la definición de los requerimientos tecnológicos y de infraestructura que den soporte a las iniciativas y aquellos relacionados con políticas públicas que den viabilidad a su implementación.

V. SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Presentación Socorro Ramírez

La criminalidad organizada se ha convertido en la mayor amenaza a la estabilidad y seguridad en América Latina y el Caribe. Las redes del crimen organizado no tienen fronteras. Son transnacionales. Su presencia se deja sentir en toda la región. México, los países caribeños, centroamericanos y andinos, junto con Brasil, parecen ser las naciones más afectadas en la actualidad. Y las redes han desarrollado nexos entre las Américas y con África, España, Italia, Rusia y Japón, por mencionar solo algunos de los países involucrados.

La actividad ilegal de estas redes transnacionales se extiende a todos los campos del delito. Entre sus actividades más destacadas se encuentran la trata de personas, la minería ilegal, la biopiratería, el contrabando de armas y de artículos de toda clase (electrodomésticos, textiles, automóviles, etc.), etc. Lugar especial en estos negocios ocupa la producción, el tráfico y la distribución de las drogas, tanto de origen natural como sintéticas. Pero hay otros motores y articuladores de los negocios ilegales.

Todas estas formas organizadas del delito desembocan y consuman su propósito en el lavado de activos cuyos mecanismos se extienden por toda la economía legal. El dinero sucio se lava, en primer lugar, a través del sistema financiero internacional y luego se irriga hacia todo tipo de empresas legales. Participa en la propiedad raíz, la construcción, las finanzas, el comercio, el turismo, etc. El entramado entre legalidad e ilegalidad se ha hecho así tan complejo que resulta difícil hoy discernir qué empresas hacen parte de la economía legal y cuáles se nutren de la economía 'sombra'.

De hecho, la segunda economía más grande del mundo después de la de Estados Unidos es la de los mercados sombra. Si a esta economía subterránea se le suman las ganancias hechas en mercados lícitos a través del lavado de activos, se convierte en la economía más poderosa del mundo y con mayor capacidad de adaptación y flexibilidad. Como se señala en este capítulo, el poder de esta economía radica en su capacidad de integrar verticalmente mercados lícitos con mercados ilícitos, y de integrar horizontalmente regiones geográficas dispares que ofrecen ventajas comparativas, ya sea para los mercados sombra o para el lavado de activos.

Las redes criminales organizadas generan en torno suyo un altísimo nivel de corrupción y violencia. Para proteger y favorecer sus negocios, someten a funcionarios de

seguridad y de justicia, así como a comunicadores o dirigentes políticos, al inescapable dilema entre soborno o asesinato. Esto, sin contar con que tanto agentes de seguridad, jueces, políticos y empresarios, como gente del común, buscan la vinculación a las empresas delictivas en su propio beneficio. De esta manera, la criminalidad organizada difunde la corrupción y tiende a apoderarse del Estado, con mayor o menor éxito según la debilidad o fortaleza del mismo. Más aún, imponen la ambición del dinero fácil en la sociedad pervirtiendo así la cultura y la moral pública.

Teniendo en cuenta que se trata de redes ilegales, sus miembros van armados y cuentan con aparatos de seguridad igualmente armados. En estas condiciones, se convierten en fuente de permanente violencia. Cuando el Estado o la sociedad reaccionan, son capaces de retarlos y desatar contra ellos una violencia sin límites, como es ahora el caso en México y lo fue antes en Colombia. Pueden recurrir para ello al secuestro, la extorsión, el atentado, el asesinato selectivo o la masacre colectiva. Asimismo, por no estar sometidos a los tribunales de justicia, la violencia es para ellos el único juez capaz de dirimir sus disputas internas.

No sobra anotar que la criminalidad organizada, y en particular el narcotráfico, tienen una gran capacidad de adaptación a nuevas circunstancias. De los grandes 'capos' y carteles de los años ochenta y noventa, que hacían ostentación pública de su poder y su influencia incluso en la política, los narcotraficantes colombianos pasaron a convertirse en pequeños grupos dispersos más o menos invisibles, que mutan con facilidad. Y del ejercicio de la violencia contra el Estado, pasaron a tratar de penetrarlo silenciosamente mediante la corrupción de funcionarios y la alianza con políticos, fuerzas de seguridad y empresarios. Es posible que en México el proceso haya sido exactamente inverso. De una época en la que los narcotraficantes estaban mimetizados en los aparatos de seguridad, la justicia y el poder político, las redes criminales han pasado a la violencia abierta contra el Estado y sus agentes. Y de encargarse de la producción, las rutas del tráfico y la distribución de la droga, pasaron a controlar el ingreso a Estados Unidos y la distribución de la cocaína. Asimismo, la criminalidad organizada es móvil. Si tropieza con dificultades en una región o un país, se traslada a otro. Además, ha aprendido a dividir el trabajo: subcontrata delitos y crímenes con la delincuencia común en cada país por donde transita y estructura bandas armadas de apoyo.

A pesar de esta grave amenaza criminal a la estabilidad y seguridad de la sociedad y del Estado en América Latina y el Caribe, las respuestas nacionales, regionales y hemisféricas han estado seriamente limitadas hasta ahora por lo menos por tres muy serias equivocaciones que las han hecho, en la práctica, totalmente ineficaces.

En primer lugar, han centrado sus esfuerzos casi exclusivamente en el narcotráfico, haciendo caso omiso de su imbricación en redes criminales mucho más amplias, que desarrollan muchas otras actividades de la economía tanto ilegal como legal. En segundo término, han puesto su mayor énfasis en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, dejando en un segundo plano el problema del consumo. Y, en tercer lugar, la estrategia misma contra el narcotráfico se ha reducido a una respuesta meramente prohibitiva y represiva, a la acción policiva, militar y carcelaria, que, fuera de causar violencia y corrupción, solo ha obtenido victorias pírricas. A pesar de ello, se la ha mantenido inalterada y se ha opuesto siempre una cerrada resistencia a una seria evaluación. Tras casi medio siglo de pavorosa violencia, muerte, corrupción, debilitamiento del Estado y la democracia, y freno al desarrollo de la región, la exportación de drogas a Estados Unidos sigue igual y ha crecido hacia Europa, mientras las cárceles del hemisferio han colapsado llenas de pequeños traficantes y consumidores.

El camino a la VI Cumbre canalizó el debate sobre la política de drogas en el que ya no participan solo expresidentes o intelectuales sino que entraron presidentes en ejercicio. Cartagena se convirtió en la ocasión para organizar la discusión al más alto nivel sobre todas las alternativas y en todos los escenarios posibles. Ojalá el exámen incluya los criterios para evaluar la política que no pueden seguir reducidos a decomisos o encarcelamiento y sus principios que deben ser compatibles con otras convenciones como las de derechos humanos y ambiente. Un debate informado, con expertos, con participación de organizaciones sociales y empresariales, del personal de salud y de educación puede ayudar a poner en marcha reformas que reduzcan los daños causados por la “guerra contra las drogas” y marquen una nueva dirección hacia políticas más humanas y eficaces que mitiguen los daños a las personas, comunidades y Estados, enfrenten los problemas que dan cabida a mercados ilegales y desvertebran la criminalidad transnacional.

Como se observa por el número de ponencias y el tamaño de este capítulo, el tema de la seguridad y la criminalidad transnacional ocupa los primeros lugares en la preocupación de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y de los expertos. De hecho, una parte significativa de foros Camino a Cartagena, realizados dentro o fuera de Colombia estuvieron centrados en esta gran problemática de las Américas.

Seis ejes vertebran la primera parte de este capítulo.

Ante todo, en las ponencias sobre la situación centroamericana aparecen los debates sobre la criminalidad transnacional, que articula todo tipo de actividades y

tráficos ilegales. Las rutas del tráfico de drogas coincide con los caminos de esa nueva forma de semiesclavitud que es la trata y tráfico de personas, así como con los rutas de migrantes indocumentados que salen desde los países andinos, el Caribe y Centroamérica hacia Estados Unidos, y son criminalizados por los países de tránsito o destino.

Las ponencias también hacen referencia a la creciente presencia de organizaciones criminales mexicanas en Centroamérica que, además de articular los tráfico ilegales de personas, drogas y armas, transnacionaliza la seguridad centroamericana y la vincula a la de Estados Unidos.

Luego, las ponencias se acercan a la discusión sobre la fallida política de drogas y la necesidad de desarrollar el debate sobre las alternativas. Para casi todas las entidades, los expertos y los participantes en los foros que aparecen en este capítulo, ha llegado la hora de revisar muy seriamente la política de drogas y la estrategia contra la criminalidad organizada.

Además, se examina la problemática de la seguridad ciudadana desde los efectos de la criminalidad transnacional en las triples fronteras amazónicas. Las ponencias llaman a cambiar la concepción que los centros políticos tienen de las fronteras e invitan a verlas como zonas donde conviven sociedades con intereses comunes, que contrastan con las políticas de seguridad nacional de los Estados.

Igualmente, se publican ponencias con miradas diferentes sobre el tráfico de armas. El estudio sobre Bogotá muestra que el noventa por ciento de las actividades delictivas se realizan con armas ilegales cuyos proveedores son grupos derivados del negocio del narcotráfico, el contrabando y la trata de personas, mientras que en Centroamérica la investigación muestra cómo, si antes los Estados y las guerrillas suministraban las armas que había en el istmo, ahora lo hace el comercio legal desarrollado por empresas legales de seguridad privada, que son los mayores importadores de armas y tienen más agentes de seguridad que los mismos Estados.

Después, las ponencias se concentran en la perversa relación entre las estructuras criminales que buscan protección y los políticos a la caza del poder. Muestran cómo esos nexos se transnacionalizan al ritmo de la actuación desterritorializada de las redes criminales. El examen del caso colombiano sugiere cómo, el contexto demarcado por el narcotráfico, el conflicto armado interno, el crecimiento de la competencia electoral, la incertidumbre sobre el triunfo y el costo de las campañas inciden en que los políticos accedan a los servicios de protección y financiación que les ofrecen las estructuras criminales. En el caso mexicano, el ponente insiste en que, al haber desaparecido el árbitro estatal y sus mecanismos de control, las organizaciones

criminales entraron en un proceso de violenta lucha interna por la hegemonía en el campo criminal. El caso peruano, a su vez, documenta el intento de hacerle frente a este fenómeno por la vía de control de actividades sospechosas de lavado que proviene del sector financiero.

La segunda parte de este capítulo aborda el análisis desde el Caribe insular, los esfuerzos emprendidos por los grupos de integración subregional mediante las estrategias concertadas en el Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad Andina y La Unión de Naciones Suramericanas, y muestra que, pese a los diversos esfuerzos realizados en las últimas décadas para combatir estos flagelos, la criminalidad sigue activa y parecería que es cada vez más fuerte porque sus estrategias se renuevan más rápido que las de los Estados.

La tercera parte del capítulo presenta las conclusiones y propuestas sobre seguridad surgidas en los foros virtuales y presenciales impulsados por la Secretaría de Cumbres de la OEA, que están dirigidas a la gestión de la seguridad pública y de policía, a la cooperación internacional, la participación ciudadana y las políticas para jóvenes y mujeres.

1. Ponencias en algunos foros

“Maras, mafias y crimen organizado en Mesoamérica”, Raúl Benítez Manaut, Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), www.seguridadcondemocracia.org.

Según la Oficina Contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (UNODC), las rutas de esclavitud, trata y tráfico de personas, coinciden en muchos casos con las de tráfico de drogas. Las múltiples definiciones de tráfico de personas incluyen fenómenos como el reclutamiento, transporte, transferencia o retención de documentos mediante el uso de la fuerza o la amenaza de su uso y otras formas de engaño y abuso de poder, a personas vulnerables, a fin de obtener ganancias monetarias y explotación sistemática. Este es, con mucha frecuencia, el caso de las migraciones de los países andinos, el Caribe y Centroamérica hacia Estados Unidos¹.

En Estados Unidos, según informe del propio gobierno, se explota sexualmente un número aproximado de 50.000 mujeres latinas. Cada año ingresan entre 14.000 y 17.000 mujeres para propósito de trata y explotación sexual. Se las envía a Estados Unidos tanto para “consumo” de los trabajadores migrantes como para los altos ejecutivos, y entre todos ellos, principalmente entre migrantes pobres, son frecuentes enfermedades como el VIH. A todas estas mujeres se les retiene la documentación, no reciben personalmente el “cobro” de sus servicios o deben pagar un porcentaje de él. Se menciona también en este informe que se observa “servidumbre por deuda” en el caso de jornaleros agrícolas inmigrantes, “servidumbre doméstica involuntaria” y tráfico de menores con fines de explotación sexual².

En esta ponencia se analiza el caso de América Latina y la problemática de la nueva esclavitud entre Centroamérica y México, países emisores de población y tránsito, y Estados Unidos, país receptor.

Según el Pew Hispanic Center, un total de casi 42 millones de hispanos residían en el año 2005 en Estados Unidos³. La mayor parte de ellos habían llegado indocumentados a ese país y se encontraban sujetos a las vejaciones de la llamada “nueva

1 UNODC, “Global Report on Trafficking in Persons, Vienna”. February 2009. pp. 9.

2 U.S. Department of State, “Trafficking in Persons Report, U.S. Dep.. of State”. Reporte. 2011. pp. 9 y 17. www.state.gov/documents/organization/n167348.pdf

3 Pew Hispanic Center, “Tabulations of 2005 American Community Survey”. Washington, D.C. 2005.

esclavitud”. De estos casi 42 millones, 25 millones habían nacido en Estados Unidos y casi 17 millones en el extranjero. Exceptuando a los cubanos, puertorriqueños y dominicanos, casi el 80 por ciento de los nacidos en el extranjero había atravesado por México. Además, el 70 por ciento de ellos habría emigrado empleando redes criminales, lo quiere decir que, en los últimos 25 años, cerca de dos millones de personas habrían sido víctimas de las organizaciones criminales que realizan el viaje al norte⁴. Por su parte, el gobierno mexicano tiene una política similar a la de Estados Unidos en relación con la población migrante indocumentada, y, sin mencionarlo explícitamente, considera a los migrantes como un problema de seguridad.

Esclavitud en América Latina

Entre todos los migrantes de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos, los mexicanos constituyen el flujo más elevado. A partir del 2001, se ha expandido el empleo de migrantes para cargar drogas a cambio de su transporte hacia el norte. Esta práctica ha generado nuevas situaciones de semiesclavitud. Además, en muchos casos, los migrantes son víctimas de secuestro o de asesinato y, en el caso de mujeres e infantes, de violación⁵.

En el pasado el tráfico de personas no lo realizaban bandas del crimen organizado. Se hacía más bien mediante redes de empleadores o “enganchadores” laborales conocidos, y mucha de esta actividad era “intrafamiliar” (los parientes de una joven la enviaban donde sus familiares en las ciudades, o los padres trataban de “colocar-la en una buena casa”). De hecho, en la gran mayoría de los poblados rurales de América Latina estos enganchadores son conocidos y reconocidos socialmente.

La nueva esclavitud y el ingreso del crimen organizado transnacional se ha visto favorecido en el siglo XXI por los procesos de globalización. Han aumentado los flujos migratorios, se ha desplazado al viejo actor criminal y han aparecido las grandes mafias que controlan los flujos de personas, a la par con los flujos de drogas y armas. Estas “nuevas” organizaciones criminales son, desde luego, mucho más peligrosas, lo que incrementa el riesgo para las personas vulnerables y susceptibles de ser esclavizadas.

⁴ Entre los mexicanos migrantes no es frecuente el empleo de redes criminales, excepto para cruzar “la línea” en las ciudades fronterizas. Los centroamericanos con mucho mayor incidencia se ven obligados a clandestinizarse y emplear redes criminales desde su ingreso a México, debido a la política de persecución de las autoridades mexicanas, sea para deportarlos (política oficial), o para extorsionarlos y entregarlos a organizaciones criminales (por colusión y corrupción).

⁵ University of Sussex: www.migrationdrc.org

En América Latina los nuevos actores criminales se aprovechan de situaciones críticas como el desplazamiento forzado por causa de la guerra, principalmente de campesinos de Guatemala, Colombia y El Salvador; de la situación extremadamente crítica de la agricultura que se observa en todos los países; de procesos de reunificación familiar (traslado de parientes a Estados Unidos, principalmente); de la existencia de un gran segmento de familias desintegradas por sus condiciones de pobreza extrema. Hay países donde la pobreza extrema supera al 50 por ciento de la población (Bolivia, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua), o en los que sus regiones agrícolas tienen segmentos de población excluidos de forma masiva como en México, Brasil y Perú.

Uno de los países donde abundan los migrantes secuestrados y en situación de trata es México. El problema tocó fondo tras el descubrimiento de 72 cuerpos de migrantes indocumentados en un rancho en San Fernando, Tamaulipas, el 24 de agosto de 2010⁶. Este tema, sumado al de la creciente presencia de organizaciones criminales mexicanas en Centroamérica, sobre todo de los Zetas y el Cártel de Sinaloa, son los principales elementos de conflicto en las relaciones de México con los países centroamericanos. En el fenómeno se entrecruzan el tráfico y trata de personas con el tráfico de drogas.

La nueva criminalización de los migrantes: la aparición del crimen organizado

En la frontera sur de México -una frontera abierta donde predominan las mafias de traficantes de personas- existe corrupción gubernamental de los funcionarios de bajo nivel de las dependencias responsables de la seguridad: el Instituto Nacional de Migración, las Aduanas, la Policía Federal Preventiva (PFP), los miembros de los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas, tanto los de todo el estado como los municipales, las fuerzas armadas y los miembros de la Procuraduría General de la República. Esta corrupción es histórica y se vincula a asociaciones mafiosas de los funcionarios mexicanos con los guatemaltecos. Este fenómeno se da principalmente en el límite de Tapachula y ciudad Hidalgo, en México, con TecunUman, Guatemala, en la zona selvática del Petén y el Estado de Tabasco (por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera en El Ceibo), y también en la frontera de México con Belice.

⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México". México. CNDH. 22 de febrero de 2010. www.cndh.org.mx/node/35. Antes de esta fecha el gobierno mexicano le negaba a los gobiernos de América Central que hubiera corrupción entre sus funcionarios de migración y protección de fronteras y carreteras.

Desde inicios del siglo XXI, ha aumentado el tráfico ilegal de migrantes motivado por la gran crisis económica de Centroamérica y el aumento del crimen. De paso, señalemos que en este contexto aparecen las “maras” y comienza a hablarse de nuevas amenazas⁷.

Entre Centroamérica y México hay tres actividades criminales fuera de control, que están amenazando la seguridad de las naciones y de la región en su conjunto: los tráficos de personas, drogas y armas. Ello, además, transnacionaliza la seguridad y la vincula estrechamente a la de Estados Unidos. El tráfico de personas y de drogas tiene una dirección sur-norte, mientras el de armas es multidireccional, pero en el caso mexicano provienen fundamentalmente del norte del país⁸.

La migración de gente humilde en busca de oportunidades atrae una extensa red de actividades criminales paralelas. Los actores criminales emplean a funcionarios coludidos con ellos en todos los países. Los migrantes son las víctimas. La migración se produce de forma individual y en pequeños grupos y, como se señaló previamente, está vinculada a mafias de traficantes protegidos por funcionarios de gobierno. También se integra con redes de transportistas, propietarios de restaurantes y dueños de propiedades empleadas como casas de seguridad. En estas redes están involucrados, según numerosos organismos internacionales y gubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, funcionarios de nivel local de El Salvador, Honduras, Guatemala y México, principalmente.

No obstante, producto de las crecientes medidas de seguridad observadas en la frontera México-Estados Unidos, y por las políticas migratorias cada vez más restrictivas en este último país, se ha dificultado el tránsito y ha crecido el riesgo para el migrante, aumentando la ganancia criminal y la corrupción gubernamental. Por esta razón, parte de estos migrantes deciden quedarse en México.

Hasta el año 2000, un millón cien mil personas provenientes de Centroamérica habían migrado hacia Estados Unidos. El 90 por ciento lo había hecho debido a los conflictos de los años ochenta, aunque también influyeron causas socio-económicas⁹. Por la dificultad de la travesía, se ha hecho cada vez más difícil transitar de forma individual, y se necesita recurrir a traficantes profesionales. Los más

⁷ Gema Santamaria, “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad” en Revista Mexicana de Política Exterior No. 81. Octubre de 2007.

⁸ Statement of Jess T. Ford, Director International Affairs and Trade, “FIREARMS TRAFFICKING.U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges”, GAO REPORT. Washington D.C. June 19 2009.

⁹ International Organization for Migration, “Migrant Trafficking in Central and North America”. Geneve. June 2000.

pobres intentan la travesía por cuenta propia, buscando empleo temporal en el trayecto, y muchas veces se quedan en México, en parte debido a la imposibilidad de pagar el viaje y a otros obstáculos que se encuentran en el camino como las extorsiones, secuestros y hasta asesinatos. En México son explotados y se ha producido un aumento notable de la trata de personas para “servicios” de prostitución, incluso forzada, de mujeres y niñas.

La forma como se expresa la criminalidad se puede analizar con el fenómeno de las Maras (jóvenes que se organizan en pandillas y son extremadamente violentos). En los países centroamericanos se estima que, para el año 2010, existían aproximadamente setenta mil pandilleros organizados como Maras¹⁰. En México, la presencia de mareros centroamericanos se ubica en el sur del país y en las rutas de migrantes. En el caso de Chiapas, se han identificado Maras en 24 de los 130 municipios del estado, pertenecientes a las llamadas Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18. Se calcula que casi el 50 por ciento de sus miembros tienen menos de 18 años, 40 por ciento están entre los 18 y los 25 años, 7 por ciento entre 26 y 30 años y sólo el 4 por ciento son mayores de 30 años¹¹.

El tránsito de facto casi libre entre Centroamérica, México y Estados Unidos, lleva consigo en muchas ocasiones violaciones a los derechos humanos, allanamiento ilegal e ingreso violento de autoridades migratorias y policíacas a casas y hoteles en todos los países, abusos sexuales a mujeres migrantes y chantaje de las autoridades, además de la extorsión de los “polleros”¹². En el camino hacia Estados Unidos, los migrantes centroamericanos se trasladaban hasta hace poco a través de la ruta del tren Tapachula - Nuevo Laredo, siendo presas de tratantes de personas que prometían conducirlos hasta ese destino¹³. Posteriormente, las rutas terrestres que salen de Guatemala (tanto por TecunUman como por el Petén-Ceibo) se enlazan con las autopistas de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, crecientemente controladas por el grupo criminal Los Carteles del narcotráfico y expuestas al secuestro y asesinato de migrantes.

10 GAO, “Combating Gangs. Federal Agencies Have Implemented a Central American Gang Strategy, but Could Strengthen Oversight and Measurement of Efforts”, GAO Report. Washington D.C. April 2010. pp. 6.

11 Athanasios Hristoulas, “Las maras en México: perspectivas, percepciones oficiales y política pública”, Documento de trabajo del proyecto de investigación Red Transnacional de Análisis sobre Maras. México. ITAM. 2007. www.interamericanos.itam.mx/maras

12 Marc R. Roseblum and Kate Brick, “US Migration Policy and Mexican-Central American Migration Flows: Then and Now”. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center, Migration Policy Institute. August, 2011.

13 El tren dejó de funcionar después del paso del huracán Stan por Chiapas y Guatemala, los días 3, 4 y 5 de octubre de 2005. Los daños a las vías férreas se estimaron en 20 millones de dólares. La empresa Genesse and Wyoming Inc (GWI) se declaró en quiebra y devolvió la concesión a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México (SCT). Ver Analítica Internacional, “Migración y frontera sur de México”. México. Grupo Coppan SC. 19 de septiembre de 2007.

A nivel legal, las constantes denuncias de organizaciones defensoras de derechos humanos, de los gobiernos de Centroamérica y de numerosos organismos internacionales como la ONU y la OIM, llevaron a México a una revisión integral de su legislación, emitiendo en 2011 la nueva “Ley de migración”¹⁴. Se menciona en las disposiciones de la misma el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, no importando su nacionalidad, y eliminando la cláusula que vinculaba la situación de indocumentado con delito¹⁵.

En el caso de las actividades de los carteles del narcotráfico¹⁶, de los siete principales carteles que existen en México: 1) el de Sinaloa (Chapo Guzmán), 2) los Beltrán Leyva y cartel del Pacífico Sur, 3) el del Golfo, 4) los Zetas, 5) el de los Arellano (Tijuana), 6) el de Juárez, y 7) La Familia Michoacana (también Caballeros Templarios), sólo dos de ellos realizan actividades de narcotráfico en los países de América Central, aunque tienen actividades menores otros dos. El cartel de Sinaloa tiene presencia en Guatemala, Honduras y El Salvador, básicamente para resguardar cargamentos que se envían por aire y mar desde Colombia y desembarcan en la costa Pacífico de esos países; los Zetas se hallan en la costa Caribe de Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua y, en menor medida, en El Salvador. También se ha detectado allí la presencia del cartel del Golfo y la Familia Michoacana¹⁷. Sin duda, los países más afectados por la criminalidad común y organizada de Centroamérica son los ubicados en el triángulo norte: Guatemala, Honduras y El Salvador, y es donde se observan más debilidades en las instituciones estatales para hacerles frente¹⁸. Esto es particularmente grave en Guatemala, debido a la frontera selvática con México en la región del Petén, donde incluso se localizan gran cantidad de pistas clandestinas para el aterrizaje de aeronaves provenientes de Colombia y Venezuela¹⁹. Según la Oficina para el Control de Narcóticos del Departamento de Estado, alrededor del 60 por ciento de la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa primero por Centroamérica y luego de allí sigue a México²⁰.

14 Gobierno de México, “Ley de Migración”, en Diario Oficial de la Federación. México D. F. 25 de mayo de 2011.

15 Los analistas de migración han registrado una gran disminución de deportados centroamericanos desde México a partir de 2009, sin embargo, la mayoría de los documentos de los defensores de derechos humanos señalan una gran diferencia entre la voluntad política de las autoridades federales, y la práctica real de las autoridades federales, estatales y municipales en el fenómeno de extorsión, trata, tráfico y hasta asesinato de migrantes (mientras más está ubicada una autoridad en “el terreno”, es más cercana su proclividad a la corrupción, aunque a veces este fenómeno escala a niveles medios y superiores). Al respecto se señala la ausencia de un reglamento operativo de la Ley de Migración de 2011, y castigos reales a los funcionarios corruptos, lo que en la práctica deriva en gran impunidad.

16 Raúl Benítez Manaut, “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos. Raúl Benítez Manaut (editor). México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. 2010. pp. 13.

17 Antonio Mazzitelli, “Mexican Cartels Influence in Central America”. Western Hemisphere Security Analysis Center. September 2011. pp. 15.

18 Cynthia J. Arnson and Eric Olson (editores), “Organized Crimen in Central America: the Northern Triangle”. Washington D.C. Woodrow Wilson Center. September 2011. Ver también Analítica Internacional, “Crimen organizado en Centroamérica”. México. Grupo Coppan. Enero 20 de 2011.

19 Jennifer Griffin, “America’s Third War: Fighting Drug Cartels in Guatemala”, en Fox News. December 13, 2010.

20 US Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “International Narcotics Control Report Strategy 2011”. Washington, D.C. Vol. 1. March 2011. pp. 270.

Conclusiones

La frontera México-Guatemala, considerada una línea imaginaria, se encuentra controlada por mafias de crimen organizado de personas, drogas, armas y mercancías (contrabando). Las autoridades de los dos gobiernos tienen poco control de dichas actividades criminales, y en muchas ocasiones el fenómeno de la corrupción las vuelve cómplices del crimen organizado.

La migración es uno de los fenómenos más notables del corredor mesoamericano de seguridad. Los flujos de población centroamericana que buscan aproximarse a Estados Unidos son detenidos por autoridades mexicanas, convirtiéndose en un asunto muy grave de derechos humanos.

El tráfico de personas se ha vuelto un negocio organizado multimillonario, con ramificaciones que van desde los pequeños poblados rurales de origen de los migrantes hasta los lugares de destino en Estados Unidos. La frontera sur de México se considera uno de los puntos críticos más importantes de dicho tráfico, así como los corredores que se dirigen a la frontera norte de México, sobre todo hacia Texas.

El narcotráfico proveniente de Colombia (tráfico de cocaína) tiene uno de sus principales puntos de desembarque aéreo y naval en las costas y pistas clandestinas de Guatemala, El Salvador, Belice y Honduras. La selva Petén-Lacandona está considerada una zona de alta incidencia del narcotráfico.

De igual manera, para alimentar el narcotráfico, el comercio ilegal de armas de bajo calibre ha inundado la región sur de México, y provee a propietarios de tierras, traficantes de personas y traficantes de drogas. Esta circunstancia ha aumentado las condiciones de inseguridad de la población en las ciudades y el campo del sur de México, y se aprovecha de las disposiciones legales de Guatemala, que permiten la venta y comercio de armas.

En el caso de México, el sur del país es una región con elevada proclividad a violar los derechos humanos de los migrantes ya que, al ser el paso geográfico natural de migrantes no documentados de muchos lugares del mundo hacia Estados Unidos, éstos caen fácilmente en las redes criminales de trata y tráfico. Esta actividad se encuentra crecientemente controlada por los grupos criminales de tráfico, las Maras, y en los últimos tres años, por las organizaciones del narcotráfico, principalmente los Zetas.

En el discurso diplomático, desde Estados Unidos se habla sobre la necesidad de la cooperación para combatir a las amenazas emergentes como el crimen organizado. En la práctica, lo que predomina es un discurso unilateral, que enfatiza la protección de las fronteras, y solicita –sugiere o exige- a sus vecinos una amplia cooperación al respecto.

Desde México se reproduce exactamente la misma actitud hacia Centroamérica: un discurso cooperativista, “vis a vis” de una política excluyente, de protección de fronteras. Al igual que lo que en Estados Unidos sucede con los migrantes, en México se pretende cerrar –sellar o “legalizar”- la frontera sur. El Instituto Nacional de Migración dedica un esfuerzo muy importante a la captura de migrantes centroamericanos y de mafias de traficantes. Por esta razón, en Centroamérica se considera al gobierno mexicano como mucho más cercano al estadounidense que a los suyos. La política migratoria aleja a México de Centroamérica y es uno de los principales obstáculos para la cooperación en materia de seguridad.

Es claro que el crimen organizado es el nuevo enemigo de la agenda de seguridad de América Latina, y principalmente en el llamado corredor mesoamericano. Aunque Estados Unidos no ha desplazado al terrorismo de su lista de prioridades y éste es un enemigo no latinoamericano, el crimen organizado es un enemigo real, con capacidad de crecer y debilitar las estructuras de gobierno de todos los países si no se le combate con estrategias exitosas. Y la frontera sur de México es definitivamente uno de los eslabones más débiles de la seguridad nacional del país. En este eslabón débil, las principales víctimas son los migrantes por la proclividad a verse convertidos en “esclavos modernos” o a que en el camino pierdan la vida y, en el caso de mujeres y niñas, corre cotidianamente peligro su integridad.

“Lucha contra el crimen organizado: los enfoques y las opciones”, Sergio I. Moya Mena, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría General.

El crimen organizado, que supone el concurso deliberado y duradero de varios individuos para llevar a cabo una cadena de delitos, implica también como fenómeno delictivo otras características, como poder financiero, dominio de territorios y lugares estratégicos, poder armado intimidatorio, interconexión global y empoderamiento cultural.

En Centroamérica la criminalidad organizada asume distintas modalidades, que dependen del producto o del servicio específico con el que se trafique. El PNUD, ha identificado 23 “mercados subterráneos” o áreas de acción del crimen organizado

con distintos niveles de complejidad y que van desde mafias dedicadas al robo de celulares, hasta actividades muchos más complejas como la trata de personas o el narcotráfico.

Una serie de factores como la amplia disponibilidad de armas pequeñas, zonas de difícil acceso y con pocos servicios (especialmente en las áreas fronterizas), corrupción, impunidad, aparatos de seguridad corruptos e ineficientes, ausencia de una cultura de legalidad, pobreza y una cultura de la violencia, crean en la región condiciones para el desarrollo del crimen organizado en sus diversas expresiones.

Trata de personas

Centroamérica se ha convertido no sólo en una región de origen y recepción de trata de personas en los ámbitos laboral, de esclavitud, y sexual, sino también en fuente, tránsito y destino para mujeres y niños víctimas de la trata con fines de la explotación sexual comercial.

No se sabe cuánta gente es tratada al año en Centroamérica y las estimaciones no son más que presunciones. Actualmente, el conocimiento de la problemática sólo es posible a partir del registro de datos encontrados a través de diversas fuentes de información y mediante su integración (casos atendidos, denuncias formales e informales, sospechas, etc.) A esto se debe agregar el hecho de que, aun cuando existan datos estadísticos sobre la trata, en muchos casos la información no es del todo confiable, pues la trata de personas, el tráfico ilícito y la migración irregular son registradas como un mismo fenómeno.

Lavado de activos

Aunque el lavado de activos es otra expresión del crimen organizado difícil de medir, las autoridades aseguran que es una actividad ilícita en pleno avance. Se ha creado legislación para enfrentar el lavado y se han tomado medidas para bloquear el financiamiento al terrorismo, pero la eficacia de estas medidas es aminorada por las debilidades del estado de derecho, la corrupción, la carencia de recursos para personal y equipo y, sobre todo, por la falta de coordinación entre las autoridades de los distintos países.

En el caso de los países del Acuerdo Regional de procedimientos migratorios CA-4 (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), los procesos de integración, que

han favorecido una mayor movilidad de personas y bienes a través de las fronteras, lamentablemente también han favorecido el traslado sin controles adecuados de grandes sumas cuyo origen es el crimen organizado.

El narcotráfico

Pese a la diversidad de expresiones del crimen organizado, es el narcotráfico la más lucrativa, la más compleja desde el punto de vista logístico y la que presenta más desafíos a la seguridad y la gobernabilidad.

Aunque se trata de un fenómeno fundamentalmente supranacional, el PNUD señala cinco graves amenazas locales para la seguridad generadas por el tráfico de narcóticos: los homicidios y demás episodios de violencia por motivo del trasiego y la lucha por el control de territorios; el consumo local de droga en tanto facilita o induce la comisión de delitos ordinarios; el estímulo y la potenciación de otras formas de criminalidad organizada; la corrupción y la dedicación de cuantiosos recursos a esta “guerra”, que bien podrían dedicarse a otras tareas.

El uso de la violencia es inherente al crimen organizado, en especial cuando se trata de un negocio tan rentable como el de la droga. Sin embargo, la predisposición a la violencia no se puede explicar solamente por la pobreza ni por las drogas ni por las armas. La disposición a la violencia en Centroamérica es una construcción cultural histórica. El Triángulo Norte es la región más violenta del mundo, lo que contrasta con Nicaragua que es igualmente pobre y políticamente inestable, pero mucho menos violenta. La diferencia es que las del Triángulo Norte son sociedades con una añeja cultura de violencia, producto de una historia de paramilitarismo, escuadrones de la muerte y formas privadas de violencia que el propio Estado promovía. En Nicaragua, por el contrario, el Estado no utilizó formas privadas de violencia, incluso durante la dictadura de Somoza²¹.

Reconsiderando la “Guerra contra las drogas”

Cada vez con más frecuencia se viene cuestionando la expresión “guerra contra las drogas” para referirse a las políticas estatales para hacer frente a la narcoactividad y sus expresiones colaterales, tanto negativas como positivas. En primer lugar, cabría

21 Joaquín, Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco” en Nexos, No. 409. Enero 2012. pp. 36.

cuestionarse si se puede hablar efectivamente de una “guerra”. Aunque la concepción clásica de la guerra hace referencia a conflicto armado entre actores socio-políticos, algunos autores contemporáneos como Paul Collier o Mary Kaldor consideran que las “nuevas guerras”, entre actores estatales y no estatales, no se libran por razones de estado o ideología sino por identidades, agendas económicas o por establecer una especie de dominio tribal. La violencia de los grupos criminales no persigue cambiar la ley, sino hacer que esta no funcione. En este marco, la lucha contra el crimen organizado es entonces considerada como una forma nueva de guerra.

Existirían razones “técnicas” que permiten establecer que estamos efectivamente ante una guerra, especialmente a partir de la consideración de los aspectos cuantitativos: la cantidad de fuerzas que participan tanto del Estado como de los grupos criminales, la dimensión geográfica de las zonas afectadas, la cantidad y la frecuencia de los contactos violentos, el número de víctimas y por el armamento y los medios de los que disponen los distintos contendientes.²²

A nivel conceptual, el problema con esta perspectiva de las nuevas guerras es que, si permanece el objetivo de “aniquilar al enemigo” como meta suprema de la guerra -al menos como lo concebía Karl von Clausewitz-, nos enfrentamos entonces a un interrogante fundamental ¿quién es el enemigo? ¿los cárteles? ¿los adictos?. Si la “guerra contra las drogas” significa eliminación de toda la producción, comercio y consumo, evidentemente es una guerra que no se puede ganar.

La perspectiva de la “guerra contra las drogas” es también cuestionable porque en algunas ocasiones ha supuesto formas encubiertas para controlar a la sociedad y especialmente a los segmentos más vulnerables, a través del uso organizado de la violencia pública y social, el poder penal y el poder mediático. Muchas veces la criminalización de las drogas tiene como finalidad la criminalización de los pobres, los jóvenes, las mujeres, los migrantes y otras minorías: las más vulnerables y, por lo tanto, las más expuestas al peligro.²³

No obstante, la mayor debacle de la “guerra contra las drogas” no estriba únicamente en el fracaso para controlar el consumo y la provisión, sino en haber incrementado dramáticamente los niveles de violencia.

²² Joaquín Villalobos, “De los Zetas al cártel de la Habana” en Foreign Affairs en español, Col 11, No. 2. 2011. pp. 13

²³ Ibán de Rementería, “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios” en Revista Nueva Sociedad No. 222, julio-agosto. 2009. pp. 72.

En este sentido, el fracaso de esta estrategia ha empezado a ser reconocido incluso entre las autoridades norteamericanas. Richard Gil Kerlikowske, cabeza de la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), ha planteado descontinuar el término de “guerra contra las drogas”²⁴, de alguna manera reconociendo que la solución integral al problema depende en buena medida, de instituciones de salud pública, de la prevención y fortalecimiento del tejido social, más que del uso de la fuerza.

El problema de la militarización

La militarización de la seguridad pública no es una novedad, ha sido una constante histórica en América Latina. Recientemente los países del Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras han venido otorgado libertades extraordinarias a sus respectivas fuerzas militares. En Guatemala se ha propuesto hacer uso de los kaibiles para luchar contra la delincuencia y el crimen organizado. En El Salvador el presidente Funes ha desmantelado el andamiaje civil del gabinete de seguridad pública para nombrar a militares. En Honduras el presidente Lobo nombró como ministro de Seguridad a un ex coronel del Ejército. Una de las primeras medidas del nuevo ministro fue implementar la “Operación Relámpago”, en que policías y soldados trabajan de forma conjunta para enfrentar la ola de criminalidad que hace de Honduras uno de los países más violentos del mundo.

La militarización como instrumento para combatir al crimen organizado es altamente cuestionable. Cabe recordar que entidades como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJID), han señalado que el fortalecimiento de la militarización en el Triángulo Norte contradice pautas internacionales en derechos humanos²⁵, mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado en su jurisprudencia que los estados deben “limitar al mínimo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad”.

La legalización de las drogas

El replanteamiento de la despenalización de las drogas que ha sugerido Otto Pérez Molina -primer presidente en ejercicio en plantear el tema como mecanismo para combatir el narcotráfico- ha posibilitado reconsiderar el tema al más alto nivel político.

²⁴ Citado por Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, “El narco: la guerra fallida.” en Punto de Lectura. México. 2006. pp. 84.

²⁵ CEJIL, “Fortalecimiento de la militarización en el “triángulo norte” centroamericano contradice pautas internacionales en derechos humanos.” 2 de diciembre del 2011.

No se trata de una discusión nueva, es preciso recordar que en su momento la Administración Carter presentó un proyecto de ley para despenalizar el consumo, pero sólo el 30 por ciento de los ciudadanos lo apoyó. Ahora más del 40 por ciento está a favor de legalizar la marihuana en Estados Unidos.

En 2009, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México), sugirió re-examinar críticamente el enfoque prohibicionista impulsado por los Estados Unidos y analizar las ventajas y los límites de las políticas de reducción de daños implementadas en la UE.

Obviamente, el principal argumento contra la legalización yace en el temor de un aumento significativo en el consumo de drogas. Sin embargo, algunos Estados cuyas leyes permiten el consumo de marihuana bajo ciertas condiciones, no han visto disparadas las tasas de consumo. Es el caso de Portugal, país que despenalizó el consumo de todas las drogas, varios estudios señalan que el país no experimentó efectos adversos en las tasas de consumo de drogas, las cuales se encuentran ahora entre las más bajas de la UE²⁶.

Estos enfoques realistas sugieren no eliminar las drogas sino aprender a vivir con ellas, viéndolas como un problema de salud pública. Una política de drogas realista y humana debe centrarse no en su erradicación, sino en la reducción de los daños a la sociedad y las personas. La ideología de la "tolerancia cero" se sustituye por el principio de reducción de daños, que implica -entre otras cosas- diferenciar entre sustancias y patrones de uso y la disminución de las consecuencias adversas, sanitarias, sociales y económicas, del uso de drogas psicoactivas (drogas controladas, alcohol, drogas farmacéuticas), tanto sobre los consumidores como sobre sus familias y sus comunidades, sin necesariamente poner fin al consumo. Los programas de reducción de daños han avanzado en algunas naciones de América Latina, especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay.

Sin embargo, pese al maduro debate académico generado en torno al tema de la legalización, es necesario reconocer que esta iniciativa, sin concertación regional, carecería de sentido. Convertiría a Centroamérica en el Amsterdam regional. La eventual legalización de la cocaína y las drogas duras se ubican en un horizonte de varias décadas, pues es difícil esperar que los políticos de los países consumidores arriesguen sus puestos frente a electores que en su mayoría rechazan las drogas, por muy racionales, lúcidos y morales que sean los argumentos sobre la legalización.

²⁶ Juan Carlos Hidalgo, "El caso a favor de la legalización de las drogas." En La Nación, 22 de febrero de 2012.

Una reflexión final: la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico como una responsabilidad común.

Centroamérica no puede hacer frente sola a los desafíos del crimen organizado. Los gobiernos de la región no cuentan con los recursos ni la fortaleza institucional para librar esta lucha solos. Se requiere una postura distinta de los países desarrollados y consumidores, especialmente de Estados Unidos. Mientras haya demanda por drogas en ese país, habrá oferta. El problema del narcotráfico es un problema de demanda, no de oferta.

Son estimulantes algunos avances hacia la corresponsabilidad, como la realización de la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad que los países centroamericanos convocaron en junio del 2011 y que contó con una nutrida presencia internacional. Dicho encuentro definió como ejes de acción el combate al delito, la prevención de la violencia, la rehabilitación, la reinserción y seguridad penitenciaria y el fortalecimiento institucional. Los cooperantes externos anunciaron donaciones y préstamos por un monto global total superior a los US\$2.000 millones, una cantidad todavía modesta tomando en cuenta que el narcotráfico genera unos US\$400.000 millones anuales.

Otra área de acción importante es la prevención. Pero si bien es necesario dar más importancia a la prevención, no se puede aplicar una política preventiva para evitar lo que ya está pasando. Prevención y represión son tareas inseparables e indispensables para la seguridad. Las drogas son un problema de seguridad, pero también un problema social. Las políticas sociales no pueden reducir la densidad criminal ya existente y tampoco pueden transformar en buenas personas a los miles de asesinos que ya están matando en las calles²⁷. Es necesario entonces fortalecer los instrumentos del Estado: fortalecer la institucionalidad, limpiar y transformar a las policías, reformar el sistema de justicia penal, recuperar el control de las prisiones y combatir la corrupción en todos los niveles.

“En Centroamérica hay que pensar en cambios fundamentales”, Stephen Randall, Director, Latin American Research Center, University of Calgary.

Sabemos que las amenazas a la seguridad en América Central incluyen narcotráfico, tráfico de armas, seres humanos y lavado de activos. Al mismo tiempo, entendemos

27 Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco.” Op. Cit. pp. 30.

que la gama de desafíos que amenazan la seguridad de la región son más complejos que simplemente el crimen organizado. Esos desafíos incluyen entre otros pobreza, Estados débiles que no tienen control sobre sus territorios nacionales, la corrupción de oficiales del Estado, las pandillas juveniles como la M18 y la Mara Salvatrucha, las cuales se estima que pueden tener unos 70.000 miembros en la región.

Es muy difícil avanzar en la democracia y la ley en sociedades en donde el Estado es demasiado débil para asegurarles una protección razonable a los ciudadanos frente a la delincuencia y la violencia, y donde históricamente el Estado ha dirigido la violencia contra sus propios ciudadanos. El estado y la democracia pueden avanzar solo si el Estado respeta la ley y los derechos humanos.

En el caso del narcotráfico, el Departamento de Estado estima que el 60 por ciento de la cocaína que llega a Estados Unidos viene a través de América Central. En años recientes, hemos visto la expansión de la influencia de los carteles de Sinaloa y los Zetas de México, en Guatemala especialmente. El impacto de los Zetas puede ser especialmente importante a causa de los vínculos que ellos tienen con las fuerzas militares guatemaltecas. Al mismo tiempo una lucha contra y entre estos carteles ha elevado la violencia en el país.

En el caso del tráfico de personas sabemos que éste genera unos US\$30 billones y el número de personas sólo en América Latina puede ser de alrededor de 700.000. El tráfico de seres humanos no es tan serio aún en América Central como en otras partes de América Latina y Asia. Sin embargo, es evidente que ha llegado a ser muy importante en los años recientes; América Central y el Caribe han visto un aumento en los niveles de tráfico y en la esclavitud de las mujeres, niñas y niños para la explotación sexual.

El tráfico de armas es uno de los resultados del conflicto en Centroamérica de los años ochenta, el cual dejó una cantidad significativa de armas en la región, incluidas las de fabricación Soviética y las armas suministradas por Estados Unidos a los contras. Desde entonces, las armas pequeñas siguen llegando de Estados Unidos así como de algunos fabricantes regionales; un informe del gobierno mexicano hace unos años, indicó que unas 2.000 armas automáticas llegan a México cada día desde Estados Unidos. La iniciativa Noruega, sobre transferencia de armas pequeñas, informó que para 2005 en América Latina se han importado legalmente US\$ 175 millones en armas pequeñas. Estados Unidos fue el principal proveedor de la región exportando casi US\$ 50 millones de estas armas. Otros proveedores importantes en ese año, incluyeron a Bélgica, República Checa, Alemania, Israel, Italia, Rusia, Sudáfrica y España. Panamá sirve como eje de distribución de estas armas para América Latina.

También se presenta evidencia de la producción local de armas en la región. Es un hecho que en algunas partes de Centro América las pandillas tienen pistolas improvisadas. Por ejemplo, en la ciudad de Santa Ana en El Salvador, los talleres informales pueden producir imitaciones de pistolas calibre 38 y 22. La vigilancia relacionada con las armas tiene un impacto no sólo en la seguridad sino también en los costos de la salud y el desarrollo económico. El PNUD, hace unos años, estimó que el costo de la violencia en El Salvador fue del 11,5 por ciento del Gross Domestic Product (GDP) del país. Las organizaciones internacionales y regionales de América Central han tratado de establecer un control más estricto sobre el tráfico de armas; pero debido en gran parte a circunstancias políticas domésticas, Estados Unidos no han dado su apoyo oficial a los esfuerzos internacionales. Sin un cambio en la política doméstica en Estados Unidos, las armas seguirán fluyendo a la región.

El BCIE ha manifestado que Costa Rica es el líder en el lavado de activos en la región; le siguen Panamá, Honduras y Guatemala. Entre 2000 y 2009, unos US\$4.000 millones del lavado de dinero pasaron por el sector financiero costarricense. El Departamento de Estado de Estados Unidos y el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) identificaron que la industria del juego no regulado así como las instituciones financieras sin licencia son algunas de las partes más importantes del problema.

La Administración Obama ha tratado de centrarse más sobre la seguridad ciudadana y no sólo sobre la guerra de las drogas como en años pasados. Esta orientación se refleja en la Iniciativa de Seguridad para Centro América (CARSI). El gobierno también ha adoptado la retórica de la responsabilidad compartida para enfrentar los desafíos de la región. La iniciativa incluye énfasis en la seguridad de las calles y las comunidades, control desde las fronteras, empleo de la gobernabilidad y el imperio de la ley sobre los grupos vulnerables, restablecimiento de una presencia efectiva del Estado y de la seguridad en las comunidades en riesgo.

Países de América Latina y Europa han reconocido la gravedad de la situación de América Central, y están contribuyendo a los esfuerzos para mejorar la seguridad en la región. España, que promovió el grupo de amigos de la conferencia del SICA en junio de 2011, está ofreciendo € 8 millones a la estrategia de seguridad de Centro América para los años 2010 a 2013. En total, la serie de acciones que se han venido desarrollando a lo largo de América Central en las áreas de seguridad y justicia, requieren de € 150 millones hasta el 2014. Colombia también ha contribuido a los esfuerzos para hacer frente a la resolución de conflictos en la región. El modelo de seguridad democrática, desarrollado durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, es considerado, principalmente por los funcionarios norteamericanos, como una rica fuente de mejores prácticas. A la fecha, México está abrumado con sus propios

desafíos del crimen organizado, pero ha tratado de mejorar la seguridad en la frontera con Guatemala. Los carabineros y la policía nacional chilena están también apoyando la policía en Honduras.

En fin, hay progreso, hay más presión y apoyo de la comunidad internacional, y en algunos países hay reformas importantes. Sin embargo, hay que pensar en cambios fundamentales como un desafío de largo plazo para el problema. Todos nosotros hemos sido testigos de estos desafíos en la región desde hace más de treinta años, esto quiere decir que el fin todavía no está a la vista.

“¿Cambio de actores en el tráfico ilegal de armas en Centroamérica?”,

Roberto Orozco B, Investigador del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua.

Con la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica²⁸ se experimenta un cambio importante en los actores responsables del flujo de armas que llegan a esta región y, paralelamente, ocurren también cambios en la modalidad del tráfico ilegal de armas en el istmo. El primero de estos cambios lo observamos precisamente en estos actores.

Antes de la firma de los acuerdos de paz, actores principales eran, en primer lugar, los Estados de cada uno de los países centroamericanos, que importaban armas para sus ejércitos y las usaban para garantizar la seguridad nacional debido a los conflictos bélicos internos-internacionalizados que existían en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En segundo lugar, se encontraban las guerrillas insurgentes, que, juntas, llegaron a sumar cerca de setenta mil hombres en armas²⁹ y se alimentaban principalmente del tráfico ilegal de armas.

Sin embargo, con la firma de los acuerdos de paz, tanto los Estados como las fuerzas insurgentes desaparecen como actores responsables del flujo de armas a Centroamérica y, paulatinamente surgen otros, entre los cuales destaca, en primer lugar, el comercio legal de armas, que sustituye al Estado en su papel de importador. Si antes los Estados y las guerrillas suministraban las armas que había en el istmo, ahora lo hace el comercio legal.

²⁸ Nicaragua en 1988, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996

²⁹ La Contra nicaragüense tenía 30.000 hombres, mientras que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador 24.500. La URNG, para 1996, año de la firma de la paz, tenía 3.000 guerrilleros; sin embargo, algunos informes de Estado indicaban que años antes las fuerzas guerrilleras guatemaltecas sumaban 10 mil hombres.

Un importante indicador que soporta la argumentación anterior lo encontramos en el gasto que el comercio legal centroamericano invierte en la compra e importación de armas pequeñas y ligeras. Según cifras de la SIECA, desde el 2005 al 2009, ese gasto se incrementó un 146,8 por ciento al pasar de 32 millones a 79 millones de dólares y, aunque para 2011 hubo una reducción en los montos totales, se puede afirmar que, desde el 2005 al 2011, la tendencia en la inversión para la compra de armas fue ascendente, como lo demuestra el gráfico.

Esto nos indica que existe en Centroamérica un pujante negocio de armas legales. Esto ocurre así porque existen dos grandes factores: los altos niveles de inseguridad y un vertiginoso desarrollo de las empresas de seguridad privada. El comercio legal de armas busca suplir la demanda de autoseguridad de los ciudadanos y, además, la demanda de las empresas de vigilancia privada, que se convierten en su cliente principal.

En la actualidad existen 270.340 agentes de seguridad privada que necesitan armas para cumplir con sus labores de vigilancia. Estos agentes superan con creces el número de agentes de seguridad pública en Centroamérica, quienes llegan a sumar 82.480 en total, para una relación de 3,2 agentes de seguridad privada por un agente de seguridad pública. La siguiente tabla profundiza este detalle.

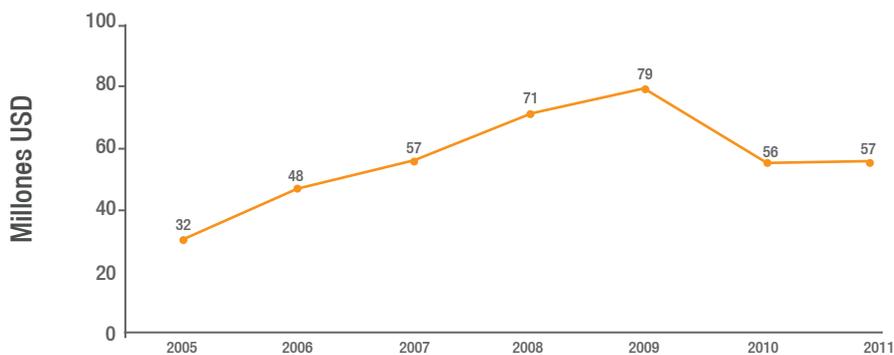
PAÍS	AGENTES DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA		
	POLICÍAS	AGENTES PRIVADOS	PROPORCIÓN
Guatemala			
Honduras	19,000	120,000	6 a 1
El Salvador	12,300	60,000	4.8 a 1
Nicaragua	9,200	19,700	2.1 a 1
Costa Rica	12,100	19,500	1.6 a 1
Panamá	12,250	30,000	1.9 a 1
TOTAL	82,480	270,340	3,2 a 1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos por países.

De acuerdo al reporte The Small Arms Survey 2011: State of Security, América Latina es la región con el mayor índice de armas por empleado de la seguridad privada, diez veces superior al de Europa occidental.

Aquí tendríamos que mencionar que en el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, existe una relación muy estrecha entre algunos importadores legales de armas con las empresas de vigilancia privada. Esta relación, en muchos casos, implica que el importador de armas sea a la vez accionista de una empresa de vigilancia privada.

Histórico del gasto CA en importación de APL



Fuente: Rozas (2008)

El cambio en la modalidad del tráfico ilegal de armas

Ahora bien, todo lo anterior no fuera relevante si no argumentáramos que el tráfico ilegal de armas se está nutriendo en gran parte del comercio legal de armas en Centroamérica. Las estructuras criminales que mueven ilegalmente armas por esta región necesitan suplirse de una fuente. Al dejar de existir los conflictos bélicos, los Estados y las fuerzas guerrilleras dejaron de ser la fuente. Esta fue sustituida por el comercio legal.

De acuerdo a los estudios de casos que el IEEPP ha realizado dentro de sus investigaciones sobre criminalidad organizada, se ha descubierto que las bandas criminales locales se nutren de armas a partir de la compra legal de las mismas. En muchos casos, estas armas salen en forma ilegal de los países donde se compraron legalmente para proveer a estructuras criminales que operan en otros países. En el 2009, un piloto hondureño compró con una licencia diez pistolas automáticas Glock

en una armería de Masaya, Nicaragua, y, según la investigación oficial, salieron del país por punto ciego y terminaron en una localidad del Caribe hondureño, donde opera una fuerte estructura del narcotráfico.

Estos estudios de caso han permitido desmitificar la tesis de que las estructuras transnacionales del narcotráfico sean las responsables de mover grandes cantidades de armas ilegales por Centroamérica. No necesitan mover armas porque en cada país por donde transitan ya se han estructurado bandas de apoyo al narcotráfico internacional, que se arman para ofrecer servicios de seguridad tanto a los narcos como al cargamento que éstos mueven.

Estas estructuras locales son las que se están alimentando en gran medida del comercio legal de armas, por lo tanto, se establece que este comercio es una de las fuentes principales del tráfico ilegal actual. Debemos agregar, además, que al menos en tres países centroamericanos se ha detectado la participación de importadores legales en el tráfico ilegal de armas a nivel internacional. La Procuraduría General de la República de México decomisó en febrero del 2012 un lote de 900 APL, que iban ilegalmente con destino a Nicaragua para suplir dos tiendas de armas que operan legalmente en Managua. Las solicitudes investigativas por parte de México no fueron respondidas por Nicaragua.

En el plano de lo local y en materia de delincuencia común y violencia juvenil, las entrevistas y grupos focales a pandilleros nicaragüenses, han permitido identificar cinco fuentes de suministros de armas a éstos: traficantes locales de armas, expendedores de drogas, agentes corruptos de la Policía, robo de armas a empresas de vigilancia privada, propietarios legales que alquilan sus armas a delinquentes³⁰. De estas cinco fuentes, al menos tres de ellas tienen un vínculo con el comercio legal de armas.

En la actualidad se ha escrito mucho sobre el impacto que ha tenido el tráfico ilegal de armas en Centroamérica. Existen numerosos diagnósticos que tanto los organismos multilaterales como centros de pensamiento y universidades centroamericanas han elaborado sobre esta materia. Creemos que el nuevo reto está planteado desde ya con esta breve exposición: hay que echar una mirada más exhaustiva al comercio legal de armas, pues esto ha pasado completamente desapercibido en todos los diagnósticos que se han elaborado.

30 Una mirada a las causas de los delitos en los distritos IV; V y VI de Managua. IEEPP. 2010.

El PNUD como el BID y Banco Mundial, entre otros, han concluido en sus diagnósticos que la violencia armada en Centroamérica es uno de los principales obstáculos para el desarrollo de esta región. El costo de la violencia es altísimo con relación al producto interno bruto centroamericano. Sólo en el 2011 fallecieron 18.575 personas, producto de la violencia general, mientras que el 40 por ciento de estos perecieron como producto de la violencia armada. La mayoría eran jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 25 años.

Pero las armas también dejan un resultado escabroso cuando intervienen en delitos como los asaltos y robos. Las cifras son astronómicas: US\$6.506 millones en 2006, según la Federación Centroamericana de Cámaras de Comercio. Este representa el 7,7 por ciento del PIB regional. En algunos países, las cifras son más altas que otros: US\$600 millones de pérdidas por asalto al transporte de mercaderías en El Salvador. En Honduras esta cifra alcanzó los US\$150 millones. De acuerdo a esta federación, el comercio centroamericano perdió en el 2011 un total de US\$900 millones por acciones del crimen organizado.

“Proyectos de seguridad: gobierno, sector privado y sociedad civil”, Salvador Paiz, Fundación para el Desarrollo Socioeconómico del Alto Aragón (Fundesa), Guatemala.

Latinoamérica es la región más violenta del mundo. Representa el 8 por ciento de la población y el 40 por ciento de los homicidios a nivel mundial. Esta situación amenaza la democracia. No hay prosperidad sin seguridad y este es un tema a abordar en conjunto con el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia. En Centroamérica, los homicidios son como una especie de “deporte nacional de caserío”, y más del 70 por ciento de estos homicidios son cometidos con armas que circulan tan libremente como si fueran iPhones y BlackBerrys, lo que está evidenciado por la tasa de homicidios en la región, que era de 23 por cada cien mil habitantes en el año 2000 y pasó a ser de 40 en el año 2011. En los países del triángulo norte, pasaron de ser 40 homicidios por cada cien mil habitantes a 65 en el mismo periodo. En números absolutos, la cantidad de muertes en Centroamérica es de 16.000 al año, lo que es básicamente la misma cifra de muertos de la Guerra de Irak.

Centroamérica se encuentra en una situación complicada, con problemas desde lo estructural hasta de crimen transnacional, y donde la ubicación del ismo tiene una posición desfavorable en muchos aspectos, puesto que también es una posición geoestratégica para el crimen organizado. El Plan Colombia tuvo su éxito haciendo que se fortaleciera el rol que México jugaba en el transporte y la comercialización de

las drogas en Estados Unidos. Además, se sometió a control el transporte aéreo y marítimo, lo que redujo el tráfico de drogas a través del Caribe. Con lo anterior se empezó a encauzar el flujo del narcotráfico a través del istmo centroamericano, y ahora, con el Plan Mérida, se observa un desplazamiento de los carteles mexicanos hacia Centroamérica.

Se está produciendo una especie de efecto global que concentra en Centroamérica ese desplazamiento de los carteles y de la disputa por el control de las rutas y que está causando altos índices de violencia en el istmo. Al final, es un tablero de ajedrez y en la medida en que se aplican las distintas estrategias para luchar contra el narcotráfico, se pasa de un problema a otro. En resumen, Centroamérica es hoy el centro vital de logística para las drogas; el tráfico y el comercio de armas en la región y su exportación hacia otros países; se ha convertido en productor de sustancias ilícitas y en una gran lavandería financiera; fuente para el reclutamiento de jóvenes, utilizados por estas redes criminales, ya sea como mulas, defensa y seguridad propia, etc.; y también, un mercado fértil para la trata de personas. Centroamérica es un paraíso para las organizaciones ilegales internacionales por el alto nivel de impunidad. No importa qué se haga, como lo muestra el hecho de que las redes narcotraficantes y criminales operan sin ninguna consecuencia.

Independientemente de la ideología, es importante empezar a abordar estos temas de forma integral, en particular el asunto de las armas que hoy circulan tan libremente como las personas. Es obvio que mucho de todo esto se deriva de la insaciable demanda de cocaína y marihuana en Estados Unidos y Canadá, que producen una serie de externalidades hacia la región. Ante todo, colocan en manos de los carteles y el crimen organizado enormes cantidades de dinero que luego es usado para debilitar las instituciones del Estado, y destinan otra parte de ese dinero para protegerse ya que no pueden recurrir a las cortes como mecanismo de resolución de conflictos. Los resuelven entonces por su cuenta, y para ello requieren de armamentos, municiones, vehículos protegidos y todo tipo de tecnologías.

Los homicidios por cada cien mil habitantes en América, muestran que éste es el continente con las tasas más elevadas de homicidios, donde la mayoría de ellos son cometidos con armas de fuego. La intersección de estos dos aspectos, el irrespeto por la vida humana y la gran abundancia de armas de fuego, están llevando a la región a situaciones verdaderamente precarias. Si se mira quiénes cometen esos homicidios y quiénes son asesinados, se podrá observar que, de los homicidios cometidos, casi el 90 por ciento de las víctimas son principalmente jóvenes entre los 12 y 30 años; y los crímenes son cometidos en un 58 por ciento por jóvenes entre los 18 y 25 años. Esto es un verdadero holocausto de la juventud, lo que hace urgente empezar a tomar medidas en este sentido.

Las policías están desbordadas. Ya hay necesidad de policías privadas, y esas policías y los costos que está causando el crimen organizado, ubican a los centroamericanos entre los países con mayores costos para hacer negocios, costos derivados del crimen y la violencia. Todos estos fenómenos, finalmente, repercuten en la posibilidad de atracción de inversiones, en el crecimiento de la región, y se observa un desplazamiento de los negocios lícitos por negocios ilícitos. Esto ocurre en la ganadería, las gasolineras, el transporte, inclusive en la construcción de apartamentos, hoy distorsionada por el lavado de dinero.

Este problema se debe abordar con una mentalidad sistémica. Hay que tomar el panorama completo y abordar todos los temas en paralelo, de forma decidida, y para eso se necesitan ideas y decisiones concretas. Por ejemplo, -y me atrevo a proponer algunas ideas iniciales-, el tema se debe abordar por tres sistemas distintos: la rentabilidad del crimen organizado, la falta de oportunidades y la inseguridad ciudadana y el tráfico de armas.

El primero, el tema de la rentabilidad del crimen organizado obliga a tener en cuenta la magnitud del negocio que se está tratando: un negocio de 35 a 50 mil millones de dólares, que equivale a la cantidad de cocaína que circula a través del istmo centroamericano y que va destinado a Estados Unidos y Canadá. Para ponerlo en perspectiva, esa cifra es mayor que la de cualquiera de las economías centroamericanas. Este es el gran reto que afrontan los Estados, los gobiernos y ministerios que se encargan de la seguridad pública. Enfrentan a un enemigo de gran tamaño, pues el negocio de la cocaína en la región representa casi la mitad de los ingresos fiscales de todos los gobiernos centroamericanos.

Hacia el Norte van las drogas y hacia el sur van las armas ilegales y el dinero que necesita ser blanqueado. Se tienen que tomar medidas porque realmente las organizaciones criminales están secuestrando las instituciones, están comprando a los policías, jueces, políticos, y ya financian campañas políticas de todo nivel. No respetan el Estado de derecho, no resuelven sus conflictos a través de las cortes sino por su propia mano. Además, y quizás es lo peor, producen una cultura de dinero fácil en la juventud, en la cual, a través del narcotráfico y el crimen organizado, se opta por no trabajar pues se puede ganar rápidamente muchísimo dinero.

Frente a lo que se puede hacer, el Presidente señalaba que hay que seguirle la pista al dinero. Las leyes como la de las unidades de análisis financiero y como la ley de extinción de dominio, son de gran importancia en los esfuerzos de seguir el dinero y de quitarle a las redes criminales su rentabilidad. Esto es lo único que, finalmente,

va a poder resolver este círculo vicioso y podrá quitarles a los jóvenes la idea de ganar el dinero fácilmente y conectarse con estas redes criminales. Estos son temas controversiales y de grandes dificultades, pero su debate funciona como una quimioterapia para un cáncer muy profundo y poderoso que aqueja a la región centroamericana.

Es importante revisar los modelos económicos que subyacen a lo que hoy es un mercado de commodities, pues realmente la marihuana y la cocaína son productos casi imposibles de detener en su tráfico hacia Estados Unidos, o por lo menos con las herramientas actuales. Hay que encontrar otras soluciones. Es necesario abordar el tema en un debate hemisférico o inclusive global, porque este es un fenómeno ya antiguo y ciertamente las políticas actuales no están teniendo la capacidad que se quisiera para reducir estos actuales problemas humanos, de salud, adicción y consumo.

El segundo sistema que es importante abordar es el de las oportunidades. En Guatemala se ha empezado a desarrollar el proyecto “Guatemaltecos mejoremos Guatemala” alrededor de tres pilares: la prosperidad, la solidaridad y la seguridad, todos ellos apoyados por el fortalecimiento institucional, tema de gran importancia y bastante socavado por las redes criminales. Ante todo se trató de entender en dónde se encontraba el país frente a la generación de empleo y se descubrió que en Guatemala existe un déficit de 1,5 millones de trabajos en los próximos diez años para los jóvenes que van a ingresar a la fuerza laboral. Solo se va a poder generar aproximadamente un millón de trabajos, pero un millón y medio de esos jóvenes no tienen adónde ir, lo cual implica que, para poder cubrir sus necesidades, terminan por recurrir a esas alternativas que provee el crimen organizado. Si se quiere resolver este problema se tiene que analizar cómo se podría generar ese millón y medio de empleos adicionales. Lo que se hizo fue una estrategia sectorizada, un esfuerzo micro en el cual se usó una misma metodología en un mismo momento para 25 sectores distintos y se le dio visibilidad a los principales cuellos de botella que existen de forma transversal en Guatemala para generar el empleo necesario, como son la infraestructura, la seguridad y el Estado de Derecho. Se organizaron más de 300 empresarios alrededor de esos 25 ‘clusters’, con el único propósito de encontrar esa ruta para generar ese millón y medio de empleos que hacen falta.

Frente al pilar de la solidaridad, ciertamente, es necesario examinar los temas más ampliamente, con una aproximación integral, incluyendo la educación, prevención, generación de empleo, de capacidades y competencias que permitan optar a esos empleos. Se elaboró una propuesta bastante detallada alrededor de estos temas que incluye una educación de valores que sensibilice a los jóvenes.

La tercera y última variable sistémica es la seguridad cuestionada por la disponibilidad de armas ilegales como herramientas del crimen organizado. Actualmente, el flujo de armas en Centroamérica es enorme y el control del nivel de trazabilidad es de los peores en el mundo. Según Naciones Unidas, se estima que existen alrededor de dos millones de armas ilegales en Guatemala. Sin embargo, otras fuentes de este país estiman que la cifra podría alcanzar hasta quince millones. Según Karp (2008) y Arias Foundation (2005), en 2007 Guatemala era el país con mayor cantidad de armas per cápita, con 15,8 armas por cada 100 personas. Esta tasa probablemente se ha incrementado, no solo debido a la mayor cantidad de armas registradas sino también por el desplazamiento de los narcos hacia esta zona. Según diversas fuentes, la mayoría de las armas utilizadas en crímenes de este país fueron provistas a través de robos al mercado legal, en los arsenales del ejército y de las fuerzas de seguridad del Estado, además de las armas traficadas ilegalmente desde otros países. Igualmente, según el Small Arms Survey (2011), el negocio global de “light weapons”, el tráfico autorizado de armas de fuego y munición, representa \$7,1 mil millones al año.

La cantidad de armas utilizadas en los crímenes tienden a ser ilegales, por lo que se debe abordar ese tema. Aun cuando existe el derecho legítimo de portar armas, se debe mirar cómo se aborda el tema de las armas ilegales. Una cantidad significativa de las armas están viniendo de Estados Unidos y en las zonas de frontera son vendidas ilegalmente. Esta situación necesita una solución concreta. Vivimos en una era digital y los Estados deberían poder dar trazabilidad al movimiento de armas como se hace con paquetes de mercancías. Es necesario que la información se digitalice y se traslade a un sistema electrónico pues se maneja en libros, lo que hace imposible dar trazabilidad al movimiento de las armas. Hoy existen distintas herramientas tecnológicas que pueden ser usadas para combatir el uso y tráfico de armas. Un nuevo esquema de trazabilidad global puede jugar un papel clave para reducir el uso y tráfico de armas ilegales en las regiones. Cuando las fuerzas públicas estén en capacidad de impedir que les roben las armas se podrán implementar esquemas usados en otros países como la recompra de armas ilegales. También existe en Guatemala el proyecto de Ciudades Seguras, que ha sido conceptualizado desde los vecinos, el sector privado y el gobierno, todos trabajando de la mano. A través de un centro dedicado al proyecto se espera empezar a mostrar resultados tangibles en materia de seguridad ciudadana.

Algunas iniciativas concretas pueden reducir la circulación de armas ilegales:

- Un fondo de recompra de armas ilegales actualmente en circulación.
- Uso de vehículos especiales con tecnología de Rayos-X que puedan detectar armas ocultas como cuchillos y explosivos.
- Uso de “unmanned aerial vehicles” (UAVs) u “observation balloons” con el propósito de que haya vigilancia 24 horas al día sobre áreas de mayor riesgo, y para protección de áreas fronterizas.
- Un Radio-Frequency IDentification (RFID) chip en cada arma, que contenga digitalmente la licencia de porte o tenencia, la huella balística y el número de serie.

Centroamérica vive hoy imbuida en un estado constante de violencia, miedo y estrés. Tenemos que aceptar que los narcos y otros grupos de crimen organizado han creado un tipo de terrorismo social, vigente no solo en los ambientes políticos sino también en los espacios públicos. Desafortunadamente, estos grupos criminales cuentan con armas y protección que ejércitos y fuerzas públicas de Centroamérica desearían tener. Las armas en manos de estos grupos criminales son utilizadas de manera irresponsable, y son consideradas por ellos como su primer recurso o medio para la resolución de conflictos. También son utilizadas como herramientas para intimidar, controlar territorios, y desestabilizar Estados democráticos. Seguramente, parte de la solución de muchos de los problemas que tiene Centroamérica con las armas y el crimen organizado, será incrementar el gasto de las fuerzas nacionales de defensa y fuerza pública. Sin embargo, las empresas del istmo ya pagan la tasa tributaria más alta del mundo si se considera el “impuesto” que pagan por la inseguridad en que operan, ocupando en este campo las casillas menos codiciadas a nivel mundial, según los indicadores del Foro Económico Mundial. Por esta razón, se hace necesario buscar otros mecanismos.

Es urgente resolver el problema de la violencia. El triángulo norte de Centroamérica es más peligroso que cualquier zona de guerra y merece toda nuestra atención. Debemos empezar por reducir el uso de armas como herramientas del crimen organizado. Para ello, debemos reducir la enorme rentabilidad que generan los negocios ilícitos para los grupos criminales. Paralelamente, debemos adoptar una mentalidad de prevención, especialmente para ayudar a los grupos de jóvenes propensos a delinquir. Y, finalmente, debemos implementar mecanismos concretos tales como la trazabilidad global. Espero que todos los latinoamericanos, y en especial los jóvenes, nos podamos activar alrededor de iniciativas y movimientos que busquen la generación de los cambios globales necesarios para vencer al espectro de la muerte que hoy nos atemoriza, nos desmoraliza y nos limita.

Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trend in the Americas: major trend in the Twenty First Century, Bruce Bagley, Universidad de Miami.

What are the major trends that have characterized the evolution of illicit drug trafficking and organized crime (organized criminal networks) in the Americas over the last quarter of a century? Which have been the principal transformations or adaptations – economic, political and organizational - that have taken place within the region’s vast illegal drug economy during first decade of the twenty first century? This essay identifies key trends or patterns that typify the ongoing transformation of the drug trade and the organized criminal groups it has spawned as of mid-2012.

The Globalization of Drug Consumption

Many Latin American political leaders have long argued that if the United States (U.S.) population did not consume such large quantities of illegal drugs -if there were not so many American drug addicts and users- then Latin American and Caribbean countries would not produce large quantities of illegal drugs like marijuana, cocaine, and heroin for export and the region would not be plagued by the powerful and well-financed drug trafficking organizations –often called cartels– that have sprung up throughout the hemisphere over the last twenty five years plus³¹. It is certainly accurate to claim that the U.S. has been for decades, and remains today, the largest single consumer market for illicit drugs on the planet. Although there is no definitive estimate, the value of all illicit drugs sold annually in the U.S. may reach as high as US\$150 billion. Some \$37 billion per year may be spent on cocaine alone³².

Nonetheless, illegal drug use (and/or addiction) is not a uniquely “American” disease. Over the last decade, the now 27 countries of the European Union (E.U.) have increased to 4,3 to 4,75 million cocaine users, which represent 30 percent of

³¹ The ex-presidents from Brazil, Colombia and Mexico, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria, and Ernesto Zedillo respectively, highlight the necessity that the United States and Europe should “design and implement policies leading to an effective reduction in their levels of drug consumption and, as a consequence, in the overall scope of the narcotics criminal activities,” Statement of the Latin American Commission on Drugs and Democracy. Latin American Commission on Drugs and Democracy, “Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift”. New York. Open Society Institute. 2008. Pp. 7.

³² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment.” New York. UNODC. 2010. Pp. 5-6; and UNODC, “World Drug Report”. New York. UNODC. 2011. Pp. 8.

the world-wide consumption in cocaine. The Europeans are almost closing the gap with the approximately 5million regular cocaine users found in the U.S.³³. Indeed, levels of cocaine use in the U.S. have dropped steadily since the early 1990s while cocaine consumption in Europe exploded exponentially during the first decade of the twenty first century. In fact, the number of cocaine users in the 4 European Free Trade Association (EFTA) and 27 E.U. countries doubled from 1998 through 2006³⁴. Moreover, the Europeans pay more than twice as much per gram, ounce, kilo, or metric ton as do American consumers. The UNODC 2011 report estimated that Americas combined together consumed 63 percent of the 440 mt of cocaine available, while the European population consumed 29 percent of the world supply. However, cocaine consumption in the U.S. has decreased by 40 percent from 1999 to 2009³⁵. Over the last decade or more, the bulk of the heroin consumed in Europe has come from Afghanistan, whereas most of the heroin consumed in the United States comes from either Colombia (roughly 2 percent of word supply) or Mexico (roughly 1.5 percent of world supply)³⁶. Cocaine, in contrast, is produced in only three countries of the Western Hemisphere: Colombia (45 percent), Perú (35-40 percent) and Bolivia (15-20 percent). Cocaine is trafficked from these three Andean countries to 174 countries around the globe³⁷.

Cocaine consumption is not limited only to advance capitalist markets such as those of the United States and Europe³⁸. Cocaine use in Latin America has also skyrocketed over the last decade. Indeed, Latin American consumers were in 2010 estimated to absorb some 200 metric tons of cocaine. Until 2009, Brazil was

33 UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 87. Note that the 5 million users of cocaine in the U.S. are between the ages of 15 and 64.

34 Cocaine demand has been decreasing steadily in the US since 1982, from an estimated 10.5 million users in 1982 to some 5.3 in 2008. Cocaine users in the 27 European Union countries have, however, more than doubled in the past decade, increasing from 2 million in 1998 to 4.1 million in 2008 (4.5 million in all of Europe). UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 16; also UNODC, "The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment." New York. UNODC. 2010. Pp. v-vi and 82.

35 Despite overall declines total area of coca leaf cultivation in the Andes, cocaine production remained essentially stable from the mid-1990s through 2008 at approximately 800-1,100 metric tons. North America, including Canada, accounted for some 40% of world-wide cocaine consumption. The EU and the EFTA (European Free Trade Area) countries consumed more than 25% of the world total. Together, these two regions accounted for more than 80% of the global cocaine market, estimated at US\$ 88 billion in 2008. UNODC, "The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment." New York. UNODC. 2010. Pp. 82. In 2008, the total value of worldwide cocaine and heroin markets combined was estimated at \$US 153 billion. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 19. These statistics are from the UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 119.

36 This information is taken from the UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 71-73.

37 UNODC, "The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment." New York. UNODC. 2010. Pp. 81-82.

38 Some 4.3 - 4.75 million people have used cocaine in Europe as of 2009. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 86.

considered to be the world's second largest market for cocaine behind only the United States³⁹. In the 2011 World Drug report, the United Nations (UN) reports that Brazil has replaced Argentina as the second biggest consumer of cocaine. The report estimates that Brazil has 900,000 cocaine users, which makes it the number one consumer in South America. Cocaine use in Argentina is reported to be 2,6 percent and 2,4 percent in Chile⁴⁰.

Partial Victories in the Andean War on Drugs

From the middle of the nineteenth century through the mid-1980s, Perú and Bolivia were the two principal country-suppliers of both coca leaf and of refined cocaine to the U.S., European and other world markets⁴¹. As of 1985, Perú produced roughly 65 percent of the world's supply of coca leaf while Bolivia grew approximately 25 percent and Colombia 10 percent or less⁴². With the "partial victories" achieved by the U.S.-led war on drugs in the southern Andes during the late 1980s and early 1990s -specifically, U.S.-financed crop eradication programs in Bolivia's Chapare under President Víctor Paz Estensoro after 1986 (Operation Blast Furnace) and Presidents Hugo Banzer/Jorge Quiroga from 1998 to 2002 (Plan Dignidad), along with Peruvian President Alberto Fujimori's interruption of the "air bridge" between the Alto Huallaga coca region in Peru and the clandestine cocaine laboratories located in Colombia in the mid-1990s, coca cultivation in the Andes rapidly shifted to Colombia in the mid- and late 1990s⁴³. By 2000, Colombia cultivated an estimated 90 percent of the world's coca leaf while production in Perú and Bolivia dwindled to historic lows⁴⁴.

³⁹ South America was the third largest consumer market for cocaine in the world in 2008 with some 2.4 million users. The bulk of South American consumption was concentrated in two countries of the Southern Cone, although there was evidence of rising cocaine use in virtually every country in the hemisphere. Given its population of nearly 200 million, Brazil had the largest number of users at roughly 1 million. But use was most intense in Argentina, where an estimated 2.6% of the adult population used cocaine in 2006 - a statistic roughly similar to that of the UNODC, "The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment." New York. UNODC. 2010. Pp. 82.

⁴⁰ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 91

⁴¹ Paul Gootenberg, "Andean Cocaine: The Making of a Global Drug". Chapel Hill. The University of North Carolina Press. 2008. Pp.1-14 and passim.

⁴² Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009. Pp.25.

⁴³ After the Perú-Colombia "air bridge" that transported paste or base from Perú's Alto Huallaga to Colombia by small airplanes was disrupted by Peruvian President's Fujimori's adoption of a shoot-down policy in 1993-4, the subsequent termination of the cocaine flights out of Perú during the Fujimori dictatorship in the mid-late 1990s, and the launching of Plan Dignidad in 1998 (with US Government funding) by the newly-installed Banzer government in Bolivia, the epicenter of illegal coca cultivation shifted from Eastern Perú and Bolivia to southeastern Colombia. Gootenberg, pp. 291-324; Clawson and Lee, Op cit., pp.16-21; Francisco E. Thoumi, "Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes". Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2003. Pp. 7 and passim.

⁴⁴ Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009. Pp. 29; UNODC, "Coca Cultivation in the Andean Region: Survey of Bolivia, Colombia and Perú". New York. UNODC. June 2006.

In the early 1990s, Colombia's U.S.-backed all-out war against drug lord Pablo Escobar and the Medellín cartel during the César Gaviria administration lead to Escobar's death on December 2, 1993, and the rapid dissolution of the Medellín cartel⁴⁵. Subsequent plea bargaining in 1994-95 during the Ernesto Samper administration with the major drug lords of the Cali cartel, specifically the Rodríguez Orejuela brothers, catalyzed the dismantling of the Cali cartel. While some large criminal trafficking networks (e.g., the Cartel del Norte del Valle), continued to operate in Colombia in the late 1990s and early 2000s, some 300 plus smaller drug trafficking organizations (known as "cartelitos") surfaced to fill the vacuum left by the dismantling of the two major cartels in the political economy of Colombia's still highly profitable drug trade. By the late 1990s, basically as an unanticipated and unintended consequence of the demise of the country's major cartels, Colombia's leftwing Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionary Armed Forces of Colombia, or FARC) guerrillas and rightwing Autodefensas Unidas de Colombia (United Self-Defense Forces of Colombia, or AUC) paramilitary militias took control of coca cultivation and processing throughout rural Colombia, precipitating increased drug-related violence between these two groups of armed illegal actors, each of whom sought to eliminate the other and to consolidate their own territorial control over drug cultivation regions and the peasant growers across the Colombian countryside⁴⁶.

As a direct result, levels of drug-fueled violence in Colombia spiraled out of control in the late 1990s and early 2000s. Indeed, during much of the first decade of the 2000s Colombia became one of the most dangerous and violent countries in the world. In July 2000, President Clinton and the U.S. government responded by backing the Andrés Pastrana administration in its war against run away drug production and trafficking in Colombia via the adoption of Plan Colombia. In August 2002, the newly inaugurated government of Alvaro Uribe received additional drug war assistance from Washington and the George W. Bush administration in the wake of the 9/11 terrorist attacks on the United States. Supported by almost \$8 billion in U.S. aid under Plan Colombia over the course of a decade, by 2010 Colombian President Uribe and his program of "democratic security" had managed to beat back the FARC guerrillas, demobilize many –if not all– of the country's paramilitary bands, and substantially reduce the country's astronomically high levels of drug-related violence⁴⁷.

⁴⁵ Steven Dudley, "Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia". New York. Routledge. 2004. Pp. 195-198; Virginia Vallejo, "Amando a Pablo, Odiando a Escobar". Bogotá, Colombia. Random House Mondadori S. A., Nomos Impresores. 2007. Pp. 352-385.

⁴⁶ Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009. Pp. 28-29.

⁴⁷ On the paramilitary demobilization, see Elvira Maria Restrepo and Bruce Bagley, eds., "La desmovilización de los paramilitares en Colombia: Entre la esperanza y el escepticismo." Bogotá. Unianandes. 2011.

Despite the substantial achievements of Plan Colombia and the Uribe administration's "democratic security" policies, however, as of 2010 Colombia remained the principal source of coca leaf and refined cocaine in the Andes and drug-related violence and criminality appeared to be once again on the rise. The 2011 United Nations Drug Report states that the area used for cultivating coca in Colombia decreased by an estimated 15 percent in 2010, leaving Colombia just a slightly ahead of Perú as the world's largest coca leaf producer. Currently, the area under cultivation in Colombia is estimated at 62.000 ha. In comparison, 2009 statistics report 73.000 ha in terms of area under cultivation⁴⁸. As an unintended consequence of the U.S.-backed war on drugs in Colombia, the locus of organized criminal involvement in cocaine trafficking gradually shifted northwards from Colombia to Mexico. As the Uribe administration and the U.S.-backed Plan Colombia succeeded at least partially in Colombia in the war against cocaine traffickers, the major drug trafficking networks in Mexico took advantage of the vacuum left in the drug trade to take over control of cocaine smuggling operations from Colombia into the United States. As a consequence, drug-related violence and criminality shifted northwards into Mexican territory as various Mexican trafficking organizations vied for control over the highly lucrative smuggling trade from Colombia and the southern Andes into the large and profitable U.S. market⁴⁹.

Thus, Mexico's current drug-related bloodbath is, in part, directly attributable to the partial victory in the war on drugs achieved in Colombia in recent years via Plan Colombia. If the U.S.-backed Mérida Initiative presently being implemented in Mexico achieves results similar to those of Plan Colombia, it will not halt drug trafficking or end organized crime in Mexico or the region. The most likely outcome is that it will drive both further underground in Mexico while pushing many smuggling activities and criminal network operations into neighboring countries such as Guatemala and Honduras and back to Colombia and the Andes. Indeed, evidence that some Mexican drug trafficking operations (Sinaloa, Zetas) are moving from Mexico into Central America is already abundant⁵⁰.

⁴⁸ The 62,000 ha and 73,000 ha includes in the calculation small fields. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp.100-111; Adam Isacson, "Don't Call it a Model: On Plan Colombia's Tenth Anniversary, Claims of 'Success' Don't Stand Up to Scrutiny." Washington D.C. Washington Office on Latin America. July 13, 2010.

⁴⁹ Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009. Pp. 31. The U.S. government estimates that the Mexican cartels make \$19 to 39 billion annually from the drug trade. Drug policy analysts Dr. Peter Reuter estimates Mexican cartel drug profits at the much lower figure of \$7 billion per year for 2010. Even at Reuter's lower estimate level, the profits remain quite substantial and are certainly enough to spur on the intense violence Mexican drug traffickers have exhibited in recent years. Personal interview with Dr. Peter Reuter, April 5, 2011.

⁵⁰ The Northern Triangle countries of Central America - Guatemala, Honduras, and El Salvador - have been deeply affected. The intense drug-related violence presents serious challenges to governance. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2010. Pp.26.

Proliferation of Areas of Cultivation and Smuggling Routes (The Balloon Effect)

The 2010 World Drug report indicates that Colombia successfully reduced the total number of hectares under coca cultivation within its national territory in the second half of the 2000s, although production has still not returned to pre-2000 levels. How large the reductions in Colombian coca cultivation in the past three years have actually been is a controversial topic, plagued by inadequate data, methodological problems, and major uncertainties regarding the actual extent of cultivation and yield levels. Given similar caveats, coca cultivation in both Perú and Bolivia, after almost two decades of decline, appears once again to have expanded⁵¹. Most observers believe that overall coca leaf production and cocaine availability in the Andean region remain roughly on par with 2000 levels and well above those of 1990 or 1995. Evidently, the balloon effect that allowed coca cultivation to shift north from Bolivia and Perú to Colombia in the 1990s continues to operate as cultivation moved back into Perú and Bolivia from Colombia at the end of the first decade of the 2000s. Various observers have speculated about the possibility that the tropical variety of coca –known in Portuguese as *Epadu*– might well balloon coca cultivation from its traditional growing areas on the eastern slopes of the Andes into Brazil and elsewhere in the Amazon basin in coming years, if ongoing or renewed eradication efforts prove successful in Colombia, Perú and Bolivia.

The 2010 UN report registered a 10-20 percent decline in coca production in Colombia from 2008 to 2009⁵². But enthusiasm regarding such statistics should be tempered by realism. First, it is important to note that year-to-year variations are commonplace owing to climate factors and short-term disruptions; declines over several years are required to identify enduring trends. Second, the UN statistics are approximations along a range rather than firm data points; it is entirely possible that the 2009 and 2010 UN reports underestimate the real levels of production. Third, innovations in more productive hybrid plants, yields-per-hectare and processing can produce higher levels of refined cocaine production than anticipated by the UN analysts. Finally, the ongoing decentralization and dispersion of cultivation in Colombia makes accurate mapping of the total numbers of hectares under cultivation a very problematic endeavor⁵³.

51 From 2009 to 2010, the area under cultivation increased in Perú by 2 percent. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2011. Pp. 101. Between 2000 and 2009 coca cultivation increased by 38 percent and 112 percent in Peru and Bolivia, respectively. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2010. Pp. 65.

52 UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. 2010. Pp. 66. Estimates of cocaine production per hectare of cultivated coca are quite unreliable.

53 For a discussion in historical perspective of the difficulties of quantifying cocaine production, see Paul Gootenberg, "Andean Cocaine: The Making of a Global Drug". Chapel Hill. The University of North Carolina Press. 2008. Pp. 325-336; For a discussion of the difficulties with the UNODC estimates, see; Francisco E. Thoumi and Ernestin Jensema, "Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime, Global Drug Policy: Building a New Framework,". The Senlis Council. 2004.

Such caveats aside, the key reason that Colombia appears to have experienced a significant decline in coca production in 2008 and 2009 is that the Uribe government moved away from its almost exclusive (U.S.-backed) reliance on aerial spraying to a more effective mixture of spraying and manual eradication linked to comprehensive alternative development programs in key coca growing areas such as La Macarena. As a consequence of the weakening of FARC control in vast stretches of rural Colombia and the partial demobilization of the paramilitary bands engaged in drug trafficking over the period 2002-2007, 2008-09 marked the beginning of an important decline after at least three years of steady increases in total production. To sustain this decline will certainly require that Colombia continue its manual eradication efforts and that it provide additional funds for well-designed and executed alternative development programs in coca growing areas throughout the country⁵⁴.

Meanwhile, recent increases in coca cultivation in both Perú and Bolivia suggest that the focus of U.S. attention and resources on Colombia has led to the neglect of coca cultivation in those traditional coca growing countries in the central Andes. To forestall a recurrence of the balloon effect – pushing cultivation out of one country only to have it reappear in others – the Obama administration will have to seek to reestablish a workable relation with the government of President Evo Morales in Bolivia and find effective ways to combat the resurgence of Sendero Luminoso (Shining Path) and coca cultivation in Perú. Failure to achieve more effective drug control policies in both countries will likely result in a continuing shift of coca production back to Peru and Bolivia, thereby nullifying any real progress made in reducing coca cultivation in Colombia over the medium term⁵⁵.

In the 1980s, largely as a result of the formation of the U.S. government's South Florida Task Force in 1982 – headed by then-Vice President George H. W. Bush – the established Caribbean routes used by the Medellín and Cali cartels in the 1970s and early 1980s were essentially closed down by American law enforcement and military operations. They were quickly replaced over the mid to late 1980s and early 1990s with new routes that used Panama and Central America, the Gulf of Mexico, and the Pacific Corridor to reach Mexico and then cross from Mexico into United States⁵⁶. When the Mexican cartels took over from Medellín and Cali in the late

⁵⁴ See Coletta A. Youngers and John M. Walsh, "Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets." Washington D.C. WOLA. March 2010.

⁵⁵ United Nations, "Coca Cultivation Survey June 2009". New York. United Nations. 2010.

⁵⁶ Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009; Peter Dale Scott and Jonathan Marshall, "Cocaine Politics: Drugs, Armies and the CIA in Central America". Berkeley. University of California Press. 1998. Pp.186-192.

1990s, the Pacific Corridor became the principal smuggling route northwards from Colombia to the United States, although the Gulf route also remained active⁵⁷. From December 1, 2006, onward Mexican President Felipe Calderón, with Washington's active assistance since 2008 via the Mérida Initiative, has waged an intense military campaign against Mexico major drug cartels⁵⁸. Although not by any means successful in eliminating Mexico key drug trafficking groups as of 2010, Calderón's militarization of the drug war has unquestionably made smuggling across the U.S.-Mexican border from Mexico more dangerous and expensive than in past years. As a result, some of the Mexican trafficking organizations have begun to move into Central America – especially Guatemala and Honduras – to take advantage of these much weaker states to conduct their smuggling operations⁵⁹.

The balloon effects produced by the partial victories in the war on drugs in the Andes on both drug cultivation and drug smuggling routes are evident. Over the past twenty five years and more, the war on drugs conducted by the U.S. and its various Latin American and Caribbean allies has succeeded repeatedly in shifting coca cultivation from one area to another in the Andes and in forcing frequent changes in smuggling routes. But it has proven unable to disrupt seriously, much less stop permanently, either production or trafficking in the hemisphere. The traffickers constant, successful adaptations to law enforcement measures designed to end their activities have led to the progressive contamination of more and more countries in the region by the drug trade and its attendant criminality and violence⁶⁰.

Dispersion and Fragmentations of Criminal Drug Trafficking Organizations (The Cockroach Effect)

The differential insertion of individual countries into the political economy of drug trafficking in the hemisphere has produced a variety of forms or types of intermediation between peasant growers of illicit crops and consumers. In Bolivia,

⁵⁷ This displacement is also confirmed by the fact that Mexican criminal organizations have increased their activities in the US. By 2008 these organizations had presence in 230 US cities while three years before they were present in only 100 cities. Moreover, the Colombian groups now controlled the illicit cocaine and heroin distribution in only 40 cities, mostly in the north-east. UNODC, "World Drug Report". New York. UNODC. Pp.79.

⁵⁸ On Calderon's military strategy and the Mérida Initiative, see Rafael Velázquez Flores and Juan Pablo Prado Lallande, Coordinadores, "La Iniciativa Mérida: Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?". México D. F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2009.

⁵⁹ Bruce Bagley, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos" in Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (eds.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009". México City, México. CASADE. 2009.; Douglas Farah, "Organized Crime in El Salvador: The Homegrown and Transnational Dimensions," in Cynthia J. Arnson and Eric Olson, eds., "Organized Crime in Central America". Washington DC. Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program. 2011.

⁶⁰ Randall C. Archibald and Damien Cave, "Drug Wars Push Deeper into Central America," in The New York Times. March 2, 2011.

the presence of peasant cooperatives in the countryside since the Movimiento Nacional Revolucionario (National Revolutionary Movement, or MNR) revolution of 1952 produced coca grower associations and generally inhibited the rise of either criminal organizations or guerrilla movements as intermediaries, although the Bolivian military itself has on various occasions fulfilled this role⁶¹. In Perú, the absence of strong grass roots associations among peasant growers opened the way for both elements of the country's military apparatus and guerrilla organizations (Sendero Luminoso) to perform the role of intermediaries or traffickers⁶². In Colombia, the absence of both peasant organizations and military intermediaries paved the way for the rise of major criminal organizations such as the Medellín and Cali cartels to fill the role. The demise of the major cartels opened the way for illegal armed actors such as the FARC and the paramilitaries⁶³. In Mexico and Central America, elements of the military and/or police have sometimes performed the functions of intermediation in previous decades, but in the 1990s and 2000s these countries have followed the Colombian pattern of criminal intermediation owing to the absence strong grower associations⁶⁴.

In terms of criminal organizations or criminal trafficking networks, Colombia and Mexico provide the two most important examples over the last twenty five years. In Colombia, the rise and fall of Medellín and Cali (and subsequently the Norte del Valle cartel) vividly illustrate the perils and vulnerabilities of large, hierarchical criminal trafficking organizations, especially when they attempt to confront the state openly. Both major cartels in Colombia were hierarchically structured and proved to be vulnerable targets for Colombian and international law enforcement agencies. In the wake of Medellín and Cali, Colombia witnessed a rapid fragmentation and dispersion of criminal networks that have proven far more difficult for law enforcement authorities to track down and dismantle than their larger and more notorious predecessors⁶⁵. Although there may be counter-tendencies leading to re-concentration among criminal trafficking organizations in Colombia today (e.g.,

⁶¹ In Bolivia, coca growing peasants joined in unions and this situation helped to maintain the struggle for their recognition in national politics relatively peaceful. Paul Gootenberg, "Andean Cocaine: The Making of a Global Drug". Chapel Hill. The University of North Carolina Press. 2008. Pp. 313.

⁶² In Perú, the eradication policy caused discontent and rejection among the peasants and favored the growth of the Shining Path. Mariano Valderrama and Hugo Cabieses, "Questionable Alliances in the War on Drugs. Perú and the United States" in Menno Vellinga, ed., "The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System". Gainesville. University Press of Florida. 2004. Pp.60-61.

⁶³ Francisco E. Thoumi, "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis", in Menno Vellinga, ed., "The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System". Gainesville. University Press of Florida. 2004. Pp. 76.

⁶⁴ Francisco E. Thoumi, "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis", in Menno Vellinga, ed., "The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System". Gainesville. University Press of Florida. 2004. Pp. 159-264.

⁶⁵ Juan Carlos Garzón, "Mafia & Co.: The Criminal Networks in Mexico, Brazil and Colombia". Washington D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program. June 2008.; Luis Jorge Garay-Salamanca, Eduardo Salcedo-Albarán, and Isaac De León-Beltrán, "Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases". Bogotá. Método Foundation. 2010.

los Rastrojos, las Águilas Negras), the basic lesson to emerge from Colombia appears to be that smaller criminal networks are less vulnerable. From the Colombian state's perspective, such organizations are less threatening because they do not have the capacity to threaten state security directly. The emergence of "new", smaller, Criminal Bands (Bandas Criminales or Bacrim) following the initial 2005 demobilization of Colombia's paramilitary groups (with which they shared considerable continuity in terms of manpower if not leadership) during President Alvaro Uribe's second presidential term highlights this tendency.

In Mexico, as in Colombia in the 1980s and early 1990s, cocaine profits appear to have energized the country's major criminal networks and unleashed a wave of violence among criminal organizations seeking to strengthen and consolidate their control of key smuggling routes; this struggle is still playing itself out. Nonetheless, Mexico's criminal trafficking groups do appear to be gradually following the Colombian pattern of dispersion and fragmentation, although the evidence is not yet conclusive. This dispersion of criminal networks in Mexico may well represent the beginning of the kind of fragmentation observed in Colombia in the 1990s. If it does, the trend would be warmly welcomed by Mexican governing authorities because it would portend a considerable diminution in the capacity of organized criminal networks in Mexico to directly challenge state authority and national security.

Under pressure from Mexican and U.S. law enforcement, Mexican trafficker organizations have, since the mid-2000s if not before, sought to move at least part of their smuggling operations from Mexico into neighboring countries. Guatemala and Honduras are currently targets for both the Sinaloa Cartel and the Zetas⁶⁶. The upsurge in drug-related violence in both of these Central American nations is closely related to these shifts in operational bases. This trend, observable throughout the hemisphere, is sometimes labeled the "cockroach" effect, because it is reminiscent of the scurrying of cockroaches out of a dirty kitchen into other places to avoid detection after a light has been turned on them.

The Failure of U.S. Drug Control Policies

While the United States has managed to stabilize or even reduce demand for most illicit drugs at home, it most certainly has not eliminated American demand for illicit

⁶⁶ On March 11, 2011, Honduran officials reported that they had for the first time dismantled a cocaine lab that belonged to the Zetas. This highlights the changing location activities of Zetas due to the pressure they are feeling elsewhere. Stratfor Analysis. March 22 2010.

drugs or the profits associated with supplying the huge U.S. market. Demand control has routinely been underfunded by Washington while primary emphasis has almost automatically been accorded to expensive, but ultimately ineffective, supply-side control strategies. Analysis of the reasons behind the U.S. insistence on supply over demand control strategies lies beyond the scope of this essay.

Alternatives to American prohibitionist approaches

In the long run, as the 2011 Global Commission on Drug Policy report argues, some combination of legalization and/or decriminalization of illicit drugs along with serious harm reduction policies and programs worldwide may well offer the only realistic formula for reducing the illicit profits that drive drug-related crime, violence and corruption in Latin America and the Caribbean and around the globe, even if addiction rates go up as they did with the end of U. S. alcohol prohibition in the 1930s. But in the short- and medium-run, Latin American and Caribbean countries will have to address their own seriously flawed institutions: ending long-standing corrupt practices; undertaking police, judicial, prison, and other key institutional reforms; and insuring greater electoral accountability are necessary measures that cannot wait for global decriminalization or legalization to take place at some nebulous point in the future. Neither the legalization of marijuana nor the decriminalization of harder drugs, when and if they ever take place, will constitute panaceas. They will not do away with the many other types of organized crime that operate with virtual impunity in Latin America and the Caribbean today.

“Lucha contra el narcotráfico y legalización”, Fernando Berrocal Soto, ex Ministro de Seguridad de Costa Rica.

Invitado por la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia, Fundesa y la Universidad Francisco Marroquín como parte del programa de foros Camino a Cartagena, VI Cumbre de las Américas, participé en Guatemala en un debate sobre seguridad regional y lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

El debate derivó, inevitablemente, hacia la propuesta de un grupo de ex presidentes de América Latina para despenalizar el consumo de drogas, la reciente iniciativa del Presidente Otto Pérez Molina y la oposición oficial de Estados Unidos.

Los siguientes son los ejes temáticos resumidos de mi posición:

El tema es transnacional y como tal no existen soluciones nacionales aisladas. Sin esa visión transnacional todo el análisis está errado.

El problema debe ser enfocado de manera integral y no se resolverá, solamente, con posiciones de necesaria mano firme en el ámbito de la acción policial o militar. La mano dura no es suficiente.

Esas acciones de seguridad, deben ser acompañadas de medidas preventivas y de acciones firmes en el campo de la salud pública y del desarrollo social. Sin esa visión integral, el enfoque está igualmente errado.

Aunque suene simple, construir polideportivos, alumbrar canchas para la práctica del deporte, organizar a las comunidades, a los muchachos (as) y a los padres de familia en las escuelas y colegios, realizar imaginativas campañas preventivas, hacer efectivo desarrollo social y derrotar la marginalidad y la pobreza, es tan importante o más que muchos operativos antidrogas.

Atacar, al mismo tiempo, las causas y no solo los efectos, con firmeza y determinación, es tan importante o más que solo realizar exitosos operativos antidrogas. Ese debe ser el enfoque integral correcto en Centro América.

A la vez, hay que reconocer que, por razones de seguridad nacional y regional, la situación actual de Guatemala, Honduras y El Salvador requiere de un enfoque de necesaria complementación militar.

Para Costa Rica, el estricto respeto al Estado de Derecho y a las garantías constitucionales, es un imperativo categórico. La violación a los Derechos Humanos o la violación de las garantías individuales, no es aceptable bajo ningún punto de vista, aún en condiciones extremas.

A la vez, es necesario realizar una serie de reformas legales y de ajustes en los poderes judiciales. En nuestro país, por ejemplo, con urgencia se debe reformar la Ley general de Policía, crear la Jurisdicción de Delitos Menores e introducir reformas puntuales profundas al Código Procesal Penal.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional y las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, se debe negociar el estricto respeto a las diferencias estructurales nacionales, como la inexistencia de un Ejército Nacional en Costa Rica

y Panamá. La cooperación, por principio, no debe restringirse al ámbito militar o policial. Debe ser igualmente integral.

Es posible y racionalmente correcto despenalizar el consumo de ciertas drogas, siempre y cuando los países establezcan previamente políticas de salud correctas. No es lo mismo el consumo de marihuana que el de drogas fuertes como la cocaína, la heroína o el devastador crack.

El tema del consumo de drogas no es en blanco y negro. La ciencia médica hace diferencias fundamentales y los que consumen por adicción no son criminales. La adicción a las drogas es una enfermedad y un problema de salud pública. Así debe ser declarado y tratado oficialmente.

Por el contrario, la producción, el tráfico y el comercio de drogas, así como el lavado de dinero, sí deben ser estrictamente penados y perseguidos con mano firme. Solo una política fuerte, coordinada y de mano dura, nos dará ventajas en esta lucha esencial contra las mafias del narcotráfico.

El narcotráfico y el crimen organizado se han transformado, de su condición inicial de grave problema de criminalidad organizada e inseguridad ciudadana, en un problema aún más grave de naturaleza geopolítica, por el poder real y la penetración de los carteles de la droga en la estructura social, económica e incluso política en nuestros países. Así de grave es la situación en el presente.

Una estrategia integral como la propuesta, solo será exitosa si se da una centralización del mando, del control y evaluación permanente de la operatividad y de las distintas acciones, al más alto nivel posible, en la estructura gubernamental.

Colombia sigue siendo el mejor ejemplo y la Doctrina Uribe de lucha y confrontación frontal y sin concesiones contra el narcotráfico y el crimen organizado, no ha sido hasta ahora superada como paradigma y estrategia en América Latina.

En conclusión: o hacemos lo que se tiene que hacer ahora o vendrán tiempos muy difíciles y más complejos. Es hora de actuar y de hacerlo con una visión integral y correcta del problema que enfrentamos, tanto en sus componentes de seguridad pública, como de salud, prevención social y reforma legal.

La situación en el norte de Centro América se ha vuelto crítica y la tragedia de México se debe, fundamentalmente, al hecho de que las autoridades y la sociedad de ese país reaccionaron muy tarde ante el problema. En Costa Rica no nos debe pasar lo mismo.

“El debate sobre drogas llega a la VI Cumbre de las Américas”, Ricardo Soberón, Ex Director de la comisión nacional para el desarrollo y vida sin drogas (Devida). Perú.

Voy a plantear algunos ejes que son fundamentales desde una perspectiva latinoamericana de cara a la VI Cumbre de las Américas, en donde el tema de las drogas, el narcotráfico y las políticas de Estado para enfrentarlo se encuentran en un dilema existencial. A cien años de cumplirse el primer instrumento internacional, lo que podemos decir es que las políticas de Estado en Latinoamérica han sido fragmentadas, dependientes de la cooperación, han carecido de voluntad política y cómo resultado, no hemos podido enfrentar ni resolver los problemas estructurales que se encuentran alrededor de la producción, el tráfico y el uso de drogas. Por ejemplo, la conservación de la Amazonia, la protección de los recursos, la salud pública, la inclusión social y un sistema de política criminal que sea eficiente, proporcional y que no produzca daños colaterales.

En el Perú la política de drogas ha adolecido de los mismos problemas que el resto de la comunidad latinoamericana. Un discurso feroz en la lucha contra el flagelo, seguido de políticas distractoras, mal enfocadas y con efectos muy graves para un conjunto de sectores de la vida nacional. ¿Es posible que tengamos que seguir ejecutando las mismas políticas que no reducen la oferta, no reducen la demanda de drogas y producen una serie de problemas al Estado de derecho?

Es evidente que el siglo XXI, la criminalidad organizada alrededor del narcotráfico representa un nuevo escenario de acción en los que las viejas recetas de interdicción, de encarcelamiento, han resultado poco eficientes para resolver el problema. Nuestras cárceles están llenas de presos de poca monta. La mayoría de ellos en prevención preventiva, con un retardo de justicia abismal, que ha provocado crisis humanitarias como las que recientemente azolaron a Chile, Honduras y México.

Es fundamental que los presidentes asuman su responsabilidad histórica para replantear el debate sobre las políticas de drogas en América Latina. Es necesario un debate hemisférico y nacional, para ver qué instrumentos son eficaces y eficientes para resolver el problema del uso, abuso, producción y tráfico ilícito. Resulta fundamental evaluar los efectos de la prohibición en la salud pública, la agricultura, el sistema de justicia o incluso la estabilidad democrática y la gobernabilidad. Más que un debate sobre la legalización de las drogas, debemos hablar y discutir sobre una regularización. En el caso de varios usos y producción de plantas, debemos hablar de una normalización de las políticas de drogas, con un enfoque de la reducción de los daños y de los riesgos para la población vulnerable. En algunos casos

se tratará de focalizar el sistema de política criminal para que pueda detectar y dismantelar la criminalidad organizada, aquella que se queda con la mayor parte de las ganancias provenientes del narcotráfico. En otras tendremos que optar por la descriminalización de conductas como la posesión de dosis para el uso personal. En otras más tenemos que abordar el problema despenalización, la no pena, en algunos casos como los de microcomercialización en donde hay fuertes condicionantes de orden social y económico.

El debate actual requiere que América Latina tome posición libre de presiones y de prejuicios tome en cuenta experiencias fallidas, iniciativas significativas que han ocurrido en estos últimos años, como el indulto a las “mulas” en Ecuador, el fallo de la Corte Suprema sobre la no penalización de la posesión para el consumo en Argentina, las acciones llevadas a cabo en Bolivia para defender al derecho al uso tradicional, y otras que se han venido dando en el continente.

ONU como la OEA, máximos organismos internacionales que tienen agencias especializadas en este tema de las drogas, han demostrado poca flexibilidad para la reforma de las políticas públicas. Es en ese sentido es que debemos apoyar, fortalecer y dar mayores ideas a iniciativas regionales como las de Unasur, las de la CELAC, que se constituyen en nuevos marcos políticos para que América Latina, tenga una política de drogas racional, eficaz, eficiente, proporcional y que no provoque daños colaterales como el de la corrupción, la violencia o los grupos armados. De la comunidad global esperamos que entiendan las razones por las que hoy en el 2012 los países de América Latina le dicen al resto del mundo detengamos por un momento la aplicación de políticas que no han logrado resultados, repensemos y tengamos la suficiente autonomía para priorizar nuestros intereses.

“Taking advantage of the new moment in the drug policy debate” John Walsh Senior Associate WOLA – Washington Office on Latin America.-

The stage is set for a presidential discussion of alternatives to the “war on drugs” that marks a new and hopeful moment. While there is little likelihood for building consensus on specific policy options at the Cartagena Summit, there is good reason to hope and to expect that the region’s leaders will take advantage of this opportunity to set forth not only a commitment to continuing the discussion, but the outlines of a plan to structure and institutionalize the discussion going forward.

There is reason to hope, in other words, that for the first time since the drug war was launched four decades ago, the region’s governments will concur that the strategy

pursued to date has been inadequate, and that a new, open, and thorough discussion is urgently needed – in a manner that moves beyond the polarization and polemics that have tended to mark the drug debate, and evaluates without prejudice the variety of alternative approaches available. Given the themes already on the table, it is also clear that the discussion will need to be structured in way that allows for progress at multiple levels and in various time frames. Some options, such as cocaine legalization, will clearly take time to gather the support required to become feasible – if they are to ever come to fruition at all. Other options, such as decriminalization of possession personal consumption, are available today, and would not require forging a new regional consensus or global consensus to put them into effect.

The Cartagena summit occurs after less than 15 years after the United Nations attempted to rally governments and civil society towards the goal of a “drug-free world.” Since then, a more realistic and constructive perspective has gained ground. There will never be a drug-free world, and the challenge is therefore not to eradicate drug use but to design policies that do the best we can in minimizing the harms that drugs can cause, but also in minimizing the damage caused by drug control itself. Such a “harm reduction” approach recognizes that there are no perfect “solutions” to drug-related problems, but only better or worse policies for coping with what are complex social phenomena. What is clear today is that the status quo has proved to be disastrous, and there is no reason to suppose that significant improvements cannot be achieved. It is also clear the benefits and costs of the existing framework are not uniformly distributed across or within countries. Some countries may be content enough with the status quo, while others may experience high cost and little benefit, and therefore perceive little stake in preserving the status quo. It should come as no surprise, then, that Latin Americans are increasingly examining drug policy with their own country’s problems and interests foremost in mind.

On the eve of the Summit, some reflections on the state of the drug policy debate in the United States are in order. The United States has been the central actor in the design and implementation of the modern drug war, not only in the Americas, but globally. The status of the debate in the United States today, and where it might be headed, are therefore important questions for the fate of drug policy reform proposals that would require regional consensus.

The fact is that drug policy is not a major issue of public debate in the United States today. This is not to say that it is not a crucial theme in U.S. relations with Latin America. But with the exception of the growing debate over the possibility of legalizing marijuana, the drug policy debate is not the high-profile issue in the United

States that it was in the 1980s. Nor is this to say that the drug war is popular – most Americans see it as a costly failure. In any case, drug policy was not a big issue in the 2008 presidential election campaign, and (so far) it has not been prominent in the current campaign. That could change once the Republicans settle on a nominee, and if Republicans perceive electoral benefits in trying to depict President Obama as somehow “soft” on drugs. Obama will do what he can to deprive his opponents of that argument, and will therefore not risk bold proclamations or policy changes. When drug policy has emerged as a major theme in national politics, the results have usually been negative, with the contenders promising to out-tough each other – leading to the punitive excesses that have come to define the U.S. drug war, at home and abroad. Better that the issue not become high profile during the current campaign, lest the modest but real change in sensibility that Obama has brought to the issue be undone.

At this stage, there is little political support in the United States for legalizing cocaine, which appears too risky to most Americans. The United States is at a stage where it feels it can cope with the costs of prohibition and enjoy the benefits, which it sees as considerably lower rates of drug use than would be the case if there were to be legal markets. There is a strong libertarian current in U.S. culture and politics, but also strong puritanical and moralistic currents, bad memories of the surge of crack use in the 1980s and 1990s, and a continued sense among politicians that being painted as “soft” on drugs is political suicide.

So the Obama administration has made clear its firm opposition to legalization, even as it has acknowledged the legitimacy of the debate, and conceded that a full-fledged discussion of alternatives to the drug war cannot be avoided. The Obama administration has also sent the signal that, in the case of divergences over the proper course of action, other countries can pursue their preferences even if the United States disagrees. The upcoming summit and the ensuing discussion will help test the limits of this new-found flexibility.

Unyielding U.S. opposition to cocaine legalization is therefore the default position, and it can be expected to remain so for the foreseeable future. This means that the kind of coalition influential enough to tilt the global drug control regime away from cocaine prohibition will be a long time coming, if ever. Such a change would be very difficult to achieve even with the United States as an active proponent. With the United States neutral (or, as is the case today, firmly opposed), the road to eventual cocaine legalization looks that much longer. The United States led the creation of the global prohibitionist regime, but there are many other countries (e.g., China, Russia, Arab countries) that are at least as prohibitionist in outlook as the United States has been.

By contrast, from the perspective of producing and transit countries, the insistence on exploring the option of legalization is understandable. Historically, Latin American producer and transit countries have had comparatively modest levels of drug use. This can change as the region becomes wealthier and as trafficking patterns lead to creation of new markets in transit zones. But in general the benefits of prohibition are seen as accruing elsewhere, while the costs (crime, corruption) are felt severely in the region, e.g., Colombia, Central America, Mexico, especially where key institutions (policing, justice) are weak and vulnerable to begin with. Just because wealthy consumer nations are still more or less satisfied with prohibition of cocaine, doesn't mean others are.

So the option of cocaine legalization is rightfully on the table, but is unlikely to advance regionally, much less globally, even in the medium-term. But in fact legalization is only one of the options on the table, and cocaine is only one of the substances at issue. So the discussion of alternatives to the current drug war should extend well beyond the question of cocaine legalization, however important and legitimate that question may be. Nor is it necessarily the case that other options will require a regional consensus in order for individual countries to pursue them. There are in fact several such alternatives that deserve serious consideration now.

Among the four options noted below, three fit comfortably within the confines of the current international drug control treaties. The fourth option – moving toward legal, regulated markets for cannabis – represents a challenge to the treaties but an inevitable and salutary challenge.

Decriminalizing drug consumption. The risks involved with drug use should be treated as a public health – rather than criminal – issue. Ten years ago, Portugal decriminalized the possession of drugs for personal consumption, meaning drug consumers are no longer sent to jail for using or possessing drugs. The results to date are quite positive: injecting drug use has dropped significantly, as has the incidence of deaths from HIV/AIDS and other infectious diseases, far more problematic drug users are participating in treatment, and drug related-crime has dropped.

Reforming harsh and ineffective drug laws. Many countries in Latin America have enacted drug laws that fail to differentiate between low-, medium-, and high-level drug offenses, violent and non-violent offenses, and the type of drug involved; all are subject to harsh mandatory minimums sentences. Drug laws should be reformed to ensure proportionality in sentencing and alternatives to incarceration for non-violent, low-level offenders. Prisons have become training schools for criminal organizations

and gangs. Minor offenders enter prison with no links to organized crime but come out with those connections well established.

Prioritizing law enforcement strategies that aim to reduce the violence associated with the drug trade. Traditional drug law enforcement tends to increase violence by prompting those involved in the drug trade to defend themselves from enforcement risks through violence and the threat of violence. But enforcement that targets the most violent actors can help ameliorate the most damaging effects of the drug trade even without affecting the overall scale of the drug market. In the United States, numerous localities have carried out “targeted deterrence” enforcement strategies that have succeeded in reducing levels of violence and improving lives in the communities that have been hit hardest by drug abuse and by the drug war.

Moving ahead with the creation of legal, regulated markets for marijuana. By far the most widely used illicit drug and the most ubiquitously produced, marijuana poses comparatively smaller risks than many other substances (including certain legal drugs). More tolerant attitudes toward marijuana in many countries, including the United States, suggest that sooner or later, state and local governments will begin the shift toward legal, regulated markets, and thereby reduce some of the proceeds that currently enrich criminal organizations. Such a shift of U.S. national policy would also have repercussions for the international drug conventions.

As these options make clear, progress in moving away from the drug war paradigm and toward more effective and humane approaches can take place at various levels and time frames. The Cartagena Summit offers a hopeful new moment in the drug policy debate. It must not fall into the sterile, polarized positions of the past, but open the door to a wide-ranging and thorough consideration of the many promising alternatives to the status quo.

“Impactos en la vida ciudadana de la criminalidad organizada en la triple frontera del trapecio amazónico”, intervenciones de Fernando Franco, Director de la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia; Argemiro Procopio Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y Norberto Farecade, Secretario de Asuntos Indígenas de la Gobernación del Departamento de Amazonas, representante de las organizaciones indígenas regionales.

Para Fernando Franco, las fronteras ya no se pueden ver como los extremos de una nación, como lugares ignotos en donde el asunto a abordar por parte de los Estados es la seguridad nacional y el control de esos territorios frente a posibles invasiones

o confrontaciones internacionales. No obstante, en los Estados se mantiene la concepción de que las fronteras son lugares inestables en donde el punto central es el de la seguridad nacional. De allí la militarización de las fronteras, que da lugar a que la conurbación en esta triple frontera amazónica Tabatinga, Leticia, Santa Rosa sea un fuerte militar. Por supuesto, la militarización de las fronteras contribuye de alguna manera al sostenimiento económico de la zona por la alta inversión que el gasto militar significa y por el flujo de recursos hacia la región y la ampliación de los mercados internos locales.

Esa concepción hay que cambiarla y ver las fronteras como lugares centrales en los que conviven sociedades con intereses comunes que contrasta con las políticas de seguridad nacional de los Estados. Resulta más fácil para los países amazónicos firmar un acuerdo de seguridad, un acuerdo militar o un acuerdo relacionado con el tema del contrabando y de la circulación ilegal de aeronaves en el territorio amazónico, que, por ejemplo, un acuerdo entre dos ciudades fronterizas para resolver el problema de la quebrada San Antonio entre Leticia y Tabatinga, límite internacional cargado de pobreza, contaminación y mala salud. Sin embargo, los Estados se preocupan por otras cosas y no por las sociedades que habitan las fronteras.

Pero hay que reconocer que también son espacios muy utilizados como refugio por personas y grupos vinculados con el delito. Es el caso de la producción de derivados de plantas como la coca o de acciones como el contrabando para los cuales las fronteras son lugares estratégicos por la facilidad de refugio y para burlar las leyes. A esto ayuda que las leyes de los Estados no son congruentes, su aplicación es débil y los tratados internacionales de cooperación frente al delito no son fáciles de lograr y de poner en práctica. Por ello las fronteras internacionales se convierten con facilidad en espacios privilegiados para el contrabando de todo tipo de bienes y servicios.

En fronteras como esta en la que colindan Perú, Colombia y Brasil confluyen situaciones comunes como la inmigración indiscriminada, el desplazamiento de poblaciones, la informalidad económica, el desempleo y el subempleo, y se caracterizan por un agudo caos urbano y por una muy precaria gobernabilidad. Existen reuniones binacionales, por ejemplo, para fortalecer la lucha contra la tala ilegal y todo tipo de delitos, pero éstas son reuniones fundamentalmente entre policías, soldados, algunos funcionarios de la cancillería, etc., que, cuando regresan a sus respectivos países, se olvidan de darle seguimiento a los acuerdos y compromisos contraídos.

De esos tres asentamientos el de mayor desarrollo relativo hasta ahora ha sido Leticia con el peor desorden urbano y la mayor contaminación ambiental en la ribera

del río. Con la urbanización acelerada de la Amazonía se acelera el deterioro y la degradación ambiental derivada de la deforestación y la contaminación que se genera en los asentamientos urbanos. No hay planes de ordenamiento urbano y territorial ni ecología urbana para las ciudades amazónicas. La Universidad Federal de Pará hace grandes esfuerzos de investigación al respecto pero un asunto diferente es trasladar sus resultados a la práctica. Una cosa es lo que se dice desde la academia y otra cosa es lo que dice el poder que da el acceso a los recursos del Estado, que se dividen entre los gastos funcionamiento de la burocracia, el desarrollo de las obras públicas y la corrupción administrativa de la cual depende la misma administración pública. De ahí que en las ciudades amazónicas sea fuerte la lucha interminable por el poder político en estas regiones. Claro que el sector privado es socio de la corrupción. Todo ello facilita la acción de la criminalidad organizada.

A ello se suma la militarización del combate a las drogas. En Colombia, además se narcotizó el conflicto armado y las nuevas formas de acción paramilitar les permiten en muy corto tiempo lograr una importante expansión territorial gracias a la exportación de contingentes a sitios de interés económico para ellos. Es el caso de Leticia donde podrían estar unos 200 representantes de las nuevas bandas criminales que se han constituido en el brazo armado y de seguridad de la nueva bonanza ilegal que se vive en esta triple frontera. En sitios amazónicos peruanos como Caballococha y Cuchillococha la producción y transformación de la pasta básica coca y el tráfico de cocaína requieren un aparato militar, que garantice el monopolio del poder.

Otro fenómeno a tener en cuenta se relaciona con el auge de la inversión de capital global, en lo que han llamado los megaproyectos, tan antiguos como la ocupación de la Amazonia. Cualquier tipo de megaproyecto, legal o ilegal, llámese minería, hidroeléctrica, etc., está fatalmente ligado a la inmigración indiscriminada, a la marginalidad y al desplazamiento de poblaciones. Los megaproyectos traen consigo inmigración, primero de trabajadores de baja calificación, con contrato de corto plazo, que después se convierten en desempleados y gente a la caza de alguna oportunidad de ingreso y estimulan una suerte de urbanismo marginal, de invasión. Generan, además, grandes desplazamientos de las poblaciones originarias y destrucción de las culturas aborígenes.

Existen alternativas. Por ejemplo, en opinión de los estudiosos en la Amazonia no se debe desarrollar la minería a cielo abierto, pero si se puede desarrollar la minería del socavón, si se lo hace con altos estándares de manejo ambiental. La oposición debe dirigirse, pues, a la devastación del medio y a la forma como se distribuyen los beneficios de los megaproyectos, de los cuales a la sociedad amazónica poco le queda.

Los megaproyectos hacen que en un principio los departamentos crezcan pero junto con ellos se extiende también la miseria y no el desarrollo. Esto ha sucedido en Brasil con los megaproyectos mineros. El impacto ambiental de la propuesta de política energética del Brasil es enorme pues comprende la construcción de 25 represas en el territorio amazónico que obligan al desplazamiento de poblaciones. En el marco de esta situación un poco apocalíptica, el delito sienta sus reales. Una población sin esperanza y sin recursos tiene que mantenerse sobre un hilo muy fino pues es una barrera casi invisible la que separa la legalidad de la ilegalidad.

Ese es el mundo en que se mueve la mayoría de la población amazónica por falta de oportunidades y de alternativas de desarrollo sostenible, de buen vivir, de buen comer, de buen dormir, en un entorno sin delito ni delincuencia. Todo ello exige una profunda reflexión sobre el modelo de desarrollo que se aplica, sobre la institucionalidad que rige los destinos de la región, sobre la forma de ver el aprovechamiento de esta masa inconmensurable de recursos naturales sobre los cuales se asienta la población amazónica.

Hay unos 32 millones de habitantes en la Amazonia continental, con siete millones y medio de kilómetros cuadrados, más todos los recursos que alberga el bosque, las aguas, la biodiversidad, la fauna, el suelo mismo, y los recursos del subsuelo. Pero ningún Estado, ningún centro académico o científico ha podido descifrar cómo sociedades tan pequeñas en términos demográficos con semejante territorio y semejantes riquezas, tienen que vivir en las precarias condiciones en las que viven los amazónicos.

Al menos en la Amazonia colombiana, los pueblos indígenas amazónicos son dueños de una gran parte del territorio, dueños del suelo, pero no del subsuelo ni del espacio aéreo, aunque tienen capacidad de veto de los proyectos en esos campos y han presentado propuestas muy interesantes al respecto. La academia, por su parte, tiene la gran responsabilidad de buscar opciones de desarrollo sostenible para contribuir a la construcción de una civilización de la selva donde quepamos todos: los habitantes de Manaus, Leticia, Tabatinga y los pueblos indígenas de la Amazonia con sus territorios y los indígenas no contactados, para que la delincuencia no encuentre allí mano de obra para su desarrollo.

Celebro cómo la sociedad civil está ganando espacios para reunirse y debatir, de manera que los centros de decisión hemisféricos, como la Cumbre de las Américas, puedan tener en cuenta toda la situación problemática que afrontan las Américas.

Para Argemiro Procopio, la cocaína era considerada legal en un principio y luego se la declaró ilegal y a pesar de ello está banalizada. A su vez, el tráfico de drogas se ha trivializado. Se ha superado totalmente el modelo colombiano de los carteles que perdieron su lugar y fueron substituidos por otro modelo más eficiente, más difícil de ser controlado, que es el modelo de las mafias rusas. Estas se caracterizan por ser pequeñas, por hacer todo lejos de cualquier sospecha, con muy pocas personas, sin grandes liderazgos, son mucho más móviles y eficientes. Se calcula que hay más de 40 mil mafias rusas involucradas con el tráfico de la cocaína, armas, heroína, litio, productos químicos controlados, drogas químicas, prostitución, contrabando del oro que vende mucho más que las drogas, que la cocaína.

La trivialización de la droga está ligada a muchos otros ilícitos. Por eso el contrabando de la cocaína hoy es mucho más dañino para nuestra sociedad que hace 50 años. Provoca grandes daños para la economía nacional y grandes daños sociales. Se sabe que las mafias de la cocaína también trabajan en la prostitución y con el contrabando de productos electrónicos. Por ejemplo, antes Brasil era autosuficiente con relación al material eléctrico de construcción pero hoy en día todo lo que se encuentra es hecho en China. Incluso materiales quirúrgicos, lo cual nos indica que en el contrabando no solamente se trata de productos baratos sino también de productos de alta tecnología. Hay fenómenos difíciles de entender como el de la madera. Brasil exporta madera noble para la China, que regresa convertida en muebles de primera calidad, objetos artesanales, esculturas, etc. Los chinos tienen una gran imaginación gracias a la cual producen miles de subproductos elaborados a partir de la madera. Lo mismo sucede con el cuero, porque Brasil es el primer productor mundial de ganadería. El cuero que sale de contrabando de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay es el que sustenta toda la industria de zapatos en China.

El contrabando es un fenómeno de alcance continental, y está también relacionado con la corrupción, porque es imposible no detectar el contrabando de madera, que sale en grandes contenedores, así como es imposible no detectar el contrabando de oro porque por los satélites se sabe exactamente donde están las minas. Y lo mismo sucede con el contrabando de diamantes. Esto significa que los servicios de seguridad del Estado son, desgraciadamente, de muy mala calidad.

Nos hemos concentrado mucho en Colombia. Parece como si Colombia y cocaína fueran sinónimos y se han olvidado otras partes de la Amazonia y del continente. Existen otros dos países que son estratégicos en el mercado de los ilícitos de drogas en el norte de Suramérica. Estudios muestran que por Surinam o Guyana hay corredores de entrada y salida de drogas químicas, por ejemplo, el éxtasis, pero también el contrabando de piedras preciosas, oro, litio. Toda esta multiplicidad de

actividades fue convertida por las mafias en una acción coordinada, en la que no trabajan solas. Su existencia misma se debe a que trabajan conjuntamente con políticos y usan la corrupción para deforestar y contrabandear con oro, diamantes, madera, etc.

Es necesario desarrollar un trabajo coordinado y una asociación estratégica contra el crimen organizado, pero este tipo de cooperación no existe porque internamente estamos penetrados por la corrupción. Es necesario desacostumbrarnos a convivir con la corrupción y con una democracia de mala calidad. Hay que repensar nuestras democracias.

La cocaína apareció como el primer gran producto suramericano con valor agregado. Esto es un símbolo con un significado económico profundo y promovió la llamada Integración paralela. Se dice que los países latinoamericanos son vecinos distantes, es decir, estamos, desgraciadamente, de espaldas el uno al otro y no hay interconexión entre nuestros países. Existe un desconocimiento recíproco y la integración es poca. La coca y los ilícitos han sido el medio más importante de integración, pero es urgente una integración que no la realicen las mafias y el contrabando de un lado y del otro.

Lo anterior nos indica que la participación y la calidad de la presencia internacional de nuestros Estados es muy baja, como también lo es internamente. Lo que existe es un diálogo de sordos, hay peleas entre municipios, provincias y a nivel federal, y ninguno de los tres niveles se preocupa por enterar al otro, ni hay comunicación entre las autoridades mismas. No hay presencia en la totalidad del territorio, como sucede en la Amazonia brasileña. Debemos avanzar mucho en la realización de esfuerzos coordinados, y por eso la intención de escuchar a los vecinos es un paso positivo. Y es importante que olvidemos la militarización de las drogas. Existen formas más efectivas contra esta problemática, porque es realmente un mal que puede ser cortado, más no por las armas. Más bien es necesario convocar a los diferentes sectores de la sociedad para que juntos podamos desaprender a vivir con ellas.

Para Norberto Farecade, existen diferencias entre las concepciones de los pueblos nativos y las de los occidentales. Esas concepciones enmarcadas por los gobiernos en políticas se adoptan desde un punto antropocéntrico o incluso teocéntrico y choca con la visión cultural cosmocéntrica de los pueblos indígenas al obligarlos a interactuar desde ahí con la sociedad mayor. Hoy en día es muy importante generar políticas con sentido común, con sentido de integridad.

Si bien es cierto que las constituciones latinoamericanas hoy se declaran pluriculturistas, es muy difícil para las instituciones empezar a construir realmente un país multiétnico y pluricultural. Los pueblos indígenas han tratado de que su forma de ver el mundo se cristalice en la normatividad de los Estados, pero ha sido muy difícil. En la constituyente de 1991, en Colombia, en el caso de los derechos de los pueblos indígenas se llegó a discutir temas muy interesantes, pero tan solo un veinte por ciento quedaron plasmados en la Constitución. Dentro de las propuestas presentadas con relación a los territorios indígenas, se propuso que el subsuelo fuera administrado por las comunidades indígenas pero la propuesta no fue aprobada y el subsuelo es propiedad del Estado y administrado por el mismo. Esto evidencia la diferencia y el choque de concepciones lo cual ha generado un gran problema entre las comunidades y la institucionalidad del Estado. Estas concepciones y el cómo se juegan los intereses las diferentes culturas respecto de la institucionalidad de un Estado como tal, ha sido un problema muy analizado y debatido en los espacios académicos.

En la explotación de los recursos naturales es donde empiezan a generarse esas divergencias y el narcotráfico no puede estar exento en esta dinámica social, que pasa por los pueblos indígenas. El narcotráfico y la explotación ilícita de los minerales con frecuencia se enmarcan en los territorios indígenas, donde los traficantes operan con la concepción occidental que se tiene sobre los mismos.

Otro aspecto importante es que casi la totalidad de la población piensa que esta sociedad hay que construirla desde puntos de vista monoculturales. Nos han impuesto en el imaginario esa concepción de que todo mundo tiene que ser igual, y que todos debemos andar bajo una sola concepción cultural. Decir que el país es multiétnico y pluricultural no quiere decir que reconocer la diversidad étnica y cultural consista únicamente en traer a unos espacios de participación a diferentes grupos sociales, desconociendo al mismo tiempo lo más importante de su ámbito, que es su participación y su decisión.

Criminalidad en dos triples fronteras: seguridad nacional vs. seguridad humana en el Trapecio Amazónico y la zona MAP”, Hugo Cabieses Cubas, coordinador del Área de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y Derechos Indígenas del Centro de Investigaciones Drogas y Derechos Humanos (CIDDH), investigador asociado del Transnational Institute y ex viceministro de Desarrollo Estratégico de los recursos naturales del Perú.

El Perú participa de cuatro “triples fronteras” que tienen serios problemas de inseguridad ciudadana que afecta a los diversos grupos demográficos que conviven en ellas: pueblos indígenas, campesinos, bosquecinos, colonos ribereños y pobladores urbanos. Se trata del Trapecio Amazónico entre Perú, Brasil y Colombia; la zona Madre de Dios en Perú, Acre en Brasil y Pando en Bolivia (MAP); el Codo del Güeppí entre Perú, Ecuador y Colombia; y el Punto de la Concordia entre Perú, Chile y Bolivia.

Salvo la Zona MAP, las otras tres están altamente militarizadas y/o policializadas, debido a que son zonas de frontera, a la inseguridad ciudadana debida a la poca presencia del Estado, a una sociedad civil poco organizada, la inexistencia de partidos políticos, la debilidad de los movimientos ciudadanos y la persistencia de varios tipos de delitos que se han desarrollado en las últimas décadas: contrabando de bienes, tala ilegal de madera, tráfico de armas, tráfico de especies de flora y fauna en extinción, minería informal de oro, tráfico ilícito de drogas y precursores químicos para producirlas, lavado de activos, trata de personas y prostitución infantil, corrupción pública y privada, etc.

Sostenemos que, en general y sobre todo en sociedades fronterizas olvidadas de los centros de poder, encarar con conceptos de seguridad nacional, es decir de “guerra”, estos delitos, no ayuda a mitigar los problemas; solo los dispersa y los convierte en un “blanco móvil”. Una estrategia de seguridad humana para luchar contra el olvido y la distancia, acompañada secundariamente de inteligencia operativa y acciones policiales puntuales, parece ser la más adecuada.

Sociedades olvidadas

Sostenemos que se trata de sociedades transfronterizas olvidadas por el Estado, por los políticos, por la sociedad y por los mercados formales. Las actividades informales e ilícitas son la manera como estas sociedades luchan contra el olvido. A manera de ilustrar su aislamiento y las distancias respecto a los centros de poder, se puede hacer el siguiente resumen:

- A Leticia no hay carretera desde Bogotá y sólo se puede llegar en avión tras recorrer una distancia de 1.100 kms., o en lancha desde Puerto Leguizamo, situado a 1.900 kms., viajando varios días por el río Putumayo hasta el Amazonas.

- A Tabatinga desde Manaus se llega en avión o en barco a una distancia de 620 kms. Respecto a Brasilia la distancia es de 2.500 kms, y sólo se puede llegar por avión o río luego de varios días de navegación.
- A Santa Rosa y Caballococha se llega desde Iquitos por el Amazonas en dos o tres días tras recorrer una distancia de 370 kms. y 325 kms., respectivamente. Y desde Lima a Iquitos sólo se puede llegar en avión a una distancia en línea recta de 1.010 kms.
- A Ciudad Pantoja, la población peruana en el Codo de Güeppí, se llega desde Quito ya que si se va por Iquitos, el viaje dura ocho días y queda a casi 2.000 kms. de distancia.
- A Roca Fuerte, el puerto ecuatoriano en el Codo del Güeppí, se llega luego de 10 horas en bote por el río Napo desde la ciudad de Coca a donde se llega desde Quito por carretera en ocho horas, todo ello a una distancia de más de 1.000 kms.
- A Puerto Asís, la ciudad colombiana más cercana del Codo del Gueppi, se llega por vía fluvial luego de tres días de navegación.
- Puerto Maldonado en Perú, Río Braco en Brasil y Cobija en Bolivia son las capitales regionales más alejadas de los centros administrativos de los tres países, adonde se llega sólo por avión o por carreteras de 1.500 kms. a Lima, 2.000 kms. a Brasilia o casi 4.000 kms. a Sao Paulo. En el caso de Cobija sólo se puede llegar en avión desde La Paz ya que viajar por la trocha carreteable demora 15 días si no llueve.

Las cuatro triples fronteras

Las triples fronteras del Perú y sus principales características demográficas desde una perspectiva de seguridad humana y ciudadana, son las siguientes:

- Colombia-Brasil-Perú, en el Trapecio Amazónico: es una zona altamente militarizada, con reducida población (Colombia 30 mil, Brasil 20 mil y Perú 2 mil), y con pueblos indígenas y ciudadanos acosados por el Plan Colombia, orientado a combatir la guerrilla de las FARC (Frente 53), el contrabando de mercadería, la tala ilegal de madera y peces, los cultivos de coca y el tráfico internacional de drogas. Hay presencia de instituciones civiles del Estado en Leticia (Colombia) y

en Tabatinga (Brasil), pero éste es inexistente en Santa Rosa, Cabalococha y El Estrecho (Perú). Los pueblos indígenas en Leticia y Tabatinga están débilmente organizados.

- Ecuador-Colombia-Perú en el codo del Güepí: zona militarizada, con muy poca población (Ecuador 2 mil, Colombia 7 mil y Perú mil habitantes) y pueblos indígenas acosados por el Plan Colombia y las FARC, las transnacionales petroleras en Ecuador y las empresas mineras en el Perú. Es reducida la presencia de organismos civiles del Estado y casi inexistente una sociedad civil organizada. No obstante, los pueblos indígenas transfronterizos han logrado extraerle a los gobiernos tres áreas naturales protegidas: la Zona Reservada Güeppi en el Perú, el Parque Nacional La Paya en Colombia y el Parque Nacional Cuyabeno en Ecuador.
- Bolivia-Brasil-Perú en la Zona MAP: zona aún no militarizada, con importante población en relación con las otras triples fronteras (Pando 52 mil, Acre 750 mil y Madre de Dios 120 mil), con poblaciones indígenas relativamente organizadas, colonos ribereños, campesinos y asalariados rurales también organizados, una destacable presencia de instituciones civiles del Estado y gobiernos locales y una fuerte presencia de sociedades civiles parcialmente representadas en la Iniciativa MAP, articulación de académicos, funcionarios gubernamentales locales, ONG y líderes de organizaciones sociales de base.
- Bolivia-Chile-Perú en la Línea de la Concordia: zona militarizada, desértica, con muy poca población permanente (Bolivia 2 mil, Chile 2 mil y Perú mil) y con pueblos quechua-aymara, principalmente bolivianos, dedicados al comercio transfronterizo informal (contrabando) y acosados por militares y policías. Tiene presencia del tráfico ilícito de drogas. Son inexistentes los organismos civiles de los Estados y la sociedad civil organizada.

Estas zonas geográficas y sus entornos tienen las siguientes características básicas:

- Están siendo fuertemente impactadas por actividades con fines ilícitos y de delincuencia organizada como cultivos para drogas (principalmente coca y amapola), tala ilegal de maderas, minería informal, tráfico de especies en extinción, tráfico de armas, contrabando y trata de personas.

- Son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático, la deforestación, la desaparición de especies de flora y fauna y la violación permanente de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas originarios, campesinos, bosqueños y habitantes urbanos.
- Contienen corredores biológicos de incommensurable valor y áreas naturales protegidas transfronterizas, además de ser fuentes importantes de agua dulce para consumo humano, sumideros de carbono y abundantes conocimientos tradicionales.
- Se están construyendo o se construirán megaproyectos carreteros (IIRSA Norte, Centro y Sur), energéticos, extractivos (minería, gas y petróleo) y agropecuarios (biocomercio sojero, biocombustibles, etanol de caña y ganadería mayor), que están impactando la biodiversidad, la sostenibilidad alimentaria, las culturas y las economías sostenibles de la mayor parte de la cuenca amazónica.
- Finalmente, tres de estas fronteras están significativamente militarizadas y policializadas, olvidadas por los diversos gobiernos y limitados los derechos de los pueblos indígenas y ciudadanos en general, y proliferan en ellas diversas formas de corrupción pública y privada, crimen organizado y en general formas antidemocráticas de relaciones sociales y políticas.

Sólo a manera de ejemplo, ya que no tenemos información sobre las otras triples fronteras, veamos cuántos efectivos de seguridad y militares existen en el Trapecio Amazónico entre Brasil, Colombia y Perú. En esta triple frontera existen actualmente cerca de 5.900 efectivos, entre militares, policías y fiscales: 144 en el Perú, 3.217 en Colombia y 2.534 en Brasil. Se trata de una densidad alta ya que estas fuerzas representan más del 10 por ciento de la población local, que no llega a las 52.000 personas.

La Zona MAP no lo está y debe seguir así, aunque los tres gobiernos han realizado reuniones de coordinación entre sus fuerzas armadas y policiales para encarar el tema de la cada vez mayor presencia del tráfico internacional de drogas como consecuencia de políticas de drogas erradas, copiadas de la “guerra contra las drogas” impuesta por el gobierno de Estados Unidos.

Las diferencias y asimetrías territoriales, poblacionales, idiomático-culturales, económicas y sociales, entre las zonas más alejadas de los tres países son evidentes. La mitad del territorio de la Zona MAP corresponde al Estado de Acre, pero está habitado por más de las tres cuartas partes de la población total. La segunda zona en importancia es la región Madre de Dios, en el Perú, con la tercera parte del territorio y sólo el 14 por ciento de la población. La tercera en importancia territorial y demográfica es el departamento de Pando.

Esta misma proporción diferenciadora es similar en lo que se refiere al total del PBI para el año 2001 en la Zona MAP, pero el per cápita más alto está en el Madre de Dios, seguido de Pando y por último Acre, con un poco más de mil dólares por persona. Esto expresa la alta densidad demográfica de Acre –3,64 habitantes por km.2–, lo que presiona sobre un nivel de ingresos por habitante inferior al del resto. No obstante, los indicadores sociales, de IDH, NBI, niveles de pobreza y pobreza extrema, son claramente menos agudos en Acre que en los otros dos territorios.

En Madre de Dios, la principal actividad productiva en términos de ingreso y empleo es la extracción de oro en lavaderos de los ríos, seguido de la actividad maderera, el ecoturismo y finalmente la extracción de castañas. En el caso de Brasil, la principal actividad en cuanto a ingresos empleo es la ganadería, seguida de la extracción de madera, castaña y siringa, pero es el sector de servicios públicos y privados el que mayor empleo absorbe. En Pando, la actividad económica principal es la extracción y procesamiento de castaña, seguido del comercio (Cobija es zona franca), la extracción de madera y actividad ganadera.

Bajo ningún pretexto la Zona MAP debe ser militarizada o policializada. Desde la Iniciativa MAP se ha estado construyendo desde 1999 un fuerte movimiento social, formado inicialmente por científicos y académicos de las universidades, aliados luego a los movimientos sociales, ONG medio-ambientalistas y municipios fronterizos. Es indispensable que la Zona MAP pueda ser conservada como Zona de Paz y de desarrollo sostenible.

Crisis sistémica, delitos globales y transfronterizos

La relación entre política de drogas y protección de los recursos naturales e impactos de estas políticas sobre los ecosistemas ambientales, están soslayados o débilmente tratados por estudiosos, impulsores de políticas públicas, sociedad civil organizada, ONG y gobiernos en general.

En las condiciones actuales de la crisis sistémica del planeta, que es climática, hídrica, alimentaria, ética y también económico-financiera, consideramos que es indispensable que se aborde con este sesgo la política de drogas y el encaramiento de los diversos delitos, especialmente en relación con la fracasada estrategia de erradicación-fumigación y de los impactos que ésta tiene sobre las áreas naturales protegidas.

El enfoque “narcotizado” o “cocalizado”, puramente orientado a la política de drogas, soslaya un enfoque más amplio que debería considerar todos los delitos y tráfico que aquejan a los países andinos y al planeta, en el marco de sus impactos sobre la sociedad, las culturas, la política, las instituciones, el ambiente y los recursos naturales.

Cultivos de coca en Loreto

Las cuencas de Putumayo y Bajo Amazonas (Caballococha), según cifras de la UNODC (2011) alcanzaron 1.976 hectáreas en el 2010, pero la cifra podría ser mayor. El Presidente del Gobierno Regional de Loreto, Iván Vásquez Valera, sostiene exageradamente que existirían 40.000 hectáreas sembradas en Loreto⁶⁷, pero fuentes policiales argumentan que la cantidad de cultivos no puede ser mayor a las 10.000 hectáreas y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), el organismo antidrogas del Perú, sostiene que no existen más de 5.000 hectáreas sembradas.

En cualquier caso, todas las fuentes coinciden en señalar que existe una tendencia alcista en los cultivos de coca para uso ilícito, lo que estaría motivado por los siguientes factores:

- La presencia de “narcos”, “raspachines” y cultivadores colombianos, desplazados por las políticas antidrogas aplicadas en Colombia con apoyo de Estados Unidos provocando el “efecto globo” a través del Plan “Troya Caribe” y “Plan Troya Pacífico”.
- Otro factor es que existiría el desplazamiento de cocaleros del VRAE⁶⁸ y el Alto Huallaga debido a la erradicación de cultivos y otras operaciones policiales con golpes al TID, lo que provoca el “efecto mercurio” o la dispersión de cultivos y el “efecto membrana” o la fronterización de los cultivos.

⁶⁷ Entrevista en el diario La República del domingo 4 de febrero “Hay 40 mil hectáreas de sembríos en la región”.

⁶⁸ Se trata del valle de los ríos Apurímac y Ene, entre Ayacucho, Cusco y Junín (VRAE).

- Asimismo, existe presencia de miembros de la secta evangélica de Ezequiel Ataucusi, que provienen del VRAE y el Alto Huallaga, teniéndose reportes sobre la presencia de haitianos en la provincia Mariscal Ramón Castilla y en la triple frontera⁶⁹.
- Los “narcos” colombianos y peruanos reclutan jóvenes de 15 a 25 años para acopio de la hoja de coca y producción de droga en las localidades de San Isidro, San Pablo, Caballococha, Cushillococha, Mario Rivera y otras poblaciones.

Actividades ilícitas y economía: círculo vicioso falso

El diagnóstico dominante sobre las actividades ilícitas es sencillo: las actividades son informales o ilícitas y, por lo tanto, hay que erradicarlas y/o fumigarlas con criterio policial, judicial y sobre todo militar, ya que se trata de un problema de seguridad nacional que debe encararse con métodos de guerra. Son males que hay que extirpar. Y, una vez erradicado el delito o la informalidad, la solución también es sencilla y estriba en conseguir un producto exportable como “bandera”, y resuelto el problema.

Con un enfoque economicista-productivista orientado a la exportación, nuestros hacedores de políticas y cooperantes internacionales, les han planteado por años a los cultivadores de coca, a los taladores de madera, a los traficantes de flora y fauna en extinción, a los lavadores informales y delictivos de oro en los ríos y a cuanto personaje marginal, informal o delincuencial se les ocurra, la quimera del producto de exportación bandera para salir de la pobreza y no caer en manos de la delincuencia.

Sin embargo, el resultado de más de cuarenta años de aplicación de esta fórmula ha sido un absoluto fracaso o éxitos parciales no sostenibles en el tiempo, además de impactos sociales y ambientales de magnitud catastrófica.

Con otra concepción se podría ver que el problema es socio-cultural y económico, de escasa producción, poca presencia de un Estado que además es corrupto y afectado por el “soroche” (no pasa la cordillera ni llega a todos los territorios), ningún trabajo de inteligencia, políticas anti-rurales, acciones contra los pueblos indígenas y estrategias adscritas a las transnacionales y gobiernos extranjeros. Obviamente, las soluciones pasan por consultar con los pueblos indígenas, campesinos, bosquesinos, colonos ribereños y pobladores urbanos.

⁶⁹ Se referencia de una familia haitiana apellidada Altilla en la localidad de Palestina, distrito Ramón Castilla.

La “economía verde” en cuestión

Formulada como alternativa que debe ser discutida y aprobada en la reunión de Rio+20, la “economía verde” es definida como sigue por el PNUMA: “En su forma más básica, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente”.

No obstante, están surgiendo críticas serias respecto a este intento de ponerle “rostro ambiental” al continuado modelo económico, político y social sustentado en el extractivismo tradicional de la “revolución verde” de los años sesenta, destinada a combatir el hambre. Aquella revolución terminó siendo sombría ya que se basó en fertilizantes e insumos químicos provenientes de hidrocarburos y en semillas transgénicas y aumentó la crisis alimentaria y el hambre en el planeta, y en el neoextractivismo populista de los gobiernos de “izquierda” en América Latina con relación a los recursos naturales⁷⁰.

El “nuevo” modelo o economía verde está siendo sustentado en tres pilares casi exclusivamente orientados a los mercados de exportación:

- Biocomercio, es decir agricultura orgánica de café, cacao, palma aceitera, cereales, harinas, frutas y productos endémicos y gourmet para la exportación, como camu-camu, hierbas aromáticas, sachá hinchí, quinua, etc.
- Pago por servicios ambientales, es decir hidrológicos, manejo de bosques [a través de mecanismos de Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD) y REDD+, aún incierto], belleza paisajística y zonas de alta agrobiodiversidad.
- Turismo sostenible, vivencial, de investigación biológica y arqueológica y conservación de naturaleza y cultura.

En este contexto nacional e internacional, las propuestas de pueblos indígenas y ciudadanos con relación a la “economía verde”, es que tal como está siendo concebida no puede ser aceptada y se plantea como alternativa el desarrollo e impulso de al menos los siguientes puntos:

⁷⁰ Ver el texto editado por Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, “Transiciones: post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú”. Lima. CEPES. 2011.

- Cambiar los patrones de consumo y producción ya que el extractivismo depredador, basado en políticas neoliberales, no da para más. Se debe transitar hacia un pos extractivismo sustentado en la protección y uso racional de los recursos naturales.
- Reconocimiento de la pluriculturalidad de nuestras sociedades y el rescate de los conocimientos ancestrales para la mitigación y adaptación al cambio climático, apoyando la seguridad alimentaria a través de la ampliación de los mercados locales y regionales, así como las fuentes hídricas y su uso racional.
- Darle prioridad al impulso de la pequeña y mediana agricultura campesina, el manejo comunitario de bosques por pueblos indígenas y la protección sostenible de los recursos ictiológicos por pequeños pescadores.
- Detener la latifundización de las tierras para biocombustibles, concesiones diversas y macro-producciones para la exportación.
- Promover el cambio de la capacidad energética basada en carbón y petróleo, por un modelo sustentado en energías renovables a fin de disminuir los gases de efecto invernadero (GEI) y el calentamiento global.
- Impulsar la producción agroalimentaria ya que los pobladores urbanos y rurales están sufriendo stress hídrico. Esto implica proteger las fuentes hídricas, elevando las vallas ambientales para los proyectos mineros, petroleros y de otra índole.
- Impulsar procesos sociales, políticos, culturales, territoriales y también técnicos de zonificación ecológica-económica (ZEE) y ordenamiento territorial (OT) con consulta previa a las poblaciones afectadas o beneficiadas por las inversiones pendientes.
- Combatir actividades ilícitas (drogas, tala ilegal, minería informal, biopiratería, trata de personas, contrabando, etc.), asociadas al neoliberalismo globalizado, al extractivismo, al neo-extractivismo y a la “economía verde”.

La lucha de los pueblos originarios por los cinco respetos

Los pueblos indígenas andino-amazónicos del Perú le dieron lecciones al país y a sus representaciones políticas durante 2008 y 2009, sobre la forma de enfrentar la ofensiva neoliberal y extractivista contra los recursos naturales de Nuestra Amazonía. Estos pueblos originarios pero olvidados por el Estado, por la sociedad civil, los

políticos y el mercado, han comenzado a dejar de ser invisibles movilizándose contra las políticas y decretos legislativos por una sola razón: respeto. Los cinco respetos por los que han luchado y lo seguirán haciendo los pueblos indígenas amazónicos son:

- A ser diferentes por la unidad en la diversidad andino-amazónica, multilingüismo, multiculturalidad, multinacionalidad y derecho a las diferencias.
- A sus territorios, ya que para los indígenas, la tierra considerada como recurso no es lo mismo que territorio, que para ellos comprende subsuelo, suelo y aire. Los bosques y recursos del subsuelo no son “de todos los peruanos” sino de los seres humanos que habitan en y sobre ellos. El territorio es parte de ellos mismos. Extraer petróleo, cortar árboles y vender carbono no emitido es como cortarles una parte de su alma y de su cuerpo.
- A ser consultados de manera voluntaria, previa, informada y con derecho a veto, y a la aplicación de la Constitución y los convenios internacionales, especialmente el 169 de la OIT.
- A no ser insultados señalándolos como “perros del hortelano”, ciudadanos de segunda categoría, anti-patriotas, narco-bloqueadores y terroristas.
- A tener un modelo de desarrollo y de vida propio, de relaciones comunitarias y reciprocidad, basado en una relación armónica con la Madre Naturaleza, no extractivista y orientado a mercados locales.

Un enfoque integral del crimen organizado

Un enfoque orientado exclusivamente a la política de drogas, soslaya uno más amplio que debe ser orientado a encarar todos los delitos y tráfico que aquejan a los países andino-amazónicos, así como los impactos del crimen organizado sobre los derechos de los pueblos indígenas, la biodiversidad, el ambiente y la gobernabilidad democrática. Al respecto, señalo seis hipótesis que me parece importante investigar en el futuro:

- No menos del 25 por ciento de la economía mundial y el 30 por ciento de la población del planeta es acosada por actividades ilícitas y crimen organizado, no solo drogas y Tráfico Ilícito de Drogas (TID).

- Las actividades sombra se refugian y desarrollan en las fronteras de los países, que generalmente son porosas, con poca población y alejadas de donde se toman las decisiones.
- Estas actividades sombra depredan bosques, agua y biodiversidad y violan derechos de ciudadanos, más que las actividades informales o empresariales que tienen controles socio-ambientales.
- En estas condiciones y teniendo en cuenta la importancia de las actividades sombra, es una quimera hablar de “economía verde” y “desarrollo sostenible”, temas que serán abordados en Río+20 y probablemente en la Cumbre de las Américas.
- La militarización-policialización de la lucha contra la delincuencia organizada no resuelve el problema sino que lo dispersa y lo transforma en un blanco móvil.
- Es central la consulta y participación de la sociedad civil y Pueblos Indígenas (PPII) para lograr la seguridad ciudadana y humana contra el crimen organizado: las Cumbres de Cartagena y Río+20 son espacios para ello.

“La política del desarme en Bogotá”, Rubén Darío Ramírez Arbeláez, Director del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

En torno a la compra y porte de armas de fuego por los ciudadanos se mueven dos derechos. Por una parte, el de aquellos ciudadanos que exigen su derecho para portar armas con el fin de defender su vida y patrimonio dentro de un país como Colombia que sigue en conflicto y por la presencia en las ciudades de atracadores, violadores y todo tipo de delincuentes. Por otra, está la exigencia de otros habitantes que reclaman el derecho a que nadie porte armas en el ámbito del espacio público exigiendo a las autoridades apoyo para recuperar los espacios abandonados por el miedo y copados por los bandidos. La política de la actual administración distrital “Bogotá Humana Ya” está con este sector y ha pasado de la resistencia pasiva a la resistencia activa al porte de las armas para que el monopolio de las mismas esté en manos del Estado. La solicitud a la XIII brigada militar para la restricción del porte de armas por tres meses es una prueba de ello.

Participación de armas de fuego en delitos durante el año 2011

	TOTAL DE CASOS	CON A/F	PARTICIPACIÓN %
Homicidios	1632	1016	62.3
Lesiones comunes	8626	667	7.7
Hurto de vehículos	2797	615	22.0
Hurto de motos	1732	86	5.0
Hurto a personas	15832	3129	19.8
Hurto a residencias	4406	259	5.9
Hurto a est. comerciales	2475	445	18.0
Hurto a bancos	51	51	100.0
TOTAL	37551	6268	16.7

Fuente: para homicidios Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización a las 07:30 del 2 de enero de 2012. Para otros delitos Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá (CICRI_MEBOG) actualización 12:25 horas del 13 de enero de 2012. Datos susceptibles a variación en consultas posteriores. Cálculo: Centro de Estudio y Análisis en convivencia y seguridad ciudadana.

Las armas de fuego, aunque generan una falsa sensación de seguridad, son mucho más un peligro que una protección, ya que le aumentan el riesgo a los dueños de ser heridos o muertos.

En el 2011 se incautaron más de 2.400 armas de fuego ilegales que en el mercado negro equivalen a 4.300 millones de pesos donde una alta proporción de “usuarios” la utilizan como “herramienta de trabajo” (revólver 32 y 38, pistola 9 y 7,65 mm principalmente), lo que implica que están dispuestos a conseguir los recursos necesarios para volver a adquirirlas. Lo anterior significa que es indispensable trabajar con la cooperación internacional sobre las rutas por donde ingresan las armas a Colombia y después a Bogotá, la identificación de los proveedores, los centros de acopio, los falsificadores de salvoconductos, las oficinas de alquiler, las importaciones y los fabricantes ilegales.

Incautación de armas ilegales año 2011 y su valor en el mercado ilegal en Bogotá D.C

INCAUDATAS PORTE ILEGAL			
ARMA	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
Revolver (32 y 38)	1.701	\$ 1.400.000	\$ 2.381.400.000
Pistolas (9 y 765ml)	343	\$ 4.750.000	\$ 1.629.250.000
Changon 12 doble	0	\$ 575.000	\$ 0
Escopeta 16	362	\$ 750.000	\$ 271.500.000
UZI	2	\$ 6.500.000	\$ 13.000.000
Fusil Ingran	2	\$ 3.750.000	\$ 7.500.000
Granada de fragmentación	0	\$ 165.000	\$ 0
Trabuco	0	\$ 205.000	\$ 0
Fusil mini R	0	\$ 7.750.000	\$ 0
Carabina	2	\$ 6.500.000	\$ 13.000.000
Lanza Granadas	1	\$ 12.500.000	\$ 12.500.000
Ametralladora	1	\$ 37.500.000	\$ 37.500.000
Rocket	1	\$ 12.000.000	\$ 12.000.000
TOTAL	2.415		\$ 4.377.650.000

Fuente: CICRI-MEBOG, actualización 16:00 horas del 10 de febrero de 2012. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. Datos susceptibles a variación en futuras consultas. Cálculos: Centro de Estudio de Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana Secretaría de Gobierno. Apoyo Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), presentación Didáctica de armas.

Además, la ley sobre la restricción de porte de armas de fuego debe ir acompañada de una regulación de la venta y porte de armas blancas. En 2011 se incautaron 197.962 armas blancas en Bogotá. La venta de ellas se dan en todas las esquinas de la ciudad y buena parte son vendidas a menores de edad.

Participación de armas blancas en delitos durante el año 2011

	TOTAL DE CASOS	CON A/B	PARTICIPACIÓN %
Homicidios	1632	545	33.4
Lesiones comunes	8626	1830	21.2
Hurto de vehículos	2797	49	1.8
Hurto de motos	1732	15	0.9
Hurto a personas	15832	2546	16.1
Hurto a residencias	4406	60	1.4
Hurto a est. comerciales	2475	58	2.3
Hurto a bancos	51	0	0.0
TOTAL			

Fuente: para homicidios Instituto Nacional de Medicina Legal, actualización a las 07:30 del 2 de enero de 2012. Para otros delitos CICRI_MEBOG actualización 12:25 horas del 13 de enero de 2012. Datos susceptibles a variación en consultas posteriores. Cálculo: Centro de Estudio y Análisis en convivencia y seguridad ciudadana.

Durante el año 2011 se incautaron 197.962 armas blancas, un promedio mensual de 16.497 armas y promedio diario de 542 armas.

En el mercado callejero se encuentran ventas de cuchillos entre \$2.000 y \$6.000, puñales entre \$7.000 y \$15.000 y manoplas entre \$12.000 y \$18.000. Es decir, que, en promedio, con \$12.000 una persona puede poseer un arma blanca.

Durante el 2011 la venta, compra y porte de armas blancas ha generado la circulación de aproximadamente \$2.400.000.000, mensualmente representa \$200.000.000 y diario \$6.500.000.

El 90 por ciento de las actividades delictivas se dan con armas ilegales y los proveedores son grupos derivados del negocio del narcotráfico, el contrabando y la trata de personas.

Casos de homicidio cometidos con armas de fuego según su condición Años 2007 a 2011

CONDICIÓN DEL ARMA	2007	2008	2009	2010	2011
Illegales	87,1	90,0	92,5	91,1	90,0
Legales	12,9	10,1	7,5	8,9	10,0

Fuente: Seccional de Investigación Criminal (Sijin) - Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)- Fiscalía General de la Nación. Hipótesis de trabajo judicial. Consultas 11:00 horas de Febrero 8 de 2012. Datos sujetos a variación.

Rutas internacionales del tráfico ilegal de armas

- La economía del tráfico de armas está estrechamente relacionada con el narcotráfico bajo la modalidad de intercambiar cocaína por armas: fronteras con Ecuador, Panamá; México, El Salvador, Honduras y Nicaragua; Brasil y Perú; Estados Unidos, Europa Oriental y Medio Oriente.

Rutas nacionales del tráfico ilegal de armas



Recomendaciones

- Cooperación internacional que permita la identificación de las redes criminales del tráfico ilegal de armas de fuego, inclusive de armas blancas que inciden en las violencias y los delitos en cada país.
- Conformar una comisión internacional para la revisión de las legislaciones actuales de cada país frente a la fabricación, compra, venta y porte de armas.
- Compilar y compartir la información sobre las dinámicas delincuenciales frente al tráfico de armas, con el fin de conocer las realidades y mitos de los países.
- Determinar los protocolos de prevención, control y atención del tráfico de armas como un delito transnacional.

“Redes ilícitas y política: pautas para repensar marcos de cooperación regional y políticas públicas”, Santiago Villaveces, Asesor Senior Democracia, Conflicto y Seguridad, IDEA Internacional Suecia.

Una exposición sobre el marco global de la relación entre la criminalidad y la política, requiere presentar unos puntos clave que nos permitan mirar cómo se puede pensar y abordar esta problemática. Hoy en día sabemos que la segunda economía más grande del mundo después de la de Estados Unidos es la de los mercados sombra. Si a esta economía le sumamos las ganancias hechas en mercados lícitos a través del lavado de activos, nos encontramos con la economía más poderosa y con mayor capacidad de adaptación y flexibilidad. El poder de esta economía radica en su capacidad de integrar verticalmente mercados lícitos con mercados ilícitos, y de integrar horizontalmente regiones geográficas dispares que ofrecen ventajas comparativas ya sea para los mercados sombra o para el lavado de activos. Esta economía funciona a través de relaciones no estructuradas que vinculan diversas redes ilícitas las cuales cumplen diferentes roles en una cadena de producción y distribución altamente flexible y horizontal. Los nodos de estas cadenas aglutinan a los actores legales e ilegales que median entre los mercados sombra y los mercados lícitos.

Hay que desnarcotizar relativamente el tema de criminalidad y política, pues lo ilícito no solo son las drogas. Aunque éstas tienen un papel importante en estos mercados, no son sus únicos eslabones. Están también los juegos de azar, que según

cálculos de entidades globales generan mucho más dinero que las drogas. Igualmente, allí se encuentran la falsificación de electrónicos y el contrabando de gas, gasolina y petróleo, entre otras. En todo este marco de mercados ilícitos hay muchas más cosas que simplemente cocaína, heroína y marihuana.

Segundo, en el campo de lo lícito ya hay evidencia de mercados que han sido casi que integrados en esa verticalidad, por ejemplo, el de finca raíz, de grandes desarrolladores turísticos, basuras, tratamiento de desechos tóxicos, logística, aerolíneas, puertos, compañías marítimas, energía, gas, energía alternativa, etc., lo que quiere decir que hay una inmensa cantidad de mercados lícitos ya completamente articulados a esas redes.

¿Qué sabemos hoy en día?

Sabemos que el principal intermediario entre lo lícito y lo ilícito es en gran medida el sistema financiero internacional. Al respecto se han desarrollado organismos intergubernamentales, instrumentos antilavado de dinero, unidades de inteligencia financiera en la banca, etc., que actúan para hacerle frente a este aspecto. Pero éste es tan solo un intermediario físico financiero a través del cual se están movilizándolo y canalizando los recursos, pero existen otros intermediarios. Los que detentan el poder también son con frecuencia intermediarios o socios. Aquellas personas que detentan el poder pueden tener una asociación o una intermediación en la integración de estos dos mercados lícitos e ilícitos, facilitando la movilidad de las redes ilícitas en todo tipo de mercados.

Ha sido posible aprenderlo porque hay muchas organizaciones civiles en numerosas partes del mundo y en Latinoamérica que han estado sacando a la luz este problema de una forma increíblemente interesante. Han hecho visible, por ejemplo, cómo redes ilícitas italianas han conquistado el mercado de finca raíz en Torino Oriental, han incursionado en la energía eólica, etc. Hay una red en Montenegro que ha puesto en evidencia redes increíblemente complejas que están uniando diversos sectores económicos de Montenegro con empresas fachada, y están ligadas a redes ilícitas rusas y se encuentran en lugares que les permiten influenciar sectores de poder importantes.

¿Cuáles han sido las reacciones a esta tarea de hacer visibles a las redes criminales?

Como reacción, se han empezado a tener mucho más en cuenta condiciones políticas como el conflicto de intereses, el examen de antecedentes, la idoneidad, el derecho a la información de los electores, la declaración de activos de funcionarios, etc. Esas políticas están empezando a incursionar en lo que en el sistema financiero ya se ha hecho, que consiste en generar una serie de mecanismos por medio de los cuales una economía pueda estar protegida y prevenir el movimiento de dinero entre los mercados ilícitos y lícitos.

Las políticas que se están empezando a vislumbrar con el tema del vínculo de criminalidad y actores políticos buscan proteger la actividad política, mantenerla como una actividad absolutamente legítima y regular de una forma más efectiva el comportamiento de los políticos. Esto implica, en términos prácticos, que se tienen que entender las políticas nacionales de una forma mucho más integral, y complementar, por ejemplo, políticas que regulan el comportamiento de partidos con políticas de anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, conflicto de intereses, derecho a la información, etc. Se debería establecer paquetes articulados más que iniciativas verticales.

Justamente por la característica transnacional de estos mercados y redes, se debe pensar también en políticas regionales y globales, integradas formalmente y con capacidad efectiva de acción. Es importante la integralidad de las políticas nacionales y el fortalecimiento de los mecanismos regionales para que éstos realmente tengan la capacidad de enfrentarse a esta problemática.

Conclusiones

Las redes ilícitas están articuladas de innumerables formas con dinámicas que van más allá de las fronteras, motivo por el cual pensarlas como simples manifestaciones de la criminalidad de una región del país, es un error. Las redes ilícitas establecen vínculos con actores políticos en varios ámbitos (internacional, nacional y local) en búsqueda de beneficios para sus mercados ya existentes (lícitos o ilícitos) y oportunidades para otros nuevos como la expansión en mercados ilícitos, el lavado de activos, etc. Los efectos de esta criminalidad son múltiples: distorsionan la legitimidad de las elecciones, modifican las estructuras a nivel local y a veces regional o nacional, afectan la capacidad de un Estado para gobernar, generar recursos y

servicios para su población, y desangran a un Estado en la medida que mueven estos recursos por unos sectores muy específicos de la sociedad.

Los actores políticos establecen vínculos con redes ilícitas ya sea para asociarse a sus negocios (lícitos e ilícitos) y/o para ofrecer intermediación política, jurídica o territorial. La direccionalidad de esas relaciones de asociación o intermediación entre la criminalidad con las redes ilícitas y actores políticos y la intencionalidad de poder, es también variada, dinámica e inestable, ya que es altamente contextual y cambiante. Por ejemplo, en países donde la política se ejerció también a través de las armas, era fácil para un actor político regional o municipal tener un control sobre estos actores armados. Hoy en día, ese tipo de asociaciones -de un político y un sector ilícito armado-, no es igual. La relación de poder cambia justamente porque el actor viene de un esquema mucho más transnacional que el actor político regional.

Los instrumentos internacionales y las políticas públicas existentes están fundadas en un entendimiento parcial del problema y, por ende, ofrecen soluciones desarticuladas y no del todo efectivas. Para mejorar esos problemas hay que entender las diferentes modalidades en las que se expresan los vínculos entre redes ilícitas y actores políticos, los sectores económicos más vulnerables a través de los cuales estos vínculos se forjan, y los instrumentos internacionales, las políticas públicas y los marcos legales que inhiben el comportamiento criminal de un político o un partido.

Es necesaria la redefinición de una arquitectura internacional que ofrezca instancias e instrumentos más sólidos y más integrados, que tengan en cuenta el hecho que las redes ilícitas integran mercados no solo a través de estructuras financieras, sino también, y quizás como complemento, a través de estructuras políticas. Igualmente, es indispensable la reconceptualización de las políticas públicas y los marcos legales en el nivel nacional de manera que se elimine la fragmentación y se integren, conceptual e institucionalmente, los instrumentos de prevención y mitigación. Por último, es necesario integrar las políticas en el nivel nacional y empezar realmente a conectar esa integralidad a nivel nacional con instancias políticas e instrumentos concretos de acción en una escala tanto regional como global.

Homogeneización política, para-política y democracia local: un análisis desde el crimen organizado", Ariel Fernando Ávila Martínez, Corporación Arcoiris y Universidad Nacional de Colombia.

La agudización de los conflictos armados tiende a generar procesos parciales de homogeneización política. Tal vez el mejor ejemplo de esto fue el de la parapolítica en Colombia, proceso asociado a su vez a la consolidación violenta de élites políticas locales, en detrimento, o bien de otras élites o de estructuras políticas emergentes.

En general, la consolidación violenta de élites políticas locales está determinada por la alianza entre políticos y criminales como producto de la intensificación de la competencia electoral. Así, en contextos de narcotráfico y conflicto armado interno y de crecimiento y agudización de la competencia electoral, la incertidumbre sobre el triunfo y el costo de las campañas electorales aumenta, lo que incide en que los políticos accedan a los servicios de protección privada, financiación no austera y compra de votos que le ofrecen las estructuras criminales.

Esta homogeneización política podría ser definida como el proceso mediante el cual una estructura política –personalista o partidista– logra controlar los factores de distribución del poder en lo local, provincial e, incluso, nacional. Es decir, que esa estructura política controla la administración pública de forma hegemónica, al igual que a los agentes intermediarios con el orden nacional y, además, regula la vida política en su zona de influencia. Durante la década de 1950, Colombia vivió un proceso acelerado de homogeneización, derivado de la llamada época de La Violencia, con mayúsculas, que enfrentó a la población de buena parte del país, dividida entonces entre liberales y conservadores. Un segundo proceso se vivió con la expansión paramilitar y su consolidación entre 1997 y 2005.

Durante la década de los ochenta, en su afán por evitar la democratización local, algunos sectores de las élites acudieron a grupos privados de seguridad y a grupos paramilitares para que destruyeran la oposición democrática en las provincias. Este proceso, como veremos, marcó el inicio de la parapolítica, que llegó a su esplendor en las elecciones al congreso del 2002, cuando cerca del 40 por ciento del total del congreso de la república tenía algún apoyo paramilitar. Con ello se desarrollaron autoritarismos provinciales en el corazón municipal de una democracia nacional, que en algunas provincias fueron verdaderas dictaduras. Las zonas más afectadas por estas prácticas fueron la costa Caribe y algunas zonas de los Llanos orientales. En su informe sobre Colombia de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó cómo:

“Al mismo tiempo, grupos paramilitares amenazaron a ciertos candidatos y advirtieron a los residentes en determinadas regiones del país que debían abstenerse de votar o de participar en los comicios de cualquier otra forma. La influencia de los grupos paramilitares en las elecciones cobró mayor significado en la región de la costa Atlántica, en especial, en Urabá, Córdoba, Magdalena y el sur del departamento del Cesar. La interferencia de los grupos paramilitares impidió casi totalmente la inscripción de partidos de izquierda en las elecciones en la región de Urabá donde, en años anteriores, miembros de partidos alternativos como la Unión Patriótica habían cobrado notable influencia política”⁷¹.

Sin embargo, un factor opacó este proceso violento de homogeneización política y captura ilegal de la institucionalidad colombiana: en Bogotá, Medellín y Cali, las tres principales ciudades del país en las que se ubica el voto de opinión, fuerzas independientes y parcialmente progresistas llegaron a la alcaldía. Así entonces, la elección de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno en Bogotá (2008-2011), por el Polo Democrático Alternativo, más la de Sergio Fajardo en Medellín (2004-2007) y la de Jorge Iván Ospina en Cali (2007-2011), mostraban que en Colombia la violencia política se reducía y se consolidaba una apertura democrática. El fenómeno generó una visión, sobre todo internacionalmente, de apertura democrática, aun cuando en algunas regiones colombianas la situación era muy diferente.

Una de las primeras conclusiones a la que se ha logrado llegar en los últimos años de investigación de la relación entre violencia y política, es que cualquier estructura criminal organizada siempre aspirará al poder político, no tanto con la idea de transformar los patrones de comportamiento social, sino como instrumento que garantice las diferentes actividades legales e ilegales en las que participa.

Una tendencia mundial es pensar que la aspiración política sólo es ideológica. Por ende, serían únicamente grupos contra estatales los que actuarían motivados por ella. Pero la evidencia empírica muestra que este argumento no solo es válido como factor explicativo de la existencia de estructuras contra-estatales, sino que también es propio de todo tipo de organización criminal, incluido el crimen organizado. Controlar jueces, fiscales, alcaldes, gobernadores y miembros de la Fuerzas Militares y Policía es tal vez la forma por excelencia de garantizar el funcionamiento de los diferentes mercados ilegales.

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1. 26 febrero 1999. Punto 36, Capítulo IX Libertad de asociación y derechos políticos.

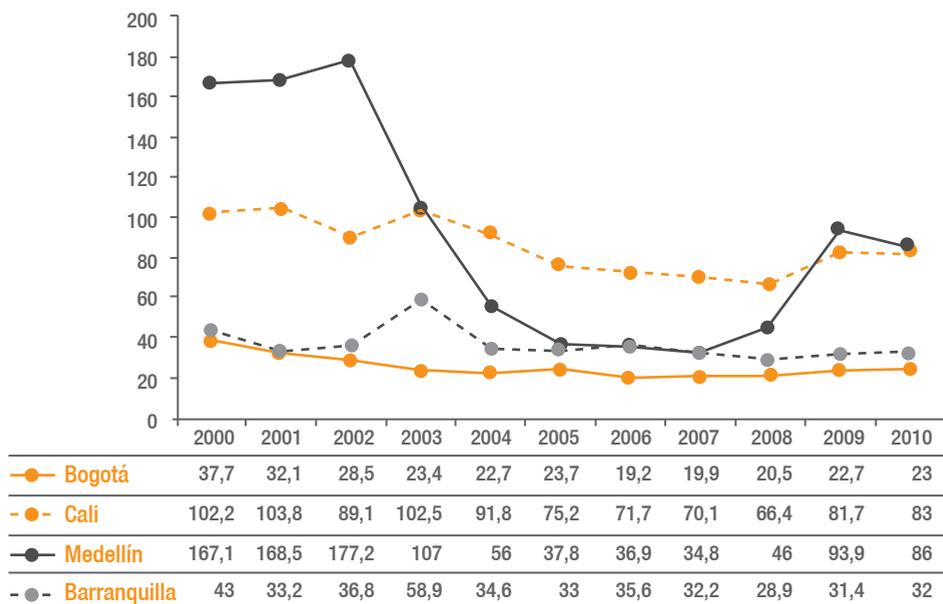
Para el entendimiento y estudio del crimen organizado es importante considerar que:

- Los indicadores de violencia no son la mejor herramienta para medir la presencia de estructuras criminales en una zona. La violencia no es la principal actividad de una estructura u organización criminal. Su utilización, per se, no genera riqueza. Por el contrario, la violencia es utilizada como mecanismo de regulación de las diferentes actividades legales e ilegales en las que participan estas estructuras⁷². Por ejemplo; "... el narcotráfico es un negocio y su propósito esencial es ganar dinero. La mafia colombiana (a diferencia de la mexicana) aprendió a no dar batallas imposibles de ganar; por eso su estrategia consiste en minimizar la violencia contra el Estado y maximizar, sin aspavientos, la corrupción y la captura de las instituciones políticas más débiles. Ese perfil bajo les produce un doble beneficio: disminuye la acción represiva de la Policía (salvo contra las cabezas visibles) y aumenta la tolerancia de la sociedad civil con un negocio que, después de todo, irriga parte de sus ganancias en una sociedad jerarquizada e inequitativa"⁷³.
- Además, altos índices de violencia pueden estar relacionados con un contexto de disputa entre organizaciones criminales, contexto que, una vez termina, ya sea porque alguna de estas estructuras ganó la guerra o por un acuerdo entre ellas, se transforma en una situación con bajo número de homicidios, pero con alto control criminal. El mejor ejemplo de esta particularidad es la ciudad de Medellín, donde se logró reducir la tasa de homicidios de 177 a 37 por cien mil habitantes en solo dos años. Pero esta reducción fue causada, en gran parte, por el control de una sola estructura criminal sobre la ciudad. A este fenómeno se le denominó la 'Donbernabilidad', ya que un paramilitar, alias 'Don Berna', en 2002, logró ganarle la guerra al Bloque Metro de las AUC y a las milicias de las guerrillas. La siguiente gráfica muestra la evolución de la tasa de homicidios para las cuatro principales ciudades de Colombia.

⁷² Bernardo Pérez y Ariel Ávila, "Seguridad Urbana en el post-conflicto bélico". Corporación Nuevo Arco Iris. Artículo inédito que será publicado en enero de 2012.

Mauricio García Villegas, "Santos y la legalización de las drogas." en El Espectador. Bogotá. 18 de noviembre 2011.

⁷³ Consultado el 27 nov. 2011. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-312052-santos-y-legalizacion-de-drogas>>.



- El crimen organizado no es contra-estatal; es decir, a diferencia de grupos guerrilleros, su objetivo no es derrocar un régimen o una institucionalidad. Por lo tanto, la violencia contra el Estado no es su característica. Se podría decir que esa violencia lo que intenta es tener grados altos de control sobre la institucionalidad. El control se puede lograr, o bien por vías violentas como parecen quererlo hoy los carteles de México, o por vías más sutiles, como la corrupción de autoridades y funcionarios públicos.

Toda estructura criminal tiene generalmente tres caras. La más visible es la del bandido o criminal, el que porta las armas, comete los asesinatos y es, en general, el operador del crimen. Pero para su supervivencia tiene otras dos caras, que son legales, como son algunas personas de la Fuerza Pública y los funcionarios estatales.

En últimas, lo que esto significa es que las políticas de lucha contra el crimen organizado no se pueden basar únicamente en capturar y judicializar la parte visible del crimen, sino que además debe ampliar y hacer más compleja la perspectiva de lucha contra este crimen.

- Cada vez más, la diferencia entre crimen organizado y delincuencia común es difusa. Esta situación ha llevado a que se tienda a pensar que las grandes dificultades en países del tercer mundo es un crimen ordinario, peligroso y letal. La diferencia fundamental en la actualidad es que la delincuencia común u ordinaria es ahora subcontratada por el crimen organizado para que cumplan funciones operativas en los niveles más visibles de las actividades ilegales. Así, las grandes disputas entre organizaciones criminales por el control de diferentes ciudades o zonas urbanas, han ido dándole paso a un sistema bastante complejo de contrataciones operativas de servicios. Esta contratación se realiza bajo el principio de “tolerancia criminal”⁷⁴, es decir, que el sometimiento total le ha dado paso a una serie de interdependencias entre estas estructuras criminales. La delincuencia común opera para el crimen organizado, pero mantiene cierta independencia frente a otro tipo de actividades. Sin embargo, la delincuencia común recibe grandes cantidades de dinero producto de la contratación por parte de estructuras criminales, que les permite adquirir armas de calibre largo, renovación de material bélico y procesos de reclutamiento acelerado, con lo que inician disputas con otras agrupaciones de delincuencia ordinaria por el control territorial y aumentan la letalidad de sus acciones.
- En América Latina las políticas públicas y medidas de acción de los gobiernos de la región han tomado como objetivo la reducción de indicadores de violencia contra la vida y contra el patrimonio, partiendo del principio que allí donde se dé una ausencia de violencia, la situación se debe a que se ha logrado limitar las acciones de diferentes estructuras criminales. Este tipo de políticas, que se basan en el código penal y la criminalización como elemento disuasorio del crimen, conciben medidas de choque para la reducción de indicadores, las que se han complementado con lo que recientemente se han denominado estrategias de populismo punitivo⁷⁵. En esencia, éstas se podrían resumir en aumento de penas y reducción de las edades en que se puede condenar. Esta combinación de políticas ha contribuido a elevar la popularidad de diferentes gobiernos, e incluso ha creado la ficción de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar sólo con estrategias represivas o con herramientas jurídicas. Sin embargo, al analizar detenidamente los resultados de estas medidas en diferentes territorios, la situación no es tan clara ni contundente.

⁷⁴ Ariel F. Ávila Martínez, et al., “Dinámicas del conflicto armado en la zona de frontera colombo-venezolana.” Corporación Nuevo Arco iris. Documento inédito, sin publicar.

⁷⁵ Fernando Carrión, “Percepción Inseguridad Ciudadana.” En Jenny Pontón y Alfredo Santillán, “Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos”, en Colección Ciudad Segura No. 2. Quito. FLACSO Ecuador. 2008.

- A diferencia de lo que ocurría anteriormente, en varios países se utiliza cada vez menos la violencia; más bien, se producen delaciones ante autoridades públicas para controlar la competencia. Y se busca cooptar el monopolio de la justicia para mantener el control de lo que es legal e ilegal, y, más que eso, para mantener el control sobre las decisiones judiciales. Este monopolio representa tal vez el bien máspreciado para las estructuras criminales en el mundo contemporáneo.

Si bien, grados altos de corrupción pueden traer problemas momentáneos a las instituciones debido al aumento de nivel de su cooptación por organizaciones criminales, al largo plazo se comprueba que la legitimidad de estas instituciones logra acomodarse a este tipo de escándalos. Así, la legitimidad se ve cada vez menos cuestionada. Por ello, luego de períodos largos de cooptación institucional por parte de estructuras criminales, es difícil distinguir entre acciones institucionales legítimas y acciones del crimen organizado⁷⁶.

- Hoy el crimen organizado funciona en red con grados altos de descentralización y especialización. Básicamente, una vez las grandes organizaciones comienzan a ser perseguidas y caen sus principales jefes, se produce un proceso de descentralización violenta, donde los mandos medios comienzan una disputa por tomar el control de la organización, lo que finalmente lleva a que estos mandos queden con el control de algunos territorios. Son, sin embargo, pequeños mandos que, si bien controlan partes importantes del comercio y actividades ilegales, no tienen la capacidad financiera o militar de las antiguas organizaciones. Adicionalmente, con la caída de los grandes jefes, se produce un proceso de democratización; es decir, sectores sociales y estructuras de menor capacidad, que se encontraban excluidas de la participación en el negocio debido al fuerte control que ejercían las anteriores estructuras criminales, comienzan a incursionar en diferentes partes del mercado ilícito. Este fenómeno se da principalmente en el narcotráfico. Dicho proceso a su vez causa una situación que vista desde fuera parece de anarquía.

Conclusiones

La intensificación de la competencia electoral en contextos de narcotráfico y conflicto armado interno, incide en la probabilidad de criminalización de un candidato.

⁷⁶ Moises Naim, "The Drug Trade: The Politicization of Criminals and the Criminalization of Politicians." En Working Paper. Génova. Global Commission on Drug Policy. Enero 2011.

- Lo que se ha denominado como el fenómeno de la parapolítica, a nivel local y regional ha permanecido más o menos estable, ya que si bien la justicia ha operado en los niveles altos, en el nivel local la impunidad es rampante.
- Los diferentes grupos armados ilegales así como las organizaciones criminales que decidieron participar en política, cambiaron de estrategia. Por un lado, han dejado de lado el proselitismo armado electoral dando paso a métodos de interferencia indirectos y no violentos, principalmente, a través de la financiación de campañas.
- La investigación nos permite afirmar que los partidos deben ampliar su capacidad de control y seguimiento a los candidatos que se inscriben por su colectividad, así como el Estado debe presionar a estos partidos para que controlen sus listas de candidatos.
- Los principales riesgos de interferencia electoral, además de la financiación ilegal de campañas, fue la posible corrupción de autoridades públicas como registradores, procuradores y órganos de control en general.
- Se deriva de la investigación que la financiación privada de campañas y el elevado costo de éstas es lo que permite que dineros de estructuras criminales se filtren y terminen decidiendo el resultado electoral.
- Hay una desinstitucionalización de los partidos en el nivel local.

“Crimen organizado y política en México”, Luis Astorga, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¿Qué significa delincuencia organizada según las leyes mexicanas? Dice la Procuraduría General de la República: “el concepto de delincuencia organizada [fue] incorporado legalmente en nuestro país, mediante el Decreto del 2 de septiembre de 1993 que reforma los artículos 16, 17 y 119 y deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año”⁷⁷.

⁷⁷ Disponible en: [http://www.pgr.gob.mx/Combate por ciento 20a por ciento 20la por ciento 20Delincuencia/Delitos por ciento 20Federales/Delincuencia por ciento 20Organizada/Antecedentes.asp](http://www.pgr.gob.mx/Combate%20por%20ciento%20a%20por%20ciento%20Delincuencia/Delitos%20por%20ciento%20Federales/Delincuencia%20por%20ciento%20Organizada/Antecedentes.asp)

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”⁷⁸. En México se promulgó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada el 7 de noviembre de 1996. El artículo 2 define el universo a considerar⁷⁹: “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”. La lista de delitos incluye terrorismo, terrorismo internacional, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados; igualmente, corrupción, pornografía, lenocinio, turismo sexual y tráfico de personas menores de dieciocho años de edad o que no estén en capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo; también robo de vehículos, trata de personas, y secuestro.

Aunque los delitos tipificados por la ley son varios, hablar de delincuencia organizada en México es referirse generalmente a organizaciones cuya renta criminal se obtiene principal pero no exclusivamente del tráfico de drogas ilegales. El universo jurídico definido como “crimen organizado” incluye el de los delitos contra la salud (o tráfico de drogas ilegales) como un subconjunto. Sin embargo, el campo del tráfico de drogas tiene un peso relativo mayor en términos económicos y más capacidad de imponer su lógica sobre los demás a través de la fuerza de las armas. Si bien no todas las organizaciones de traficantes realizan otras actividades consideradas como delincuencia organizada, sí están en posición de predominio sobre otros grupos dedicados a esas actividades y en posibilidad de expandir sus intereses hacia otros ámbitos delincuenciales si así lo deciden. A estas organizaciones se les atribuye la mayor parte de los homicidios violentos en el país, y son las que han causado, y causan, los mayores problemas de gobernabilidad y las de carácter más transnacional.

Hagamos un poco de historia para entender mejor la relación entre el campo político y lo que hoy se considera crimen organizado. El sistema de partido de Estado, que duró 71 años, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominaba la vida

⁷⁸ Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/17.htm?s=>

⁷⁹ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>

política de México, contaba desde 1947 con una policía política con atribuciones extralegales, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), primero dependiente directamente del presidente de la república y luego de la Secretaría de Gobernación; también contaba con la Policía Judicial Federal (PJF), adscrita a la Procuraduría General de la República. Ambas corporaciones, pero sobre todo la DFS, en un sistema donde el predominio del poder ejecutivo federal sobre el legislativo y el judicial era absoluto, jugaron un papel muy importante en contra de la oposición política y para contener y proteger a grupos criminales tales como los traficantes de drogas ilegales. Todo el peso del estado autoritario caía sobre aquellos agentes sociales, políticos o criminales, designados como enemigos. En ese esquema los traficantes tenían tres opciones si no acataban las reglas del juego: salir del negocio, ir a la cárcel o ser eliminados. La DFS desapareció en 1985, como consecuencia de la presión política de Estados Unidos por el asesinato de un agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) en 1984, en el cual participaron miembros de esa corporación. La alternancia política en los gobiernos de los estados comenzó en 1989, cuando el Partido de Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones para gobernador en Baja California. En años posteriores, el PRI siguió perdiendo gobiernos estatales y presidencias municipales, y en 1997 perdió por primera vez la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. En 2000, el PRI salió de la presidencia y su lugar fue ocupado por el candidato del PAN.

Las organizaciones criminales han logrado una mayor autonomía respecto del poder político en la fase de la alternancia, modificando la histórica subordinación al poder político que se mantuvo vigente durante el sistema de partido de Estado. Al desaparecer el árbitro y sus mecanismos de control, las organizaciones criminales entraron en un proceso de lucha violenta por la hegemonía en el campo criminal. Hubo reconfiguración del campo político, así como del campo criminal dominado por las organizaciones del tráfico de drogas ilegales. Las relaciones entre ambos campos se modificaron. Pasaron de la subordinación histórica en la que los traficantes tenían tres opciones si no aceptaban las reglas del juego del sistema autoritario -salir del negocio, ir a la cárcel o morir-, a los intentos de realizar cambios cualitativos en la correlación de fuerzas. Los criminales han aprovechado las diferencias políticas de los partidos gobernantes en los niveles federal, estatal y municipal, la fragmentación de la capacidad del Estado derivada de ellas, la corrupción de funcionarios y agentes de seguridad, la debilidad de la sociedad civil y el temor, la complacencia y la complicidad de algunos sectores de la misma. De esta manera han puesto a la clase política frente a tres alternativas: subordinarse a los intereses criminales, ser socios en igualdad de condiciones y beneficiarse mutuamente, o hacer causa común para aplicarles la ley.

¿Qué significa esta reconfiguración del campo político para las organizaciones de traficantes? Que quienes pueden proporcionar protección para sus actividades, o con quienes se pueden asociar, o a quienes hay que amenazar, corromper o eliminar, forman parte de las estructuras de poder político que gobiernan en diferentes partes del país. En otras palabras, las posibilidades de asociación, de proporcionar protección, o las probabilidades de corrupción están diferencialmente distribuidas según las posiciones de poder que ocupan los distintos partidos políticos en el territorio nacional y su importancia estratégica para el negocio de las drogas ilegales. Quien está en posición de poder está en posición de otorgar protección. O visto de otra manera, a quienes tienen que sobornar los traficantes para poder hacer sus negocios son a quienes detentan posiciones de poder en los territorios de producción de plantas ilegales, en los lugares de consumo y por donde atraviesan las rutas del tráfico. El poder político está diferencialmente distribuido en los estados y la composición política no es homogénea. En este sentido, todos tienen corresponsabilidad.

Según los datos de los partidos, a enero de 2012, El PRI cuenta con 16 gobiernos estatales, más otros cuatro en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 1.510 presidencias municipales (62 por ciento); el PAN, 6 y 477 (19 por ciento); el Partido Revolución Democrática (PRD), 3 y 322 (13 por ciento); y la coalición PAN-PRD, 3 gobiernos estatales. Otros partidos tienen 135 presidencias municipales (6 por ciento). De los cinco estados con mayor número de muertes violentas relacionadas con el tráfico de drogas hasta junio de 2010, cuatro tenían gobernadores del PRI (Chihuahua, Sinaloa (PAN-PRD-Convergencia a partir del 31 de dic. de 2010), Durango y Tamaulipas), y uno del PRD (Guerrero). De esos cinco, cuatro son los principales productores de marihuana y amapola (Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Durango). De los estados fronterizos del norte, dos tienen gobernadores del PAN (Baja California y Sonora), y 4 del PRI (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). En la frontera sur, hay un gobernador del PRD (Chiapas) y 3 del PRI (Tabasco, Campeche y Quintana Roo). La mayor parte de los municipios fronterizos del norte tienen gobiernos del PRI, entre ellos Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. Si vemos los principales municipios costeros y quienes los gobiernan, de nuevo tenemos la misma relación: el PRI en primer lugar, seguido del PAN y en tercer lugar el PRD. Hay que ver los puertos más importantes del país: Acapulco con gobierno del PRI, Lázaro Cárdenas con gobierno del PRD, Manzanillo con gobierno del PRI y Veracruz con gobierno del PRI (a partir del 31 de dic. de 2010, antes PAN). Es decir, para ingresar la cocaína al país y para llevarla junto con las otras drogas que se producen en México (marihuana, heroína, metanfetaminas) a Estados Unidos y comercializar una parte en territorio nacional, hay que pasar por estas autoridades municipales y estatales.

Hay preocupación por los riesgos de financiamiento de precampañas y campañas políticas con dinero de los traficantes. En 2008, el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) afirmó que los traficantes estaban tratando de controlar al Estado y que no descartaba la posibilidad de que hubiera dinero de la droga en las campañas de algunos legisladores⁸⁰. La presidenta en ese tiempo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta (PRD), calificó de “difamantes” las declaraciones sobre sus pares y señaló que ponían en duda la “honorabilidad” del Congreso de la Unión⁸¹. Algunos legisladores tampoco descartaron lo dicho por el funcionario del CISEN y otros le exigieron probar sus declaraciones⁸². En ese momento no había habido ningún pacto público de los partidos políticos en el que se propusieran medidas puntuales para evitar el ingreso del dinero de las drogas en las precampañas y campañas políticas, pero sí declaraciones defensivas individuales o en nombre de una de las Cámaras. En marzo de 2008, la presidenta nacional del PRI, Beatriz Paredes, hizo una propuesta limitada: “Convoco a todos los partidos a presentar una iniciativa que permita sustituir a candidatos postulados, por la evidencia de patrocinios oscuros”⁸³. A finales de 2008, luego de varias propuestas de diferentes partidos, se llegó a un acuerdo entre ellos y el Instituto Federal Electoral (IFE), y entró en vigor al ser publicado en el Diario Oficial el 20 de enero de 2009. En ese documento los partidos se comprometen a tomar las medidas pertinentes para garantizar que sus precandidatos y candidatos no tengan “nexos con actividades ilícitas”, a fiscalizar de manera apropiada las fuentes de ingreso y el destino del gasto, a vigilar “escrupulosamente la identidad de los aportantes (sic) de dinero y de los propietarios de los bienes recibidos en especie”, y entregar al IFE “un listado de personas políticamente expuestas lo más extenso posible”, por ejemplo los integrantes de sus comités ejecutivos en todos los niveles, los responsables de sus finanzas, precandidatos, candidatos y miembros actuales en todos los cargos de elección popular, en otras palabras, de aquellas personas potencialmente corruptibles.

Entre la clase política mexicana se ha vuelto un tema recurrente hablar de “blindar” a los partidos para impedir el ingreso del dinero de los traficantes a las precampañas y campañas políticas. El IFE ha señalado que vigilará de cerca para evitar ese tipo

⁸⁰ Véase: Adam Thompson, “Drug cartels ‘threaten’ Mexican democracy”. En Financial Times. 13 de julio de 2008.

⁸¹ Véase: Ricardo Gómez, “Rechaza Zavaleta señalamientos de director del CISEN”. En El Universal. 15 de julio de 2008.

⁸² Véase: Ricardo Gómez y Jorge Octavio Ochoa, “Piden a CISEN dar nombres de legisladores ligados al narco”. En El Universal. 15 de julio de 2008.

⁸³ Véase: Claudia Guerrero, “Omiten acotar narcocampañas”. En Reforma. 21 de julio de 2008.

de financiamiento. En el caso de las campañas, los altos costos de las mismas y la flexibilidad ética de algunos políticos en todos los partidos son ingredientes que pueden llevar a pensar a algunos profesionales de la política que pueden jugar con fuego sin quemarse, porque se consideran intocables e inatacables. Calculan que una vez lograda una determinada posición de poder tendrán en sus manos los medios para jugar con varias opciones: contener y proteger a quienes los ayudaron, dejar hacer y dejar pasar, negociar capturas en caso de fuerte presión del gobierno federal o de Estados Unidos, o incluso asociarse con los dueños del dinero caliente en algunos negocios legales e ilegales. Imaginan que sería un pacto de caballeros, de beneficio mutuo, y que los traficantes respetarían a la autoridad política; que podrían hasta colaborar para reducir los índices de violencia. El blindaje, a menos que sea el de sus carros, chalecos o ropa especial, sobre todo si temen represalias por cumplir y hacer cumplir la ley, o por no cumplir lo prometido o pactado, es imposible, pues el campo de la política real no es precisamente donde florece la ética. Sin embargo, es positivo que los dirigentes de los partidos políticos señalen la necesidad de ejercer mayores y mejores controles internos y externos para no permitir candidatos financiados por traficantes, o incluso traficantes candidatos, y estén dispuestos, según sus declaraciones, a bloquear esa posibilidad con los medios a su alcance. Esto implicaría atacar la corrupción en el interior de los partidos, hacer transparente el manejo de los recursos financieros y elevar el nivel ético de sus miembros. No se trata pues de crear un supuesto blindaje, simplemente de actuar conforme a las expectativas de sus simpatizantes honestos y respetar y hacer respetar la ley. Lo demás son abusos del lenguaje.

La posible influencia de la delincuencia organizada en las elecciones de julio de 2012 en México es una preocupación compartida por los partidos políticos y el gobierno federal. El secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, señaló que la delincuencia organizada es expansiva por naturaleza y que no hay que descartar esa posibilidad, que hay que impedirla. Mencionó que en las elecciones en Michoacán en noviembre de 2011 se observó la intención de algunos grupos criminales de incidir, de amedrentar. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) firmó un convenio con el IFE en 2011 para establecer medidas que impidan la injerencia de la delincuencia organizada en las elecciones. También brindará protección a los candidatos a la presidencia y evaluará la pertinencia de extenderlo a candidatos a otros puestos de elección⁸⁴.

⁸⁴ Conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, realizada en la sala de prensa de la Dirección General de Comunicación Social de la Institución, 19 de enero de 2012.

El titular de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Gral. Guillermo Galván, ha reconocido que en algunas regiones del país las autoridades locales han sido rebasadas o se han coludido con los grupos criminales, por la fuerza de las armas, la corrupción, o ambas: “Con los años, las nefastas bandas pasaron a un proceso de enquistamiento en la sociedad, con la colaboración de la propia autoridad ... “En algunas regiones del país, la delincuencia organizada se apropió de las Instituciones del Estado y ya en ese apoderamiento, diversificó sus ominosas actividades para despojar a la sociedad de lo que por derecho le corresponde, generando un clima de violencia inusitado”. “Es evidente que en aquellas latitudes del territorio nacional, el espacio de la seguridad pública está totalmente rebasado”. “Es menester reconocer que es la seguridad interior la que hoy se encuentra seriamente amenazada”⁸⁵.

El Gral. Galván instó al poder legislativo a reformar el marco legal vigente en lo que respecta a las responsabilidades de las Fuerzas Armadas. Se refería a las reformas pendientes a la Ley de Seguridad Nacional, un tema en el que, desde 2008, los legisladores no se han puesto de acuerdo y que varias organizaciones de la sociedad civil consideran que debería tener un amplio consenso basado en el respeto a los derechos humanos.

Por su parte, el presidente Calderón sintetizó su visión del fenómeno y dio ejemplos de las estrategias y acciones de los criminales: “Estimo que la principal amenaza para nuestra democracia y nuestras instituciones es, precisamente, la criminalidad y sus intereses... los delincuentes han buscado enquistarse en la sociedad... apoderarse de las instituciones. En particular, de las de seguridad y justicia... cooptan a directores de cuerpos de policía y, a través de ellos, a toda la corporación... a tesoreros, regidores de obras públicas, o de permisos y licencias en diversos ayuntamientos, a través de la violencia, de la intimidación... han buscado incidir en procesos electorales... En los últimos cinco años, 28 alcaldes en funciones han perdido la vida, precisamente, a manos de criminales. En elecciones recientes; se tiene registrado el caso de candidatos de todas las filiaciones políticas, que han sido fuertemente presionados por delincuentes”⁸⁶. La estrategia de seguridad de su administración ha sido a todas luces inapropiada para contener a los violentos y habrá sin duda que modificarla.

⁸⁵ Discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional, en la Ceremonia Conmemorativa al XCIX Aniversario de la Marcha de la Lealtad, México, D.F., 9 de febrero de 2012.

⁸⁶ Presidencia de la República, “Discurso del Presidente Felipe Calderón en la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”. 29 febrero 2012.

En resumen, en el marco de la reconfiguración política del país, todos los partidos, solos o en coalición, tienen posiciones de poder y tres opciones frente a las peligrosas bandas criminales tendientes cada vez más al ejercicio de estrategias de tipo mafioso-paramilitar: 1) Hacer un frente común para aplicar la ley, lo cual implicaría la creación de una política de seguridad de Estado en la que todos asumen su responsabilidad y suman fuerzas; 2) Establecer relaciones estratégicas de beneficio mutuo entre grupos políticos gobernantes y organizaciones delictivas; 3) No hacer nada y dejar que las organizaciones delictivas impongan sus reglas. Las dos últimas implican consolidación de relaciones autoritarias y de corrupción en detrimento de la sociedad. No existen las organizaciones criminales democráticas, tampoco soluciones inmediatas para convertir a México en una democracia sólida, retirar a las fuerzas armadas ni legalizar las drogas actualmente prohibidas. Lo anterior no significa la inacción ni el abandono de esas aspiraciones.

En la relación con Estados Unidos, el gobierno mexicano y la clase política tendrían que definir hasta dónde están dispuestos a llegar en la cooperación bilateral, en asuntos como la Iniciativa Mérida y otras medidas como las sugeridas por el Comando Norte que implican un reforzamiento de las acciones militares contra el crimen organizado con una mayor influencia de militares estadounidenses en México, además de la de agentes de diversas instituciones de seguridad civiles, que la que ha habido hasta ahora.

No hay soluciones rápidas ni fáciles para salir de esa situación. El sistema prohibicionista internacional se rige por las convenciones de la ONU y no hay signos de cambio en el corto plazo. Estados Unidos tampoco ha modificado su posición ortodoxa, aunque reconoce ya en el discurso su corresponsabilidad por sus niveles de consumo, venta de armas y falta de controles para impedir el tráfico ilegal de las mismas y el transporte de dólares fuera de sus fronteras producto de la venta de drogas. La Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD)⁸⁷, conformada por ex presidentes de Brasil, Colombia, México y otras personalidades de la política, las finanzas y la literatura, ha señalado el fracaso de la estrategia punitiva y la necesidad de reformas urgentes a las políticas de control de drogas nacionales y mundiales. Propone dejar de lado la ideología y la conveniencia política y poner en práctica

⁸⁷ <http://es.scribd.com/doc/57026797/Global-Commission-Report-Spanish>.

políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos. Sus once recomendaciones deberían ser tomadas en cuenta por los gobiernos de América Latina para ejercer una diplomacia conjunta innovadora, imaginativa y propositiva en la ONU y en la relación con Estados Unidos, para tratar de evitar que situaciones como las de México, Colombia y América Central se reproduzcan en otros países. Los esfuerzos por construir y consolidar estados democráticos pueden verse afectados seriamente por organizaciones criminales cuyo desarrollo y fortaleza se basa en gran medida en la existencia de los mercados de las drogas ilegales. De no actuar, seguiremos pagando con altos niveles de violencia y ríos de sangre los errores cada vez más costosos de una estrategia cuyos fundamentos se empezaron a diseñar hace poco más de un siglo.

“La lógica de supervisión”, Sergio Espinosa, Superintendente Adjunto, Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF).

La UIF es una parte de la Superintendencia de bancas, seguros y pensiones en Perú. Está dentro de la superintendencia hace un poco más de cuatro años y tiene una serie de funciones, algunas veces misteriosas y otras veces conocidas, que sin embargo son muy importantes para un esquema de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. La Unidad se relaciona con la necesidad imperiosa de prevenir la contaminación de las organizaciones y las instancias políticas por la delincuencia común. La delincuencia organizada tiene muchas fuentes como el narcotráfico, la más importante o más visible, pero hay otras fuentes como la corrupción, los delitos aduaneros y tributarios, la trata de personas, la extorsión y otras actividades que al menos regionalmente son importantes fuentes de financiación.

Estamos ante una situación muy especial, frente a la cual el Perú tiene algunos instrumentos. No solamente ha ratificado todos o casi todos los instrumentos internacionales sobre la materia, sino que, además, tiene un plan nacional antilavado de activos y financiamiento del terrorismo, aprobado en el 2011 y que está pendiente de ser implementado. A continuación se hará referencia al sistema de prevención, con todas las deficiencias que éste pueda tener y que son objeto de discusión.

Existe un mapa de funcionamiento de la UIF con una serie de entidades y personas a los que la ley obliga a informar en caso de una actividad sospechosa de lavado de activos. Entre los sujetos obligados se encuentran incluso organizaciones no gubernamentales, personas receptoras de donaciones o aportes de terceros, empresas mineras, vendedores de armas y fabricantes de explosivos, sociedades de lotería, entre otras. A su vez, existen unos órganos públicos que supervisan los sistemas de

prevención. Cuando estas entidades o personas reportan alguna operación, el informe llega a la UIF, que debe consultar en las bases de datos internas y externas para llegar a una hipótesis de caso y, eventualmente, elaborar un informe administrativo de lo público, porque lo que se busca es que se puedan presentar denuncias penales y condenas al respecto.

Hay un tema sumamente relevante, que es la actuación de los otros organismos gubernamentales que tienen que ver con la cartera. En este campo, se destaca el caso de las personas políticamente expuestas, es decir, personas que hayan tenido funciones públicas en los últimos dos años, ya sea en el territorio nacional o en el extranjero. De acuerdo a las recomendaciones internacionales en la materia, los sujetos obligados a informar deberían tener especial atención cuando tienen una relación comercial, de negocios o de cliente con una persona políticamente expuesta. El problema es que no existe una lista de las personas de esta clase, entre otras razones porque, evidentemente, en el mundo criminal de hoy no se puede esperar que la persona expuesta políticamente vaya directamente con su nombre y cara a hacer una operación sospechosa. Estas trabajan generalmente a través de otras personas vinculadas o de empresas que tienen participación en el negocio ilícito.

En Perú hay alrededor de 2.300 informes de operaciones sospechosas, en donde el 80 por ciento proviene del sistema financiero y de valores. El grado de información sobre el sector real es todavía muy bajo, y hay algunos sectores ahí que son realmente trascendentes como es el caso de casas de cambio o de notarios, sobre quienes aun no existe un sistema de supervisión efectivo. En cuanto a los informes enviados al Ministerio Público, los de la UIF emitidos a partir de 2010, involucran un monto de dinero y número de personas naturales y jurídicas implicadas, mayor que en el 2009. En teoría, según la legislación peruana, es posible lavar montos mínimos, pero se les ha dado prioridad a casos con un mayor monto de dinero y un mayor número de implicados.

La UIF como organismo de supervisión tiene sus propios supervisados como las casas de cambio, inmobiliarias, empresas de ventas de automóviles, etc. que mueven montos de dinero muy grandes. Pero, por ejemplo, no se sabe cuántas casas de cambio existen. Se necesita un registro único nacional de casas de cambio. No se trata en este caso de poner restricciones a la economía o al cambio de moneda, pero sí de formalizar la economía, porque se necesita trabajar con información formalizada y ordenada sobre todo ese tipo de situaciones.

La lógica de supervisión de la UIF ha ido avanzando desde 2003 en la medida en que se han ido incorporando nuevas funciones. Ya no se trata solamente de ejercer una supervisión preventiva. La Unidad realiza ahora también una supervisión de

operaciones ya realizadas. Esta última tarea implica mirar las operaciones concretas con el sujeto obligado, de lo cual también se están obteniendo informes.

Hay muchas cosas por hacer. Primero, hay un problema de informalidad. Las leyes, planes y sistemas de prevención vigentes para el mundo de la formalidad no son entonces tan efectivas como debieran. Se enfocan más bien a reducir la informalidad. Por tanto, es necesario mejorar el acceso a la información acerca de la reserva bancaria y tributaria y de los datos patrimoniales de funcionarios públicos, la designación expresa de organismos de supervisión (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –SUNAT-, Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE-) y el registro de casas de cambios y empresas de préstamos y empeños. Igualmente, hay unas iniciativas como, por ejemplo, la de facultar a la UIF para actuar de oficio, emitir regulaciones sectoriales y supervisar cooperativas de ahorro y crédito.

Finalmente, con relación a la organización de la información, existe la necesidad de crear un sistema de información gubernamental de bases de datos públicas, de regular los plazos para la atención de pedidos de levantamiento del secreto bancario emanados del Poder Judicial y del Ministerio Público, y de sistematización del envío electrónico por parte de la UIF de los Informes de Inteligencia Financiera (IIF) y Número de Identificación Fiscal (NIF) al Ministerio Público. En el momento, se están realizando varias cosas: la mejora de las capacidades a través de distintos métodos como la asistencia técnica a la UIF en análisis estratégico por parte del BID o la asesoría en financiamiento de terroristas y congelamiento de sus activos de la ONU. Se ha montado además un centro regional de capacitación en lavado de activos de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS) (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas -CICAD-OEA), que será inaugurado en abril o mayo; se desarrollan actividades de capacitación dirigidas al Ministerio Público, Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), Centro de Estudios de la Salud Pública (CRP), Poder Judicial y Policía Nacional de Perú (PNP); hay una plataforma de e-learning y una matriz de valorización del Lavado de Activos en una economía. Contra el lavado se deben tomar medidas puntuales: expedir una legislación sobre monto máximo de transacciones en efectivo, poner en pleno funcionamiento a la Comisión Ejecutiva Multisectorial del Plan Nacional e implementar otras acciones identificadas en el Plan Nacional.

Finalmente, el Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo se desarrolló en varias líneas como el diagnóstico de riesgos, las vulnerabilidades estructurales, el alcance continuo y las comisiones, convenios y grupos de trabajo, con lo cual se espera poder trabajar mejor en la supervisión y alcanzar una mayor eficacia, efectividad e impacto.

2. Seguridad en las Américas

“El Caribe y la Cumbre de las Américas, 2012”, Damien King, Jefa del Departamento de Economía de la University of the West Indies y Directora del Caribbean Policy Research Institute de Jamaica, FOCAL.

La agenda hemisférica que mejor serviría a los intereses del Caribe se deriva tanto de factores estructurales subyacentes como de tendencias económicas recientes.

La realidad estructural que más impacta al Caribe es su pequeño tamaño y ubicación. La pequeñez se traduce en una diversificación económica pobre, lo cual hace que los reveses económicos sean potencialmente más dañinos; también significa una influencia reducida en relación con las fuerzas económicas globales. Cabe destacar, además, la vulnerabilidad del Caribe ante los habituales ciclones tropicales.

De mayor importancia son los impactos reales y potenciales de dos tendencias recientes. La primera tendencia es el tráfico de drogas del Sur a América del Norte, y los continuos esfuerzos a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México por impedir ese tráfico. La segunda es la evolución de la situación comercial, tras el fracaso de la Ronda de Doha, y el surgimiento de una red de bloques comerciales bilaterales y regionales que sitúan al Caribe en desventaja. Estos dos problemas, unidos a las vulnerabilidades estructurales, dictan la agenda que los líderes caribeños deben impulsar en la Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena, Colombia.

El principal problema que enfrenta la cuenca del Caribe en 2012, y posteriormente, es la seguridad. La región está formada en su mayoría por democracias estables, aunque con instituciones vulnerables a las amenazas a la seguridad por su debilidad y limitada capacidad, debido al tamaño de los países. Tanto la cobertura de los medios como el análisis de datos sobre el aumento de la violencia indican la gravedad de la situación.

La dimensión transnacional del problema de seguridad, debido en gran parte al tráfico de drogas relacionado, llama a una acción regional coordinada que se podría impulsar durante la cumbre hemisférica. Las redes del crimen organizado representan un gran desafío a la seguridad de la región, al utilizarla como ruta idónea para el transporte de drogas del Sur al Norte. Sus redes se han infiltrado en los centros urbanos y han rebasado los rurales. En algunos países se han asegurado puntos de entrada en instituciones estatales clave.

Con cada modesto avance de la lucha en México contra el narcotráfico las perspectivas para el Caribe disminuyen, ya que es la mejor ruta alternativa para los traficantes. Los narcotraficantes tratarán de establecer alianzas con las redes del crimen organizado más fuertes y mejor conectadas en la región, e intentarán corromper a funcionarios estatales y gubernamentales, como han hecho en América Central. Algunos países serán blancos fáciles debido a su débil aplicación de la ley, propensa a la corrupción. El reto a la seguridad puede abordarse mediante el fortalecimiento del intercambio de inteligencia entre el Caribe y América Latina, y también mediante el incremento de la ayuda de América del Norte al Caribe. Esta cooperación minimizaría la incidencia de los traficantes, que saltan al próximo eslabón débil en la cadena de islas cuando se les presiona en un lugar. Además, hay especial necesidad de fortalecer los sistemas policiales y de justicia penal. La Cumbre de 2012 brinda la oportunidad de llegar a acuerdos sobre un plan común para enfrentar al crimen organizado transnacional, mediante el intercambio de inteligencia y el suministro de recursos y conocimientos técnicos a las fuerzas de seguridad del Caribe.

“La lucha contra el crimen organizado”, Juan Daniel Alemán, Secretario general del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Los países que hacen parte del SICA están realizando un gran esfuerzo nacional y municipal para combatir el crimen organizado en todas sus variantes; no solo el narcotráfico y el tráfico de armas, sino también la pornografía infantil, el tráfico de personas, el cambio de identidades, etc., pues es realmente muy amplio y diverso el espectro del crimen organizado.

Existen principalmente tres principios que informan la estrategia de Centroamérica en torno al tema de seguridad. En primer lugar está el tratado de seguridad democrática en el que se establecen los principios del modelo de seguridad para Centroamérica. Este se sustenta en la supremacía y fortalecimiento civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas. En segundo lugar, se pretende darle un encadenamiento de valor a este esfuerzo que va desde lo local y lo nacional y busca dar un salto de calidad hacia lo regional. En tercer lugar y finalmente, se reconoce la porosidad fronteriza, las deficiencias de comunicaciones y de información de inteligencia en tiempo real, y por supuesto se tienen en cuenta una serie de falencias que tiene la región para poder adelantar un combate con prevención, eficiencia y eficacia. Detrás de este último aspecto subyace la anomia institucional

que los ciudadanos y ciudadanas centroamericanos están viviendo, es decir, el lamentable abandono institucional en el que nos encontramos. Queremos darle más eficiencia y efectividad a la lucha contra el delito y el crimen; eficiencia hacia el interior de las instituciones, y eficacia hacia la relación de confianza y de creación de capital social, es decir, hacia la creación de confianza en la ciudadanía en general.

Aproximación a la estrategia de seguridad regional

Es necesario reconocer que estamos sumergidos en un ciclo vicioso, que empieza con el tema de pandillas, sigue con lavado de activos, armas, narcotráfico, tráfico ilícito de inmigrantes, y culmina con sus secuelas: homicidios, extorsiones, robos, hurtos, contrabandos, secuestros y corrupción, delitos todos cometidos por las redes del crimen organizado transnacional en la región.

La estrategia de seguridad en Centroamérica es un esfuerzo inédito de la región. Gracias a él se han podido consensuar, priorizar y hacer valer los intereses nacionales, conjugándolos y armonizándolos con el interés regional.

La actual seguridad en Centroamérica es el resultado de una evolución que pasa por el Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la Organización de Estados Centro Americanos (ODECA) y creó el Sistema de Integración Centroamericana en 1991; por el Tratado Marco de Seguridad Democrática, en su momento muy innovador, el 15 de diciembre de 1995; por las cumbres presidenciales de Zambrano, Honduras, sobre el tema de seguridad, el 3 de octubre de 2006; por la estrategia de seguridad mediante la cual se crea la Unidad de Seguridad Democrática dentro de la Secretaría General; y por la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad, que tuvo lugar en 2011 en Ciudad de Guatemala. Estos hitos han venido inspirando este proceso.

La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica plantea como objetivo general establecer los programas y actividades necesarias para fortalecer el desarrollo humano. Y este gran objetivo está integrado por cuatro componentes: combate al delito, prevención social de la violencia, fortalecimiento institucional, y rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria.

El primer componente, combate al delito, se orienta hacia la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, los reportados con antecedentes penales, las pandillas, el combate al tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la corrupción, los temas policiales, los aspectos legales y los homicidios.

El eje de la prevención se enfoca en la violencia juvenil, la violencia armada, la violencia de género, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas y el consumo de drogas. La prevención parte de lo local y comprende temas tan vastos como la seguridad regional y el cambio climático.

El cuarto componente busca fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad, prevención y sanción del delito partiendo desde lo local. Se quiere fortalecer las instituciones centroamericanas en relación con el femicidio, y en materia de prevención, atención y mitigación de desastres.

Finalmente, el componente de rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria se sitúa dentro del eje de la prevención, pero está orientado hacia el desarrollo de programas e intercambio de experiencias en la materia entre países, y aterriza la problemática en los centros penitenciarios y los proyectos para la mejora de las condiciones de la vida de los internos.

La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica ha obtenido ya muy diversos logros: apoyo político a la estrategia de seguridad por la comunidad internacional, difusión de la estrategia con sus 14 prioridades y sus 22 perfiles de proyectos, consolidación del principio de corresponsabilidad compartida, un mapa sobre las posibilidades de cooperación, alianzas entre Centroamérica con países de Europa y miembros del Grupo de Países Amigos, apoyo a las sociedades civiles centroamericanas, los medios de comunicación, los gobiernos locales y los gremios de la empresa privada, que son el gran socio público-privado; y compromisos del más alto nivel para coordinar la Comisión en materia de seguridad regional.

Esta nueva gesta de integración centroamericana ha implicado un proceso. Inicialmente se evaluó la guía metodológica y la plantilla para la formulación de los 22 proyectos que materializan el deseo y la concreción de esta estrategia. El 15 de agosto de 2011, en San Salvador, la Comisión de Seguridad -que es parte de este Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana- aprobó la Guía y la Plantilla. El producto son los 22 proyectos ya formulados y debidamente financiados. Estos dos momentos regionales reflejan el consenso entre los países sobre lo que quieren hacer, la manera como lo quieren hacer, lo que necesitan para implementarlo, los tiempos en que se pretenden realizar, quiénes deberán hacerlo, y cuánto puede costar globalmente. En síntesis, reflejan el logro de haber establecido una misión de carácter regional construida a partir de las necesidades nacionales y regionales.

Los 22 proyectos formulados, aprobados y financiados comprenden, en primer lugar, el combate al delito. Este incluye seguimiento de sustancias controladas en Centroamérica, control de armas de fuego legalmente inscritas y bienes incautados, interdicción e interceptación del narcotráfico, coordinación interinstitucional regional para la seguridad fronteriza, fortalecimiento de las investigaciones criminales y de las capacidades de detección del narcotráfico y crimen organizado en el espacio aéreo, marítimo y terrestre, incremento de la movilidad para la intervención e interceptación en áreas marítimas y terrestres y de la capacidad de comunicación del combate al delito a través de Centroamérica y fortalecimiento de la plataforma tecnológica para entregar la información en tiempo real en la lucha contra los crímenes de género.

En relación con el segundo componente, la prevención social, se encuentran proyectos sobre la prevención de violencia contra las mujeres, contra la violencia y la delincuencia que afecta a la juventud, de prevención de consumo indebido de drogas, de rehabilitación y reinserción de drogadictos, de educación y capacitación para el trabajo, de prevención social para la violencia desde los gobiernos locales, y para la prevención de la violencia armada en Centroamérica.

El tercer elemento es el fortalecimiento institucional. Con este conjunto de proyectos se busca el fortalecimiento de las autoridades, del programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos que intervienen en la investigación criminal, de la ayuda humanitaria y de la capacidad de rescate en los desastres teniendo en cuenta que Centroamérica es una región en continua reconstrucción debido a los desastres naturales. Se incluye también la profesionalización y tecnificación de las policías, y la modernización regional de las instituciones encargadas de la seguridad.

En Centroamérica se cuenta con un andamiaje jurídico e institucional que todos los países ya han firmado pero algunos no lo han notificado. Por ejemplo, se tiene el Acuerdo de Cooperación para la Erradicación del Tráfico de Drogas, el Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición, que no ha sido ratificado por todos los Estados Centroamericanos; el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos en intervención, investigación criminal, etc. Todo esto hace parte del proceso de armonización jurídica e institucional que se requiere a nivel regional.

Finalmente, en cuanto al cuarto componente, es decir, la rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria, se pretende la modernización de sistemas penitenciarios, el mejoramiento de la infraestructura penitenciaria, y la reinserción social y laboral de las personas dejadas en libertad.

Los criterios para la selección de los ocho proyectos escogidos dentro de los 22 proyectos, que ya fueron presentados y financiados, son variados: primero, que sean proyectos fuentes, es decir, que generen condiciones para la implementación de otras estrategias solidarias; y segundo, que generen complementariedades y sinergias nacionales y regionales, entre otras. A través de estos proyectos se quiere dar un aire fresco a los países centroamericanos que están haciendo un gran esfuerzo contra el crimen organizado, de modo que se pueda, no solo tener efectividad en el proceso sino también darle un carácter positivo a los instrumentos utilizados para que el logro final sea la paz y la seguridad social.

“Criminalidad y política en el plan de la Comunidad Andina (CAN): cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos”, Alfonso López, Comunidad Andina, Lima.

El esquema subregional andino ya tiene algún tiempo trabajando el tema de los vínculos entre la política y la criminalidad. Hoy en día en la Comunidad Andina estamos debatiendo nuevamente cómo enfrentar la problemática de las drogas. Se ha abierto el debate sobre si debemos mantenernos en el marco de la criminalización y prohibición de las drogas, o si, más bien, debemos buscar fórmulas de despenalización o de legalización, pasando por supuesto por quienes están planteando, no una legalización debidamente regulada. La CAN está analizando las distintas posiciones porque, desde 2001 -cuando se adoptó el Plan de Cooperación Andina para la Lucha Contra las Drogas y Delitos Conexos- hasta hoy, han pasado muchas cosas. Se ha solicitado hacer un alto en el camino en relación con las drogas para realizar un análisis de la situación y plantear una actualización de la normativa comunitaria que es de obligatorio cumplimiento, y, por lo tanto, se debe convertir en ley en todos los países de la Comunidad.

Quienes siguen contemplando la criminalización de las drogas sostienen, en términos generales, que no se puede bajar la bandera en este momento porque sería decirles a los criminales que están ganando la batalla. Es decir que, según esta posición, habría que seguir insistiendo en los argumentos que ya conocemos. Por otro lado, están quienes plantean la idea de la despenalización y argumentan que no se ha demostrado que el relajamiento de la política de drogas haya incrementado el consumo ni tampoco la criminalidad, y que, por lo tanto, se trata aquí de un falso dilema. A su vez, quienes están a favor de regular la situación, arguyen que para salvaguardar la salud y seguridad de los ciudadanos, lo que hay que socavar es el poder del crimen organizado eliminando sus ganancias exorbitantes; es decir, se propone mirar el problema desde una perspectiva más humana y más cercana al ciudadano.

Los países miembros saben que al estar inmersos en la globalización no es posible la autarquía tienen que exponerse más a los mercados regionales y mundiales. Ya las fronteras internas y externas son enormes y además porosas, lo que hace difícil el control transnacional y facilita cualquier tipo de criminalidad. Si a esto le agregamos la actual apertura del comercio de bienes y servicios, es claro que se facilita aún más el tráfico de drogas. Cada vez hay más barcos, aviones y camiones circulando por la Comunidad y en terceros países aliados de los países miembros; circulan al año alrededor de cuatro millones de contenedores. Y así fuera que solo uno de ellos se movilizara con droga, ya es un problema.

Por otra parte, la apertura del mercado de capitales facilita enormemente el lavado de activos en el ámbito de la CAN. Lo mismo sucede con el mercado laboral o con el movimiento de personas. Hay gente de todas partes que está transitando por estos países y llevando consigo la droga. Reconocemos la necesidad de establecer una regulación mayor sobre estos tráfico.

El problema que hemos encontrado es que -a pesar de más de cuarenta años de integración y tal vez por tratarse de un esquema de integración fundamentalmente intergubernamental- el funcionario público de cada país piensa solamente en el espacio interior de sus propias fronteras. Es muy difícil que levante la cabeza y piense en la CAN. Este problema ha sido muy difícil de superar. Sin embargo, se quiere seguir insistiendo y construyendo sinergias entre los países, de forma tal que se conozcan entre sí cada día más los que tienen que adoptar las normativas y decisiones en el ámbito de la Comunidad.

En lo que se está avanzando es en la construcción de un espacio común subregional dotado de libertad, seguridad y justicia para que no pueda haber cobijo para actividades ilícitas. Desafortunadamente, en el ámbito de la CAN poseemos casi que el monopolio de la producción de una de las drogas de origen natural, la cocaína. Y en los grandes flujos de comercio y de exportación de los países miembros hacia el exterior se reflejan los envíos de drogas, según los informes de Naciones Unidas. Para poder erradicar este problema o al menos disminuirlo, necesitamos trabajar de manera conjunta. Un tema sustancial de la política comunitaria, basada en la corresponsabilidad, tiene que ver con los países consumidores, aun sabiendo que los países miembros de la CAN también se están convirtiendo en consumidores de todo tipo de drogas.

A través de los lineamientos de una política exterior común, adoptados en el marco de la CAN -política que en realidad es interior y exterior común-, se esboza una

visión de toda la temática vinculada con la criminalidad organizada transfronteriza. Para la CAN, los distintos delitos del crimen transnacional, tanto el de la droga como el de las armas, la corrupción y la trata de personas, entre otros, están íntimamente vinculados aunque cada uno de ellos pueda tener una cierta autonomía e individualidad. Así, pues, el lavado de activos ya no es un crimen vinculado solamente al narcotráfico, sino que hay otras actividades que también lo generan y alimentan. Esa nueva circunstancia está contemplada en esta norma comunitaria, que rige a partir de un mecanismo de coordinación intergubernamental.

En el ámbito específico de las drogas se encuentra el Plan Andino de Coordinación para la Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, que tiene ya diez años y es necesario actualizar. Los países de la subregión andina se están convirtiendo en países consumidores. Las drogas sintéticas se están convirtiendo en un tsunami para la subregión, que pareciera estar en lontananza, pero que realmente está muy cerca, conforme lo señala el informe entregado a la CAN y elaborado por diez universidades en cada uno de los cuatro países, cuarenta universidades en total. Según ese informe, cada vez más personas consumen drogas sintéticas y es más fácil conseguirlas.

En la CAN se fortalece la visión que esto es un problema fundamental de salud para los países, y que se debe trabajar también desde la perspectiva de la demanda. También en Europa, todo lo que se ha hecho a nivel comunitario se ha elaborado en el lado de la oferta. La demanda se deja a la política nacional pública de cada uno de los países. En el ámbito de la CAN se está tratando de incorporar en las políticas el tema de la demanda.

Con relación a los delitos conexos, en la CAN se ha insistido en la fiscalización y control de los insumos químicos y precursores de las drogas, ya que varios de ellos se producen y comercializan en los países de la Comunidad. A este respecto se encontró que las listas de productos que se controlaban o fiscalizaban en los países eran distintas, y por tanto era necesario establecer un común denominador que permitiera evitar el contrabando y el desvío de algún tipo de insumos y precursores. La norma comunitaria se ha creado entonces para apoyar las normas nacionales en el tema de control y fiscalización de estos productos. Asimismo, se ha comenzado a trabajar en un problema fundamental, vinculado con otros, el terrorismo. El asunto está ligado con el tráfico de las armas pequeñas y ligeras. También en ese punto existe una normativa comunitaria de obligatorio cumplimiento, y con base en ella se está trabajado en la generación de bases de datos, intercambio de información, regulaciones andinas para el barcaje de armas, etc.

Con relación a los delitos conexos, en la CAN se ha insistido en la fiscalización y control de los insumos químicos y precursores de las drogas, ya que varios de ellos se producen y comercializan en los países de la Comunidad. A este respecto se encontró que las listas de productos que se controlaban o fiscalizaban en los países eran distintas, y por tanto era necesario establecer un común denominador que permitiera evitar el contrabando y el desvío de algún tipo de insumos y precursores. La norma comunitaria se ha creado entonces para apoyar las normas nacionales en el tema de control y fiscalización de estos productos. Asimismo, se ha comenzado a trabajar en un problema fundamental, vinculado con otros, el terrorismo. El asunto está ligado con el tráfico de las armas pequeñas y ligeras. También en ese punto existe una normativa comunitaria de obligatorio cumplimiento, y con base en ella se está trabajando en la generación de bases de datos, intercambio de información, regulaciones andinas para el barcaje de armas, etc.

Al mismo tiempo, se ha tratado de trabajar el tema del desarrollo alternativo integral, preventivo y sostenible. De hecho, tenemos una norma marco que establece cuáles son los elementos que hay que trabajar en el ámbito económico, ambiental y social para contribuir, no a cambiar una planta por otra, sino a darle al campesino una actividad económica que lo impulse a abandonar la ilegalidad e ingresar en la legalidad.

En el campo de la cooperación hemos adelantado dos grandes proyectos con la Europa comunitaria. El primero, frente a las drogas sintéticas, y el otro, en el ámbito de las políticas anti drogas. Ambos buscan fortalecer los observatorios nacionales de drogas, mejorar las relaciones entre los beneficiarios, la sociedad civil, los gobiernos nacionales y subnacionales, el sistema financiero, etc., con el objetivo de mejorar la situación de la población en las áreas de influencia de los cultivos ilícitos.

Otro importante proyecto en marcha consiste en fortalecer los laboratorios nacionales de drogas para que, en el ámbito de la CAN, podamos realizar análisis de las muestras y pruebas que van a judicializarse en nuestros países y poder conocer por análisis de trazabilidad cual es el origen de ciertas drogas. Con ese propósito estamos comprando equipos para los laboratorios nacionales.

Es importante conocer la información obtenida, ojalá de manera científica (y no solamente por cálculo de probabilidades), y armonizada entre los cuatro países andinos, para poder conocer con certeza el asunto y crear políticas públicas comunitarias con base científica. Este es un tema de gran interés porque la política pública comunitaria debe estar respaldada por información sólida.

Junto con el sector privado -básicamente con el sector productivo- se está trabajando un tema sustancial que consiste en ver si ante el tsunami de drogas sintéticas, se puede hacer algo de manera conjunta para prohibir la producción de efedrina y pseudoefedrina, dos insumos fundamentales para cierto tipo de esas drogas. Ya existe más de un país en la Comunidad andina que las ha prohibido. Ahora se requiere trabajar en la detección de esta producción que hay que hacerla con el apoyo del sector privado, que se podría ver comprometido en ese delito.

Por último, puesto que el tema del control y la fiscalización de los insumos químicos puede sobrepasar a los Estados y a los gobiernos, hay que trabajar con el sector privado en mecanismos de colaboración voluntaria para que ayude a controlar lo que se comercia y consume en el ámbito de la Comunidad Andina. El foco de esta colaboración no apunta solo a las drogas y sus precursores, sino además a todos los delitos conexos que tengan que ver con el crimen organizado transfronterizo, lo cual es preocupación de la CAN como organismo de integración. En este campo hay que darle un valor agregado a lo que se hace a nivel nacional. Muchas de esas normativas se pueden convertir en leyes subregionales. Esa es la fortaleza fundamental del proceso de integración.

“Plan de Acción del Consejo de la UNASUR sobre el problema mundial de drogas”, Alcides Costa Vaz, Universidad de Brasilia.

Quiero aportar aquí alguna información general sobre el Plan de Acción del Consejo de la Unasur acerca del problema mundial de drogas. Mostraré las posibilidades que el plan ofrece al servir como punto de apoyo para tratar el tema del vínculo entre criminalidad y política. En primer lugar, mostraré el Plan de Acción, sus objetivos, sus cinco líneas principales de acción, sus objetivos generales y específicos, para que se pueda sacar provecho de esta iniciativa muy reciente de Unasur.

La primera observación tiene que ver con la forma en la que Unasur se ha acercado a los temas de seguridad. Una primera iniciativa fue la creación del Consejo de Defensa, que, a pesar de su nombre, desde el primer momento abrió el abanico de sus preocupaciones al entrar a discutir también los temas de seguridad en un sentido amplio. Cuando se percibió esta posibilidad se pasó a la creación del Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico (CSLCN), reconociendo el narcotráfico como una dimensión central de la problemática de seguridad en la región.

En segundo término, desde 2009, se decidió la creación del CSLCN y, en el mes siguiente, se aprobó el Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial

de las Drogas. Entre junio y septiembre, se celebraron tres reuniones de viceministros y de expertos para analizar esta propuesta, finalmente aprobada el primero de octubre de 2010, y sometida al examen de los ministros el 28 de octubre, lo cual evidencia que este Consejo se encuentra aún en su primera etapa de configuración. Con la aprobación del Estatuto también se aprobó el Plan de Acción del Consejo, que recoge como principios fundamentales establecidos en el Tratado Constitutivo de Unasur la soberanía, la integridad e idoneidad territorial, los derechos humanos, la no intervención en asuntos internos, el respeto a la legislación vigente de cada país y la no discriminación de los dependientes de drogas gracias a políticas de inserción social. Se trata de un enfoque equilibrado y conforme con los principios y propósitos establecidos en tratados internacionales y regionales.

En tercer lugar, se adoptó el principio de la responsabilidad común y compartida, y de la cooperación internacional con enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y de la demanda de drogas. Finalmente, se estableció el principio de la necesidad de cooperación e integración a nivel regional.

De todos los objetivos generales planteados, quizá llama la atención, en primer lugar, que el Plan de Acción esté concebido para tratar una dimensión específica de los ilícitos, y que mire esta dimensión desde los problemas de seguridad en nuestra región. Es importante señalar esto porque a partir de este instrumento se está tratando el tema mayor de los vínculos entre la criminalidad y la política. Dentro de los objetivos específicos, hay una disposición explícita para proveer la cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia. Estas tres áreas de cooperación son básicas y esenciales en materia de seguridad, además, desde luego, de la cooperación militar, la defensa y la intensificación en el intercambio sobre información y capacitación, y el intercambio de información sobre acciones y buenas prácticas de inclusión social.

Con relación a las líneas de acción, el plan detalla objetivos específicos para las acciones que se proponen dentro de cada una de las cinco líneas de acción. Las indicaciones del plan determinan diez tipos de acciones o mecanismos mediante los cuales se puede tratar la reducción de la demanda de droga. Son programas de prevención, retención, tratamiento, rehabilitación, intercambio de conocimientos y experiencias y buenas prácticas, y programas locales de prevención y tratamientos comunitarios. El plan propone una segunda línea de acción con tres propuestas: reducción de la oferta, medidas de control y, finalmente, lavado de activos.

Este plan de acción todavía está en los inicios de su implementación. Por esto, no es posible aún hacer evaluaciones de la misma. Debemos mirarlo más bien desde el

nivel de las expectativas. El plan de acción se considera un elemento muy importante dentro del panorama regional, ya que es el primer y único mecanismo de alcance suramericano que tenemos, distinto del instrumento hemisférico la OEA. Es cierto que tenemos la CAN y a Mercosur. Este último tiene ciertamente medidas al respecto, pero no están articuladas en un plan. Por tal motivo, este plan es el primero de alcance suramericano. Podemos esperar que su implementación permita enfrentar mejor los vínculos entre la criminalidad y la política.

Sin embargo, es importante reconocer que el Plan es un instrumento parcial e insuficiente. Toca una dimensión ciertamente central en muchos países de la región, pero no ofrece un conjunto de mecanismos o instrumentos más integrales, que implique todas las dimensiones presentes en la relación entre criminalidad y política. Esta limitación se ve de forma muy clara cuando se analiza que el plan no contempla otras formas de crimen organizado. No es un plan más amplio que abarque todas las formas que adopta este tipo de criminalidad.

Sus objetivos generales, como ya lo vimos, apuntan a la dimensión institucional, humana, social y ambiental del tráfico de drogas, y pone muy poco de énfasis en la dimensión política. Toca la política, al parecer, en la dimensión institucional, pero no trata el narcotráfico como un hecho fundamentalmente político ni analiza los vínculos de la política con el narcotráfico. Solo un objetivo específico del mismo puede ser funcional para tratar dichos vínculos, y es el que invita a promover la cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia para aumentar la capacidad de respuesta a los delitos vinculados al problema mundial de las drogas.

Encontramos la misma limitación cuando observamos que hay solo dos líneas de acción que potencialmente puedan contener elementos eventualmente funcionales para el análisis de la relación entre política y criminalidad. La primera se encuentra en la cuarta línea de acción, que propone el intercambio de información, la coordinación de las actividades de inteligencia y la asistencia judicial recíproca. Y la segunda es la quinta línea de acción, que habla del fortalecimiento del intercambio de información entre las unidades financieras de inteligencia sobre el lavado de activos. En suma, no hay muchos mecanismos explícitos dentro del plan de acción, funcionales a la lucha contra los vínculos mencionados. No pueden ser considerados como un elemento de referencia importante que permita desarrollar iniciativas y respuestas para enfrentar el difícil tema de las relaciones y conexiones entre el crimen organizado y la esfera política.

El plan no hace referencia a ciertos aspectos que permitirían orientar la discusión sobre el tema de la corrupción. Sería mucho más interesante que este plan o que

Unasur misma tomara el tema de la corrupción como una forma de acción asociada al problema del narcotráfico.

Otro elemento que trasciende con mucho el contenido del plan de acción, es el de la necesaria protección de los sistemas de representación y participación política, de los aparatos de seguridad, de las fuerzas policiales, de las fuerzas de inteligencia y de la justicia en sus distintos niveles, en el nivel local, en las provincias y en los Estados.

Un aspecto más, igualmente ausente del plan, es el fomento a la transparencia. Es importante recoger estos tres aspectos en la agenda de la Unasur de una forma más consistente, más directa y mejor instrumentalizada.

Como una primera conclusión, podemos decir que el tratamiento del tráfico de las drogas ofrece un marco muy limitado para tratar los vínculos entre la criminalidad y el universo de la política. Obviamente, no desconocemos la centralidad del tema en el contexto del crimen de organizado transnacional y en el panorama regional. Pero eso no nos impide reconocer que el análisis sobre el narcotráfico ofrece un marco limitado para comprender y manejar otras formas criminales de acción.

Frente a esto es oportuno señalar que el 17 de febrero pasado, se llevó a cabo en una reunión en Bogotá entre técnicos del ministerio de defensa, de justicia y del interior, y la misma Unasur, y en ella se hizo un planteamiento que responde parcialmente a la necesidad de ir más allá del tráfico de drogas para contemplar de modo más integral los ilícitos transnacionales, y de ofrecer a la Unasur un instrumento para el tratamiento de este tema. Se propuso allí habilitar una instancia sectorial de cooperación en materia de seguridad pública y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Sin embargo, la discusión es aún muy preliminar. A partir de esta propuesta, se llevará a los ministros dos alternativas en el contexto de la Cumbre de Cartagena. Se abren así posibilidades de generar un marco más amplio sobre el crimen organizado, y de crear dentro de la Unasur un consejo suramericano de seguridad pública y lucha contra la delincuencia organizada transnacional. En este caso se trataría, o bien de un tercer consejo de Unasur sobre temas de seguridad, o bien de la transformación del actual consejo suramericano sobre el problema mundial de drogas en esta instancia institucional dedicada exclusivamente a tratar el tema. Esta segunda opción demandaría un cambio del estatuto mismo del Consejo de Seguridad existente, construido sobre la base de la lucha contra el narcotráfico. En el nuevo consejo el marco de acción sería un marco algo más amplio, que apuntaría a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, así como a la cooperación nacional en materia de seguridad pública y el trabajo del consejo.

3. Participación de los actores sociales en las actividades del proceso de Cumbres de las Américas, OEA

“Cooperación hemisférica para promover la seguridad”, Informe del Foro Virtual celebrado del 16 de enero al 6 de febrero de 2012.

En este resumen se presentan las principales observaciones y recomendaciones emanadas de la consulta virtual Summit Talk sobre Cooperación Hemisférica para Promover la Seguridad, llevada a cabo por la Secretaría de Cumbres de las Américas y el Departamento de Seguridad pública del 16 de enero al 6 de febrero de 2012.

La consulta virtual contó con 249 participantes de 28 países, de los cuales el 89 por ciento provenían de los Estados Miembros de la OEA. Cabe resaltar la participación activa de representantes de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones multilaterales, el sector privado e instituciones académicas.

El foro permitió un enriquecedor diálogo regional en el que se destacaron los principales desafíos y responsabilidades que enfrenta la región en materia de seguridad. Los debates se centraron especialmente en la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la delincuencia organizada transnacional.

Principales observaciones y preocupaciones de los participantes

Durante el transcurso del foro, los participantes presentaron amplias definiciones del concepto de seguridad. Los orígenes de la delincuencia se atribuyeron a una variedad de factores, incluyendo la falta de valores familiares, la ausencia de un gobierno eficiente, la fuerte influencia de los grupos de tráfico de drogas, las guerrillas y las fuerzas paramilitares. Se destacó que la seguridad debe garantizarse tanto en el nivel individual como en el colectivo, permitiendo de ese modo atender mejor las necesidades sociales, económicas y de salud. Algunos participantes también expresaron sus preocupaciones en otras áreas que pueden afectar la seguridad, tales como los desastres, la precariedad alimentaria y el cambio climático.

En cuanto a la seguridad ciudadana, se resaltó que el estado es responsable de garantizar un entorno seguro para la población, ofreciendo puestos de trabajo y servicios públicos básicos, tales como la educación y la atención de salud, así como combatiendo la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas. Los participantes también subrayaron la importancia del papel que desempeñan los individuos y las comunidades en la promoción de un entorno seguro y libre de drogas.

Los participantes expresaron su preocupación por la supuesta participación de algunas fuerzas de seguridad en actividades delictivas, y por la falta de responsabilidad por parte de las instituciones judiciales. También destacaron la necesidad de que las fuerzas de seguridad rindan cuentas por los ajusticiamientos militares y los abusos de derechos humanos.

El concepto de “co-responsabilidad”, o responsabilidad compartida, fue un tema que se repitió en varias ocasiones, destacando los papeles distintos, pero complementarios, que desempeñan los individuos, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y el estado. Se hizo especial hincapié en el concepto de la unidad familiar, así como en el papel de las mujeres y los jóvenes. En cuanto a las mujeres, los participantes argumentaron que la incorporación de la categoría social de género podría servir de importante catalizador para llamar la atención sobre temas relacionados con la violencia contra las mujeres. En cuanto a los jóvenes, teniendo en cuenta que este grupo de población es el que enfrenta mayores riesgos de participar en actividades delictivas, los participantes coincidieron en señalar que es necesario un enfoque integral para abordar este problema, que incluya el acceso a la educación, la atención de salud, programas de rehabilitación, empleo y capacitación, entre otros.

Principales recomendaciones y propuestas

Con el fin de enfrentar los desafíos anteriormente mencionados, se propusieron las siguientes recomendaciones:

- Mejorar los sistemas judicial y penal con el fin de garantizar un mayor nivel de responsabilidad y transparencia en asuntos de seguridad, así como poner freno a la corrupción entre el personal de seguridad.
- Incrementar la cooperación internacional, específicamente mejorando la vigilancia en las fronteras con el fin de reducir la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas.

- Promover iniciativas de cooperación a nivel regional y subregional, así como el intercambio de experiencias exitosas en materia de fomento de la seguridad.
- Establecer directrices o “mejores prácticas” para enmarcar la acción militar en las intervenciones de seguridad pública, como por ejemplo en la lucha contra la delincuencia organizada.
- Fortalecer el papel de las mujeres y los jóvenes en las comunidades a través de distintas iniciativas en varios ámbitos, como la educación, el deporte, etc., que podrían alentar su potencial para mejorar la seguridad en el entorno familiar y comunitario.
- Formular políticas tributarias con el fin de alentar a las organizaciones del sector privado a que contribuyan en garantizar la seguridad pública, mediante, por ejemplo, el financiamiento de programas de rehabilitación de reclusos.
- Instar a la sociedad civil a que participe en debates políticos abiertos sobre seguridad, con el fin de mejorar la comunicación entre el estado y los ciudadanos, y facilitar de ese modo el desarrollo de soluciones.

“Recomendaciones de los actores sociales en la sesión de consulta Cooperación Hemisférica para Fortalecer la Seguridad”, 8 y 9 de febrero de 2012.

Nosotros, como actores sociales de las Américas, comprometidos con la responsabilidad histórica de defender el Sistema Interamericano y sus Instituciones en el marco de la seguridad de la región, consideramos de vital importancia que en la Cumbre de las Américas:

Se ratifique el respaldo a las instituciones y organismos del sistema interamericano, y se validen sus resoluciones en cada una de las áreas.

Se reafirme la institucionalidad de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (DDHH), la Carta Democrática Interamericana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de DDHH, las seis Cumbres de las Américas, las Asambleas Generales, todas las resoluciones emanadas de estas y de las sesiones de los Jefes de Estado; estas, como pilar fundamental de la construcción de estrategias de intervención para prevenir la delincuencia, apoyo a la seguridad con principios democráticos, y la soberanía de nuestras naciones.

Animamos a seguir trabajando, en el marco del derecho internacional público, en el beneficio de la paz, convivencia y desarrollo humano que permita la convivencia pacífica de los ciudadanos de las Américas, y con el resto del mundo.

Con esta premisa, los representantes de la sociedad civil de las Américas, recomendamos a la Sesión en pleno de la VI Cumbre de las Américas, unos elementos que consideramos se deben dar en el marco del respeto a la carta democrática de los países miembros, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos y la justa necesidad de tener seguridad y convivencia en nuestros países, y en concordancia con los 5 pilares del Plan de Acción de Seguridad Ciudadana que está en discusión por parte de los Estados Miembros de la OEA:

Gestión de la Seguridad Pública

- Implementar políticas de seguridad ciudadana basadas en adecuados diagnósticos y con evaluación periódica de su implementación con perspectiva de género.
- Incorporar a los parlamentos en la definición y el control de la aplicación de las políticas.
- Fortalecer el control civil sobre la seguridad pública y que la intervención de las fuerzas armadas siempre sea en casos de excepción.
- Brindar recursos sostenibles para programas dirigidos a la prevención y la reducción de la violencia.
- Diseñar e implementar políticas de reinserción social para personas que estén cumpliendo penas privativas de la libertad.
- Garantizar la presencia estatal integral, y no solo armada, en el conjunto del territorio nacional.
- Formación especializada por sectores de población a los operadores de la fuerza pública y de la rama judicial, en respeto a los DDHH.
- Garantizar en los sistemas judiciales y penitenciarios, la rendición de cuentas y la transparencia.

- Desarrollar políticas fiscales con el fin de estimular a las entidades privadas para contribuir a la garantía de la seguridad pública.
- Incorporar estándares internacionales de derechos humanos al diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana hemisférica.

Gestión de la Policía

- Estudiar la viabilidad de implementar modelos de policía de proximidad (policía comunitaria u otro modelo similar).
- Regulación, entrenamiento y control para el uso de la fuerza en cumplimiento de los estándares internacionales de DDHH por parte de miembros de la fuerza pública.

Cooperación Internacional

- Invitar a los Estados que aun no lo han hecho, a adherirse y ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional y otras Convenciones Interamericanas relacionadas con asuntos de seguridad.
- Cumplir fielmente los estándares de las convenciones e instrumentos internacionales en materia de seguridad.
- Exhortar a los Estados a apoyar el proceso de la Convención de Naciones Unidas sobre el comercio de armas.
- Incorporar la participación de la Sociedad Civil en el Observatorio Hemisférico de Seguridad, garantizando la consideración de los informes paralelos promovidos por esta.
- Incentivar una mayor coordinación y comunicación de los distintos departamentos de la OEA en materia de seguridad.
- Avanzar en la construcción de un sistema interamericano de seguridad mediante la implementación de una relatoría permanente en materia de seguridad ciudadana en la CIDH.
- Orientar la cooperación internacional para el desarrollo integral de las fronteras.

- Promover procesos de evaluación de experiencias de seguridad ciudadana, en la perspectiva de intercambio de mejores prácticas.
- Promover la coordinación de la OEA con los sistemas subregionales en materia de seguridad.
- Garantizar la existencia de fondos sostenibles y permanentes para financiar el accionar de la sociedad civil.

Participación Ciudadana

- Promover mecanismos que empoderen a los ciudadanos para que exijan la rendición de cuentas a los Gobiernos del uso de los recursos destinados a la seguridad.
- Estimular a la sociedad civil a participar en los debates políticos abiertos acerca de la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Desarrollar y apoyar investigación basada en evidencia y orientada a la acción, que facilitan las actividades de promoción o concientización, y la formulación de políticas públicas.
- Garantizar que los Estados Miembros incluyan en la formulación y el desarrollo de políticas generales y focalizadas de seguridad ciudadana, a la población sin distinción de género, etnia, raza, religión, orientación sexual, edad, discapacidad, situación económica y social.

Políticas para jóvenes y mujeres

- Invitar a los Estados que aún no lo han hecho, a adherirse y ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, así como a poner en práctica a través de su legislación las disposiciones incluidas en la perspectiva de garantizar los derechos de las y los jóvenes.
- Fortalecer el papel de las mujeres en el ámbito de la vida comunitaria.
- Fomentar que los Gobiernos cumplan con la Convención de los Derechos de las niñas y niños.

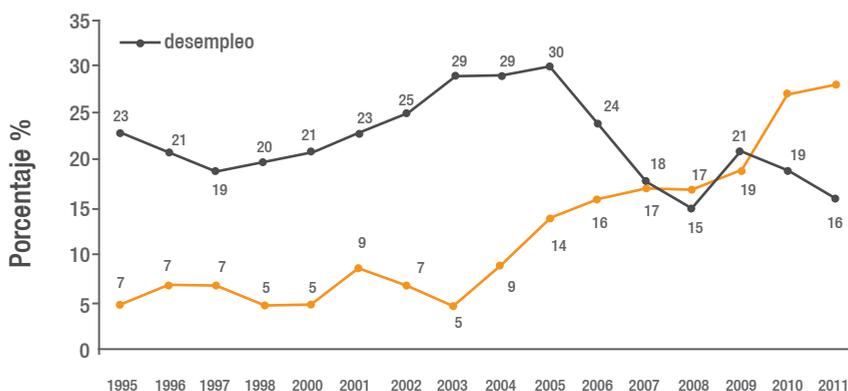
- Exhortar a los Gobiernos a crear indicadores estandarizados que midan el impacto de las violencias en la vida de las mujeres y las niñas.

“Narcotráfico y seguridad ciudadana”, Hugo Acero, experto en seguridad ciudadana⁸⁸.

En América Latina, el miedo y la inseguridad se han convertido en motivos centrales de preocupación para los ciudadanos en los últimos años, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy, uno de cada tres ciudadanos en América Latina —uno de cada dos en algunos países— ha sido víctima de algún delito y más del 50 por ciento siente que la inseguridad ha aumentado, como quedó consignado en el último informe de la Corporación Latinobarómetro, sobre la base de los resultados obtenidos en su encuesta de opinión pública en América Latina.

A partir de 2003 la delincuencia viene creciendo en importancia hasta convertirse de lejos en la primera preocupación de los ciudadanos: un 28 por ciento en el 2011. Mientras tanto, preocupaciones económicas tienden a perder relevancia: el desempleo registraba un 16 por ciento⁸⁹, con una clara tendencia descendente desde 2005, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Los problemas más importantes en América Latina 1995-2011
Corporación Latinobarómetro



⁸⁸ Este artículo, con algunas modificaciones, fue elaborado para Fedesarrollo y para la Fundación Canadiense para las Américas –FOCAL–, Canadá. Publicado en 2011 por FOCAL con el título: Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas.

⁸⁹ Hace apenas quince años la delincuencia preocupaba a solo el 5,2 por ciento de los ciudadanos de América Latina, después del desempleo (23 por ciento), los bajos salarios (12,5 por ciento) y la pobreza (9 por ciento).

De acuerdo con esta encuesta, Venezuela, Panamá, El Salvador, Costa Rica, México, Uruguay, Argentina, Ecuador, Honduras y Guatemala fueron los países donde más del 30 por ciento de los ciudadanos consideraron que la delincuencia es el problema más importante.

En lo que atañe a los ciudadanos que han sido víctimas de un delito en el último año (victimización), este parámetro se ha mantenido entre un 30 y un 40 por ciento durante los últimos quince años. Para 2010, su importancia prácticamente se equiparó con la que asignan los ciudadanos a la delincuencia, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Victimización y delincuencia 1995-2011
Corporación Latinobarómetro



Al igual que la percepción y la victimización, la violencia homicida creció en la mayoría de los países en las Américas. Entre finales de los ochenta, comienzos de los noventa y los años 2008 y 2010, en 15 de los 21 países creció la violencia de manera considerable, en cuatro disminuyó y solo en uno siguió igual, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Comportamiento de la violencia en países de América Latina
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes 2000 - 2008

PAÍS	Fines de los 80 y principios de los 90	Cifras disponibles 2000	Cifras disponibles 2008 - 2010	Variación años 90 y 2008 -2010 (%)
Canadá	2,3	1,7	1,8	-21,7
EE.UU	10	5,7	5,4	-46,0
El Salvador	138,2	45	55	-60,2
Guatemala	36,2	28	48	32,6
Nicaragua	11	9	13	18,2
Honduras	41,1	49,9	66,8	62,5
Costa Rica	6,5	6	11	69,2
Panamá	10,9	10	19	74,3
Bélice	17,1	19	32	87,1
República Dominicana	14,4	13,1	23,5	63,2
Brasil	19,7	26,7	26,4	34,0
México	17,8	14	18	1,1
Venezuela	15,2	33	48	215,8
Perú	11,5	5,5	11,9	3,5
Colombia	67	63	39	-41,8
Ecuador	10,3	15	18,8	82,5
Argentina	4,8	9,2	5,8	20,8
Uruguay	4,4	5,3	4,4	0,0
Paraguay	4	16,1	19,1	377,5
Bolivia		14,9	12,2	-18,1
Chile	4,5	2,7	8,1	80,0
Tasa Promedio en las Américas	20,3	18,7	22,6	11,3
Tasa Promedio de América Latina	21,8	20,3	24,6	12,8
Tasa Promedio de América Latina sin El Salvador	15	18,9	22,9	52,7

Fuente: El Salvador. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010. PNUD, 2009, Policía Nacional Civil; Guatemala Informe sobre Desarrollo Humano Para América Central 2009, 2010 PNUD; Colombia 2006 Policía Nacional; Nicaragua. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010 PNUD; Honduras. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010 PNUD 2009, Policía Nacional, Observatoria de la Violencia 2009; Costa Rica. Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010 PNUD; Panamá, Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010 PNUD ; Belice. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009, 2010 PNUD; República Dominicana. Policía Nacional de la República Dominicana, Brasil 2011 Mapa de Violencia 2011; Bolivia FLACSO - Sede Ecuador, "Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia 1990-1999", 2003 e Instituto Nacional de Estadística; México. La Información de 1997- 2009 fue proporcionada por el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Información actualizada y entregada al ICESI en Octubre de 2010. Población CONAPO; Venezuela Construcción del Observatorio Venezolano de Violencia y del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela y del Cuerpo de Investigación Científicas, Penales y Criminológicas y del Instituto Nacional de Estadísticas 2007, Perú. 2008. Policía Nacional del Perú; Ecuador. 2003. Policía Nacional y 2010 el Ministerio de Gobierno y Policía, Gustavo Jalkh; Argentina. Dirección Nacional de Policía Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Uruguay. Ministerio del Interior Departamento de Datos, Estadística y Análisis. Paraguay. Dirección General de Estadísticas , Estadísticas y Censos y Datos PNUD. Chile, Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría Interior de Seguridad Ciudadana http://siteresources.worldbank.org/Eextcpr/resources/407739-1267651559887/Homicide_Rate_Dataset.pdf ONUDD Estadísticas de Homicidios; Canadá. Statistics Canada En Español. com http://www.canadaenespanol.com/tasas_de_crimen.htm; EEUU. Oficina de Estadísticas de Justicia (2004). Oficina Federal de Investigaciones, (2009). para los años 90 "Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia. 1990-1999". FLACSO- Ecuador.

Mientras el crimen organizado crece a gran escala

Las actividades de grupos de delincuencia organizada y transnacional — el narcotráfico, en particular— se suman a los problemas tradicionales que afectaban la seguridad de los ciudadanos en las Américas durante las últimas décadas del siglo pasado: hurtos (a personas, residencias, de motos, vehículos), lesiones personales, contrabando, homicidios y venta de droga en pequeñas cantidades. Estrechamente asociados al narcotráfico, los siguientes fenómenos delincuenciales también están creciendo en el continente:

- **La extorsión y el secuestro**, delitos que hoy afectan de manera indiscriminada a todos los sectores sociales, desde comerciantes, industriales y propietarios rurales, hasta pequeños negocios de barrios, favelas y comunas, conductores de transporte público y dueños de modestas viviendas en sectores populares.
- **El sicariato**, que ha pasando de ser una práctica exclusivamente asociada al narcotráfico y al crimen organizado, para convertirse en una acción criminal que también sirve para ajustar cuentas entre delincuentes comunes, cobrar deudas entre particulares y hasta castigar infidelidades.
- **El control territorial violento y venta de droga al mayoreo** en las ciudades por verdaderas mafias que abastecen el mercado creciente de consumidores urbanos.
- **La disputa violenta por el control de otros negocios ilegales**, como el comercio de armas, el contrabando y la trata de personas.

- El comercio ilegal de armas, el contrabando, la trata de personas y otros negocios cuasi legales como la prostitución, los juegos de azar (casinos), las máquinas tragamonedas (en negocios de barrio, comunas, favelas) y los préstamos ilegales llamados “pagadarios”.

Crimen organizado que utiliza y transforma a los distintos grupos delincuenciales que operan en los países, como es el caso de las organizaciones dedicadas al contrabando y al tráfico de personas entre México y Estados Unidos; las “maras” en Centroamérica; las pandillas, bandas, paras y guerrillas en Colombia; Primer Comando Capital (PCC), Amigos de los Amigos (ADA), y Comando Rojo en Brasil; los Ñetas y Latín King en Ecuador, y otras tantas organizaciones criminales locales que se transforman y son funcionales para el crimen organizado.

Es decir, ya no se enfrenta a pequeños grupos delincuenciales, que las policías locales podían controlar en el pasado, sino ante estructuras que manejan territorios y negocios ilícitos y que en algunos casos son capaces de desafiar con éxito la autoridad de los Estados.

Las fuerzas del orden parecen desbordadas

En medio de esta situación, los esfuerzos para enfrentar conjuntamente el crimen transnacional no avanzan como debieran ni entre Estados ni en el interior de los países:

- Existen problemas de corrupción y baja confianza ciudadana en estas instituciones.
- No existe coordinación entre las autoridades de policía de nivel nacional y local.
- No se trabaja en equipo con los ministerios públicos y con los jueces.
- Las cárceles, penitenciarías y centros de privación de libertad de menores y adolescentes — además de obsoletas y hacinadas — en una gran mayoría de países del continente no cumplen con su función: desde allí los delincuentes siguen delinquir. En los últimos 15 años, la población penal se ha duplicado, sin que la infraestructura se haya transformado o crecido al mismo ritmo⁹⁰.

⁹⁰ Dammert, Lucia. Zúñiga Lina. La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. OEA, Flacso, Chile. Pag. 173. 2008.

- Los gobiernos nacionales no involucran a gobernadores, alcaldes y prefectos para enfrentar en equipo los problemas de violencia y de delincuencia.
- No se cuenta con los recursos suficientes para fortalecer a las autoridades de seguridad y justicia.
- No se cuenta con políticas integrales de seguridad ciudadana y convivencia que involucren programas preventivos y de persecución y control del delito, que partan del supuesto básico que las acciones deben realizarse en un amplio espectro que va desde el nivel preventivo hasta el uso legítimo de la fuerza en el marco del Estado de derecho, es decir respetando los derechos humanos.
- La gran mayoría de los Estados Latinoamericanos no cuentan con estructuras administrativas para gestión integral (prevención y control del delito) de la seguridad ciudadana, este tema sigue siendo manejado por los organismos de seguridad y justicia, con un carácter estrictamente policial y carcelario.

Al oído de la VI Cumbre

Frente a esta situación tan intrincada, donde ya es cada vez más complicado diferenciar entre los problemas de seguridad de Estado y los de la seguridad ciudadana, cada vez más se hace uso indiscriminado tanto de los poderes policiales como de las fuerzas militares sin diferenciar bien sus funciones.

Resulta urgente definir una serie de estrategias y de posibles fuentes de financiación para enfrentar estos retos que ponen en entredicho la gobernabilidad democrática⁹¹ y la seguridad de los ciudadanos, pues son variados y requieren distintos niveles de intervención y de cooperación.

Como casi ningún país puede ignorar la presencia y operatividad de distintas organizaciones del crimen organizado en sus territorios, se deben tejer alianzas de cooperación a nivel regional, con Estados Unidos y con Europa para enfrentar conjuntamente los problemas que generan estas organizaciones y para definir estrategias

⁹¹ Privatización de bienes públicos, como la seguridad y la justicia. Desplazamientos forzados de población, emigración de recursos productivos, concentración de poder y riqueza en manos de grupos al margen de la ley y deterioro en el bienestar y confianza de los ciudadanos en el Estado.

internas que garanticen de veras la seguridad y la convivencia de sus ciudadanos. Es recomendable que el diálogo continental trate los temas que se exponen a continuación y que no necesariamente se presentan en orden de importancia:

a. Lucha conjunta en contra de las redes de grandes mafias

Es necesario que los Estados cooperen en la lucha en contra de las mafias transnacionales, que hoy se articulan en torno al negocio de las drogas con las mafias nacionales que existen en el interior de cada país y que operan mediante una cuidadosa división del trabajo: la producción (Colombia, Perú, Bolivia, México y una parte de región amazónica de Brasil), el tránsito (México, países centroamericanos y hacia el sur Venezuela, Ecuador Brasil y países del Cono Sur) y la distribución y el consumo (Estados Unidos, Canadá y Europa).

Es preciso comenzar por reconocer que sin la cooperación y el concurso de Estados Unidos y de los países europeos es muy difícil para los Estados latinoamericanos enfrentar a estas mafias.

Por tal motivo es crucial que la visión, la estrategia y la financiación sean compartidas y que además dentro de esta discusión se incluya una estrategia conjunta para combatir las otras mafias que están íntimamente relacionadas con el tráfico de las drogas, como es el caso del comercio ilegal de armas, la trata de personas y el contrabando.

Estados Unidos puede jugar un papel fundamental en el caso del control sobre las armas que se producen y comercializan en su territorio y que terminan abasteciendo a los grupos criminales que ejercen violencia en los países latinoamericanos.

Esta discusión debe incluir explícitamente el problema del consumo de las drogas, tanto en los países consumidores, como en los países productores y de tránsito, teniendo en cuenta que sigue creciendo en la región y que constituye un grave problema de salud pública y que afecta profundamente la seguridad de los ciudadanos.

Resulta pues realmente pertinente abrir francamente la discusión sobre la despenalización y la legalización de las drogas, planteada al más alto nivel por los expresidentes Ernesto Zedillo, Fernando Enrique Cardoso y Cesar Gaviria⁹², que afortuna-

⁹² Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma 2009.

damente ha sido agendada en la próxima VI Cumbre de Presidentes de las Américas en Cartagena, con el liderazgo discreto del presidente colombiano, Juan Manuel Santos.

b. Combate frontal contra las fuentes de abastecimiento de las grandes mafias

Si la estrategia en contra de las mafias sólo se concentra en la persecución de los capos y en la interdicción de la droga, el negocio seguirá siendo tan rentable como ahora, habrá droga y capos para rato.

Es necesario también enfocar la estrategia en contra del narcotráfico y de su reproducción en atacar las estructuras intermediarias y los mandos medios, hasta ahora desconocidos o que no aparecen en los afiches de “Se busca”.

También se debe estructurar una estrategia preventiva y de manejo de los grupos de jóvenes, niños y niñas de sectores populares que hoy están en alto riesgo de ser involucrados e instrumentalizados por el crimen organizado.

El foco de esta estrategia está conformado por los siguientes tres campos de acción:

- Fortalecimiento de la inteligencia y de la investigación criminal, mediante un trabajo bien coordinado entre la Policía, el Ministerio Público (o Fiscalía) y los jueces, orientado a identificar, perseguir y detener los mandos medios de las organizaciones criminales, con el fin de entorpecer los procesos de reemplazo en la dirección de estos grupos tan pronto como caen las cabezas, y así lograr desarticularlos efectivamente.
- Facilitar la salida y la reinserción social de los miembros de los grupos criminales que quieran hacerlo y estén dispuestos a apoyar a las autoridades.
- Desarrollar políticas integrales de convivencia y seguridad, por un lado, y por otro de desarrollo social y territorial para evitar que niños, niñas y jóvenes se vinculen a actividades delictivas, como ocurre en la actualidad.

c. Convivencia y seguridad para los ciudadanos

Frente a una situación que tiende a agravarse, los Estados nacionales deben elaborar planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana que apunten a:

- Reducir los riesgos (armas, drogas, alcohol).
- Mejorar atención de grupos vulnerables (jóvenes en riesgo, desplazados por la violencia, migrantes, indigentes, etc).
- Prevenir y atender la violencia de género.
- Promover la resolución pacífica de los conflictos (interpersonales, familiares y comunitarios).
- Recuperar y sanear entornos urbanos deteriorados.
- Fortalecer las instituciones de seguridad, justicia, inteligencia e investigación criminal y las instituciones penitenciarias.
- Elaborar planes nacionales integrales, que deben ser ejecutados coordinadamente a distintos niveles: departamentos (o estados y provincias) y municipios, con activa participación de alcaldes, prefectos y gobernadores.

Más cooperación internacional

En fin, es preciso también profundizar y multiplicar las acciones que algunos organismos multilaterales y de cooperación han venido ejecutando en algunos países de América Latina, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, Naciones Unidas y agencias de cooperación de Estados Unidos y Europa, entre otras.

Además de las acciones, como las adelantadas por el BID en los últimos doce años⁹³, es necesario que los recursos de los organismos de cooperación y de la banca multilateral se orienten a financiar el fortalecimiento técnico de los equipamientos de los

⁹³ En más de diez años, el BID ha intervenido en los siguientes campos: a) La planeación de la política pública, que comprende diagnósticos, fortalecimiento de las instituciones Estatales que tienen que ver con este tema, elaboración de planes y mecanismos de evaluación y seguimiento. b) Actividades de prevención, dirigidos a menores y jóvenes, prevención de la violencia intrafamiliar, actividades con la comunidad y prevención situacional. c) Algunas actividades de control orientadas al apoyo a la gestión institucional de la policía civil y del sistema penitenciario en temas de planeación, mejoramiento de los procesos de reclutamiento, profesionalización del personal, acercamiento a la comunidad. d) Apoyo justicia penal alternativa, a través del cual financia iniciativas que incrementen la oferta de servicios básicos de justicia alternativa en lugares accesibles a la comunidad: inspecciones de policía, juzgados de paz, "Casas de Justicia", comisarías de familia, centros de conciliación y mediación.

organismos de seguridad y justicia en términos de profesionalización del recurso humano, de adecuación de las estructuras físicas (instalaciones policiales, de justicia, cárceles y centros de privación de la libertad), de modernización de las redes de comunicaciones (centrales de comunicaciones y equipos de comunicación personal) y de dotación de equipos para mejorar la movilidad (carros, motos, bicicletas).

De esta manera, las políticas integrales que se pretenden desarrollar en cada uno de los países de las Américas contarían con programas y proyectos bien coordinados — preventivos, de control y de sanción de los delitos — suficientemente financiados y adecuados para enfrentar los desafíos viejos y nuevos que el crimen común y el crimen organizado transnacional seguirán lanzando a los Estados del continente.

VI. EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Presentación Socorro Ramírez

La modalidad que adopta la cooperación entre las naciones depende siempre del tipo de relación existente entre ellas. Durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, la cooperación con América Latina y el Caribe tuvo el carácter unilateral de “ayuda” al desarrollo de la región por parte del hermano mayor, de la potencia hegemónica mundial, Estados Unidos, y de sus aliados europeos. Esa “ayuda” hacía parte integral de las estrategias estadounidenses de la guerra fría y tenía, por lo tanto, una clara intención política: frenar el avance del comunismo en la región. Una parte de ella iba dirigida al fortalecimiento de los cuerpos de seguridad del Estado. La otra era el equivalente del Plan Marshall aplicado en Europa, aunque de una magnitud mucho menor y muy dosificada a lo largo del tiempo. Un Plan Marshall ‘soft’, muy ‘soft’. En este marco se sitúa la Alianza para el Progreso de Kennedy. En la perspectiva de ese mismo tipo de “cooperación” se crearon también instituciones como la OEA, el TIAR, el BID. La ayuda, basada en una relación de subordinación, servía además para fortalecer la dependencia.

A fines del siglo pasado, cuando la guerra fría concluyó, la cooperación estadounidense con la región siguió teniendo el mismo sentido, aunque ahora dirigida contra un nuevo enemigo: el narcotráfico. En la perspectiva de la guerra contra las drogas se financió el Plan Colombia y el Plan Mérida de México y la ayuda a Centroamérica. Este enfoque de la cooperación pesa aún sobre la VI Cumbre de las Américas. Sin embargo, tanto los Estados Unidos como la América Latina que se presentan ahora a Cartagena, se han transformado profundamente.

Desde 2008, Estados Unidos se halla sumido en la crisis económica más grave desde la Gran Depresión de los años treinta, crisis de la que no termina de salir. Y aunque poco se hace mención de ella, es mayor aún su crisis política interna. El país del Norte se encuentra internamente fracturado. Y su liderazgo internacional parece haber entrado en un proceso de debilitamiento irreversible y haber congelado la relación con América Latina y El Caribe.

En contraste con la situación estadounidense, desde hace una década las economías de América Latina vienen experimentando un importante auge por sus exportaciones mineras, energéticas y de alimentos, y, aunque con agudas diferencias, en

la región prima algún tipo de democracia o al menos ocurren procesos electorales. Al mismo tiempo, en la región proliferan los esfuerzos de acercamiento mutuo y los intentos de coordinación.

Por otra parte, Estados Unidos se encuentra hoy liderado por un presidente inusualmente respetuoso y conciliador, que genera simpatías en el continente. Y los mandatarios de la región -algunos de los cuales desafían abiertamente el poder de Estados Unidos- buscan ampliar los márgenes de autonomía nacional y regional. Los países de América Latina han puesto en marcha una diversificación marcada de sus relaciones comerciales, y algunos, incluso, han establecido lazos de solidaridad política con países y gobiernos calificados por Washington como enemigos. Llegan, pues, a la VI cumbre, con una gran distancia frente a la tradicional hegemonía ejercida por Estados Unidos, y, de paso, se pronuncian contra su modelo de cooperación.

El tema de la cooperación no se plantea ahora como “ayuda” sino como “asociación para la prosperidad”, según reza el lema propuesto por el gobierno colombiano para la Cumbre. Es decir, se aspira a iniciar un diálogo entre iguales que conduzca a un esfuerzo conjunto hacia objetivos comunes.

Sin embargo, pensar que se vaya a lograr ese nuevo tipo de cooperación porque una de las partes pretenda negociar entre iguales, es ingenuo. Se olvida que la cooperación internacional es un instrumento de política exterior, y que, por lo tanto, siempre está atada a algún tipo de condicionamiento y subordinación, incluso cuando esa cooperación la presta el sector más radical de la región, que ahora propone nuevos regímenes.

Además, sobre la reunión pesan factores adversos: la polarización de las elecciones estadounidenses, los arduos compromisos de Estados Unidos en otras regiones del mundo, las agudas tensiones de algunos gobiernos latinoamericanos con el poder estadounidense, así como las profundas divergencias sobre otros temas candentes que le subyacen -como el narcotráfico, Cuba o las Malvinas-, estrechan el margen de maniobra de Obama y dificultan un diálogo sereno y constructivo.

Con todo, si sólo se lograra establecer con claridad un nuevo tipo de relación y cooperación interamericana, más horizontal, la VI Cumbre le habría dado un buen impulso al diálogo hemisférico. El esfuerzo habría tenido sentido.

Este sexto capítulo recoge entonces el debate, tanto sobre el contexto hemisférico en el que se desarrolla la VI Cumbre como sobre las posibilidades de cooperación entre las Américas. En sus dos partes recoge opiniones muy diversas, que de alguna manera reflejan el amplio espectro de las posiciones hemisféricas.

En la primera parte, la discusión de los expertos gira en torno a la relación entre la OEA y las Cumbres de las Américas, que, aunque surgieron en un contexto muy distinto, hacen parte de un mismo régimen internacional que no termina de consolidarse, y que, más bien, se enfrenta a tres grandes tendencias: una que quiere mantener el statu quo, otra moderada que pretende reformas y otra radical que presiona por rupturas. Las dos últimas coinciden en la necesidad de crear un nuevo multilateralismo regional basado en una cooperación horizontal, y tienen divergencias en torno a la necesidad de combinar los espacios latinoamericanos y caribeños con el diálogo y la negociación hemisférica. En ese nuevo contexto hemisférico se examinan preguntas sobre el sentido y alcance de las Cumbres, la incidencia de la fragmentación de la multilateralidad hemisférica en las posibilidades de cooperación de las Américas, y las Cumbres como momento de optimismo y preocupación sobre las relaciones hemisféricas.

El debate sobre el contexto hemisférico examinó también los espacios que hoy se abren para la participación ciudadana en un mundo interconectado y de poder mucho más difuso, en el que las sociedades se expresan de múltiples maneras, y encuentran medios más abundantes y mucho más ágiles para comunicarse. En este marco se indaga por la significación y el alcance político de la protesta social que ha irrumpido en diversos rincones del planeta y que parece apuntar, al menos en principio, a una profundización de la democracia. La segunda parte de este capítulo presenta cuatro experiencias de redes sociales muy diversas que coinciden en la defensa del sistema interamericano de derechos humanos, aunque han estado involucradas de maneras muy distintas en los procesos de Cumbres de las Américas o las han cuestionado desde las Cumbres de los Pueblos.

1. El debate de los expertos

“El régimen internacional de la OEA y las Cumbres de las Américas, y su impacto sobre la cooperación hemisférica” ,Ana María Trujillo, Directora (e) de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del Observatorio Latinoamericano de la misma Universidad.

La OEA, y la Cumbre de las Américas tienen dos orígenes distintos. La primera surge en el marco de la Guerra Fría y, por lo tanto, nace marcada por el anticomunismo, en 1948; adicionalmente, es el producto de un proceso que llevaba más de medio siglo a través de las reuniones panamericanas. En cambio, la Cumbre surge en 1994, en un contexto de pos guerra fría, en el que se buscaba volver a darle sentido a las relaciones interamericanas más allá del anticomunismo, fortalecer la democracia en el continente y abrir las economías americanas al libre mercado.

A pesar de estas evidentes diferencias, en este corto documento trataré de mostrar que la OEA y las Cumbres hacen parte de un mismo régimen internacional, y que, por lo tanto, no las se puede desligar. Además, observaremos que, a pesar de su larga trayectoria (más de medio siglo de existencia), este régimen nunca se ha consolidado plenamente debido al poder mismo de los Estados que hacen parte de él, de manera especial de Estados Unidos, situación que ha impedido que el régimen adquiriera vida propia.

Por este motivo, sus decisiones son desobedecidas por los Estados miembros, y en la última década se comienza a tratar de crear nuevos regímenes que no respondan a la influencia estadounidense y donde la cooperación regional se rija por los principios de la cooperación horizontal.

Al comenzar la argumentación se hace necesario responder a un interrogante fundamental: ¿qué se entiende por ‘régimen internacional’? Para desarrollar este concepto partiré del paradigma teórico de desarrollado por Stephen Krasner, en el que se afirma que un régimen internacional es “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”¹.

¹ Ver Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” en Stephen Krasner (ed.). *International Regimes*. Cornell University Press. 1983. pp. 2.

Esta definición consta de dos partes fundamentales que nos ayudarán a comprender por qué la OEA y la Cumbre hacen parte de un mismo régimen. La primera es el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión. Al observar el desarrollo de las Cumbres de las Américas es posible encontrar que el marco normativo de referencia para el proceso decisional siempre ha sido el de la OEA; incluso, quienes desde los gobiernos insisten en diferenciarlos terminan recayendo sobre las reglas de juego establecidas por la OEA. Y esto no obedece exclusivamente a que ésta institución tenga la secretaría técnica de las Cumbres.

La segunda se funda en la definición. Esta nos dice que: “convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”. Al observar los debates que se generan en ambas instancias, OEA y Cumbre, es posible encontrar que los actores, es decir, los Estados parte, tienen iguales expectativas en las dos instituciones. Así, las tensiones y los debates que se dan en una de ellas generan siempre un impacto o revisión en la otra. Ejemplo de ello es lo que sucedió en la Cumbre de las Américas celebrada en 2009 en Trinidad y Tobago, en donde los países miembros del ALBA incluyeron en la agenda el tema de Cuba y su exclusión tanto de la OEA como de las Cumbres. Resultado de esto, en el Trigésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrado del 2 al 4 de junio de 2009, sale una resolución donde se plantea la cuestión cubana y en la cual se deja sin efecto la decisión, tomada en 1962, de excluir a Cuba.

Pero más allá de la definición misma, cuando se revisa la evolución de la OEA y la de las Cumbres, uno encuentra que hacen parte del recorrido normal que todo régimen debe tener.

Volvamos entonces sobre lo conceptual. Los regímenes internacionales tienen tres etapas fundamentales que demuestran su evolución: la creación, el sostenimiento y la crisis. Esta última puede llevar a su destrucción o a su transformación. A continuación revisaremos cada una de estas fases de manera breve, y destacaré algunos aspectos del sistema interamericano, que darán luces en la argumentación.

Creación. Para Keohane² “en el sistema internacional los regímenes derivan de acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales”³, y usualmente se crean en un momento de crisis estructural en el sistema internacional.

² Autor de la teoría de la Interdependencia compleja, pero quien también ha sido importante para el desarrollo de conceptual de regímenes Internacionales.

³ Ver Robert Keohane, “The demand for international regimes” en Stephen Krasner, “International Regimes”. Ithaca. Cornell University Press.1986. pp. 141.

Sostenimiento. Con el paso del tiempo, si se hace evidente que el régimen reduce los costos de transacción de los Estados, ofrece instrumentos idóneos para la resolución de conflictos concernientes al tema y funciona como escenario de decisión política estatal, éste toma una vida propia y por lo tanto se mantiene en el tiempo.

Crisis. Cuando el régimen deja de ser efectivo y eficiente, deja de tener vida propia y los actores retoman las riendas. Esto se puede dar de dos maneras: como transformación o como desaparición del régimen. Depende en buena medida de lo que Krasner llama “poder relacional” y “meta poder”.

Veamos ahora la aplicación de estos supuestos sobre la OEA y las Cumbres. En el caso de la OEA es posible ver la creación del régimen en 1948, en el marco de la Guerra Fría, cargada ideológicamente hacia el anticomunismo, con la prevalencia de dos principios que han sido contradictorios y han generado discusiones. Estos son la defensa de la democracia representativa y la no intervención en asuntos internos de los Estados.

Pero, a pesar de su constitución y de todas las reuniones y la normatividad que debe regir el comportamiento de los miembros de la organización, cuando se miran los acontecimientos hemisféricos desde 1848, el observador puede darse cuenta de manera relativamente fácil que la OEA realmente nunca ha tenido vida propia, a pesar de que se haya mantenido en el tiempo. Siempre ha estado marcada por la influencia muy fuerte de Estados Unidos, y en buena medida este ha sido el factor que ha impedido que el régimen sea eficiente. Los actores del sistema nunca han sentido que se hayan reducido los costos de transacción. Por lo tanto, han preferido utilizar otros canales diferentes a los que ofrece la Organización para resolver sus conflictos. Los ejemplos de esto son múltiples. Revisemos brevemente algunos.

Se expulsa a Cuba en 1962 por el hecho de que el gobierno de Fidel hubiera ocasionado una ruptura de la democracia, pero no sucede lo mismo cuando en la gran mayoría del continente se comenzaban a desarrollar dictaduras de derecha.

Otra sencilla prueba de la preponderancia de los Estados sobre el régimen ha sido la no ratificación de la normatividad interamericana que no les convenga. De manera puntual, algunos países no han ratificado la CIDH y por ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tiene capacidad para revisar sus casos de violaciones a los derechos humanos. Este es el caso de Estados Unidos.

Finalmente, un tema fundamental como la cooperación siempre estuvo supeditado a la ideología política adoptada por los Estados. Uno de los ejemplos más claros es la Alianza para el Progreso, de Kennedy.

Así, se podría decir que su mantenimiento en el tiempo se debe más al interés de algunos Estados, y fundamentalmente de uno, Estados Unidos, que han pretendido conservar ese canal multilateral donde puede ejercer su poder en la región.

De hecho, esa es, en alguna medida⁴, una razón importante para que se establezcan las Cumbres de las Américas y que se ponga a la OEA como Secretaría Técnica. Explicaré un poco más por qué afirmo esto.

A partir de la década de los noventa, cuando la Guerra Fría ha llegado a su fin, el sistema comienza a transformarse y a plantearse cambios en favor de la democracia, el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la eliminación de las desigualdades; temas sobre los cuales todos los actores de la Organización tenían grandes intereses, aunque con algunas diferencias.

Estas diferencias se podrían reducir a dos grandes tendencias, una moderada, que pretende reformas en la Organización, y otra más radical, que en ocasiones parece plantear un nuevo régimen que se basa en un multilateralismo regional, latinoamericano, y ya no hemisférico.

La primera tendencia, la reformadora, es la que invita a crear las Cumbres, con el objeto de revitalizar el régimen interamericano- donde el rol estadounidense es vital. Según esta corriente, las Cumbres deben concentrarse ahora en temáticas más enfocadas hacia la economía y el desarrollo social, necesidades que América Latina venía reivindicando desde las primeras reuniones panamericanas.

La segunda se desarrolla con alguna posterioridad, a finales de la década de los noventa, cuando comienza a hacerse evidente que la situación no ha mejorado, que el modelo aperturista y de reducción del Estado que venía siendo promovido por el régimen interamericano, había empeorado los indicadores de desigualdad. Por lo tanto, se empieza a plantear la necesidad de una integración restringida a los latinoamericanos o incluso suramericanos, donde no tuviera injerencia Estados Unidos. Así se comienzan a principios de siglo a formar nuevos regímenes subregionales.

Pero para lograr estos cambios, bien sea reformadores o de ruptura total con el régimen existente, es fundamental hacer un replanteamiento de la cooperación internacional, dejar de lado los vicios de la cooperación tradicional, Norte-Sur, la

⁴ Con esto no pretendo reducir las causas de la existencia de las cumbres a esta única razón, evidentemente existen otras motivaciones, pero no hacen parte del objeto de este trabajo

condicionalidad, la ayuda atada, y, en general, es necesario abandonar esa relación desigual entre un hermano mayor y otro menor.

En el plano mundial, la respuesta de la OCDE fue, de hecho, desde los noventa, dejar de lado el asistencialismo y las relaciones verticales y fortalecer en el proceso a los países receptores. De ahí que se comience a hablar de 'partnership', corresponsabilidad, transparencia o eficacia, entre otros.

Para el caso de los reformistas era fundamental que tanto en la OEA como en las Cumbres de las Américas se comience a hablar de manera diferente frente a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Empieza entonces a hablarse de cooperación solidaria.

Los que proponen una ruptura hablan cada vez más de cooperación Sur-Sur, de intereses compartidos y solidarios, de la unidad y horizontalidad de las relaciones y, por lo tanto, de la cooperación.

Pero debemos preguntarnos si estos cambios -el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y los nuevos relacionamientos Norte-Sur-, están generando nuevas formas de relación. Pues cuando se leen las resoluciones de la OEA que hablan de cooperación solidaria y cuando se oyen los discursos de los líderes regionales, tanto de los países que tradicionalmente han dado ayuda al desarrollo como de países que dejan de ser simples receptores pasivos para transformarse en donantes activos, parecería que los vicios que mencionábamos de la cooperación tradicional quedan en el pasado. Sin embargo, pensar que las cosas van a cambiar porque estamos negociando entre iguales que compartimos intereses, es ingenuo. Se olvida que la cooperación internacional es siempre un instrumento de política exterior, y que siempre va a estar atada a algún tipo de condicionamiento, incluso en el sector de cambio radical que propone nuevos regímenes, como Alba o Unasur.

Sólo así puede un internacionalista comprender por qué Brasil coopera con Perú en la creación de infraestructura hacia el Pacífico; por qué Venezuela da grandes ayudas a través de su petrodipomacia a países de su misma corriente ideológica; y por qué Estados Unidos, con un discurso más moderado que el de guerra fría, continúa condicionando su ayuda a reformas económicas, judiciales y políticas.

En este sentido, es importante comprender que, por un lado, el régimen interamericano haya experimentado, a partir de los noventa, intentos de reinventarse mediante las Cumbres, y que haya replanteado las problemáticas y sus posibles soluciones. Pero esto no ha sido suficiente. La inconformidad de los actores del régimen

demuestra que éstos siguen siendo más importantes que el régimen en sí mismo, hacen que la crisis continúe y que las Cumbres no logren tener vida propia.

Quisiera terminar con un interrogante sobre si la iniciativa de los países latinoamericanos que promueven un nuevo tipo de régimen, sí va a permitir que organismos como Unasur reduzcan los costos transaccionales de las relaciones entre Estados, y, por lo tanto, si van a lograr que el régimen sea lo suficientemente importante para dejar de depender del poder de los Estados.

“¿Para qué sirven las Cumbres de las Américas?”, Diego Cardona, Profesor Universitario, ex Viceministro de Relaciones Exteriores, Investigador del Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia.

Quiero referirme muy brevemente a algo que vale la pena preguntarnos, sea o no políticamente correcto. ¿Para qué sirven y para qué no sirven realmente las Cumbres? ¿Qué podemos esperar de ellas y qué no podemos esperar de ninguna manera? La Cumbre de Yalta, por ejemplo, cambió el destino del mundo. En la llamada la Gran Asamblea de 1815,- en la que no se reunieron simultáneamente todos los soberanos involucrados sino que uno por uno fue firmando el gran tratado de Viena, y después se hizo una ceremonia simbólica a la que sí asistieron todos-, cambió el destino de su mundo. Las cumbres que dieron origen a la Unión Europea cambiaron también el destino de su mundo. La primera cumbre del Consejo de Cooperación del Golfo cambió el destino de su región. Sin duda alguna, la primera cumbre y quizás también la segunda de la organización de Unidad Africana, hoy día Unión Africana, también cambió el destino de su mundo.

La Cumbre de las Américas no es el mismo caso. Se trata de una cumbre más o menos de rutina. Es una cumbre importante, interesante, pero no podemos esperar que llegue a considerársela como una cumbre que cambió el destino del mundo, así como sucede hoy en día con 40 o 50 cumbres anuales que se celebran en todas partes. De todas ellas, solamente dos o tres cambian realmente el destino de su región.

Entonces lo primero que debemos entender es que no debemos hacernos ilusiones. Esto no quiere decir que tengamos que ser pesimistas. Pero hay que ser realistas, es decir, no esperemos demasiado de una cumbre de rutina celebrada en situaciones muy difíciles desde el punto de vista económico. Esto quiere decir que no se pueden esperar grandes iniciativas ni contribuciones económicas realmente relevantes, a las que se les pueda hacer seguimiento después de que se vayan los

presidentes de Cartagena. Además, hay diferencias profundas entre por lo menos dos o tres grandes corrientes en cuanto al modelo económico y político en las Américas y en cuanto al modelo de inserción internacional de los países. Si hubiera una unanimidad total, uno podría esperar una cumbre que lanzara un nuevo y gigantesco proyecto, cualitativamente distinto.

Entonces, en realidad, ¿para qué sirven las cumbres normales? Sirven para reunir gente que, de otra manera, no se vería o se vería muy difícilmente. Estamos hablando, no de gente común y corriente sino de jefes de Estado. Las cumbres son en lo fundamental de los gobiernos.

Es encomiable que se haga un esfuerzo por introducir una dimensión lamentablemente ausente de buena parte de las cumbres internacionales, que es la dimensión de la sociedad civil. Pero recordemos que la norma es que las cumbres sean reuniones de los gobiernos. Así son las cumbres americanas, todas las de la UE sin excepción, las de la Unión Africana, las de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), de APEC, de los No Alineados. En ellas, lamentablemente no hay sociedad civil. A la hora de la verdad, hay más sociedad civil en Davos que en las cumbres de los No Alineados, a las que sólo asisten gobiernos. Entendamos entonces que, a pesar de esa ausencia habitual, es útil que los jefes de Estado a veces se encuentren con jefes de otros países con los cuales no tienen intercambios habituales.

Hay un segundo aspecto al que todos ustedes –sobre todo quienes no tengan experiencia diplomática– pueden hacerle seguimiento. Existe un factor fundamental en las cumbres y son las reuniones que se desarrollan a la par de la cumbre. De esas poco habla la prensa. Usualmente no aparecen en los programas públicos aunque si aparecen en los programas que manejan las cancillerías. Son las reuniones bilaterales o trilaterales de los gobiernos. Desayunos, almuerzos, partidas de tenis y luego un café, en las cuales a veces se acuerdan cosas que de otra manera sería muy difícil de convenir. Un segundo factor para hacerle seguimiento entre las noticias que de vez en cuando se filtran a la prensa, es entonces la parte de las reuniones bilaterales o trilaterales, que suelen ser de la mayor importancia. Este sería un segundo factor que se debe tomar en cuenta.

Hay algunos aspectos muy importantes en la VI Cumbre. Temas como el comercio, las migraciones, las inversiones, la integración y la infraestructura –grandes temas que interesarían en el caso de las Américas – tropiezan hoy día con dificultades que les impiden ser ventilados en foros multilaterales.

Ante la crisis de la Comunidad Andina, de la OEA, de la que tuvo el Grupo de Río (afortunadamente recogido en la CELAC), la coordinación política latinoamericana, si tiene algún porvenir, se va a hacer por CELAC. Esa coordinación no se va a lograr por el Mercosur, ya no fue realizada por la Comunidad Andina, ni se va a obtener por el sistema de integración centroamericano. Insisto en esto porque es un factor estructural que debemos entender: la coordinación política latinoamericana se va a llevar adelante en la CELAC, y esto tiene sus virtudes. Exceptuando la CELAC, en los otros mecanismos existen crisis que vienen, en parte al menos, no solamente del desgaste del viejo discurso sino del hecho de que existen por lo menos tres grandes corrientes en América Latina, que hay que poner en evidencia. No podemos hacernos ilusiones y decir que todos vamos en el mismo barco y en la misma dirección. Es necesario que, en medio de las diferencias, trabajemos en lo que nos pueda unir.

En primer lugar, hay un grupo de países latinoamericanos cuya concepción política hace énfasis en la democracia tal como la conocemos, en el sentido de la tradición occidental. Estamos hablando de libertades públicas, económicas, de empresa, asociación, reunión, de multipartidismo y de alternación en el poder. Cualquier cosa que atente contra el multipartidismo, la alternación en el poder o el libre ejercicio del derecho de los ciudadanos, es atentatorio contra la noción de la democracia tal como la conocemos. Es el legado que nos dejaron los grandes fundadores de Estados Unidos, la revolución francesa y la revolución inglesa. Para esta corriente lo demás es 'democracia bananera'. Hay unos países que insisten en esto y que, desde el punto de vista económico, insisten en la libertad de empresa, en el comercio, en la globalización, y buscan inserción activa de sus países en el mundo que preconizan. Destacan la importancia y pertinencia de los acuerdos de libre comercio. Mientras más mejor. Así sucede en México, Chile, Colombia y Perú. Los cuatro países van más o menos en esa misma dirección.

Pero hay otro grupo de países muy diferente. Hace tres o cuatro años el ALBA era un proyecto. Hoy día es una realidad política, nos guste o no. Para este grupo de países las libertades públicas no son fundamentales; incluso si se produjera una dictadura del proletariado, estaría bien; si se recortan algunos derechos como el de libertad de prensa o de libertades ciudadanas, no ven problema en ello. Insisten en que para ellos lo fundamental son los derechos económicos y sociales, y no los derechos humanos tradicionales. Tienden a la creación de un partido hegemónico y, si pudieran, único. Les parece que los temas electorales son secundarios y que la rotación en el poder no es indispensable. Consideran que un partido puede ser hegemónico y durar años y años en el poder. En la perspectiva económica piensan que en el mundo actual los peces más grandes se comen a los más pequeños, que

está lleno de trasnacionales ávidas de ganancias, y que no hay que entrar en ese mundo con la esperanza de salir impunemente de él. Hay que ser proteccionista. Por ello, suben aranceles mientras los otros los están bajando.

El 94 por ciento de sus productos tienen en Chile arancel cero. El arancel está por encima de cero únicamente para el 6 por ciento de sus productos, y el arancel más alto es del 5 por ciento. Colombia va en un camino más moderado. Perú va por el mismo camino, México tiene algunos aranceles muy bajos. Mientras tanto, Venezuela ha subido aranceles, y Ecuador, Bolivia y Nicaragua los están subiendo. Se suben los aranceles para proteger una industria nacional. Donde no hay industria nacional no tendría ningún sentido subir aranceles, pero la ortodoxia de su lado dice que también hay que subirlos, así como la ortodoxia de los otros sostiene que hay que bajarlos. Hay, pues, un segundo modelo según el cual los acuerdos de libre comercio no deberían existir.

Cuando la prensa hablaba de acuerdo de Libre Comercio Colombia - Venezuela estaban cometiendo un gravísimo error. Venezuela no firma acuerdos de libre comercio, firma acuerdos comerciales. En Ecuador acontece lo mismo. Esos países no participan en estos espacios de libre comercio, no les interesa mucho la competitividad, afrontar la competencia exterior, atraer inversiones, salvo en sectores claves de la economía y de manera altamente estratégica. En Venezuela prefieren, no el comercio libre, sino el comercio administrado por el Estado. Todo este segundo grupo plantea un discurso anti-estadounidense, según ellos “anti-imperialista” y renovador, que trata de cambiar de manera más o menos radical las reglas de juego en el mundo.

La posición sostenida por estos países hace que en una Cumbre de las Américas, hoy día y los próximos años, no se pueda hablar de comercio porque se acaba la cumbre. Si se quiere que todos los gobernantes tomen asiento y hablen de algo, no se puede conversar de comercio, de inversiones, de propiedad intelectual, de compras del Estado, ni de competitividad.

Y hay una tercera corriente más o menos socialdemócrata, que trata de moverse por en medio de las dos anteriores. No cree en el capitalismo abierto y total pero tampoco en la dictadura del proletariado. Considera que la democracia tiene virtudes extraordinarias pero en el curso de los últimos 25 años ha aprendido que las políticas fiscales tienen que ser responsables. Esa corriente se ha desarrollado en Brasil con Lula y Dilma, con la Bachelet en Chile y con algunas otras tendencias en América Latina. Esas corrientes están en la OEA, en la Cumbre de las Américas y en los

grandes foros de discusión internacional Interamericanos. Ante esas diferencias ¿de qué podíamos hablar sin que algunos gobiernos se levantaran de la mesa? ¿qué podíamos construir conjuntamente a pesar de las diferencias? Esta es la razón por la cual los temas de la próxima Cumbre son otros.

Se ha hablado de la multiplicidad de foros, instancias o cumbres, y lo que esto significa como fuerza disruptiva dentro del ordenamiento del mundo internacional y no solamente para las Américas. Creo que en el curso de los próximos tres o cuatro años, Mercosur y la Comunidad Andina irán evolucionando hacia un proceso de convergencia dentro de Unasur y la CELAC. La Unasur es un proyecto de integración que tiene un mecanismo de concertación política muy importante, pero la concertación política entre todos los países latinoamericanos y caribeños no se hará ni en la Unasur -porque la Unasur es solo para los doce suramericanos-, ni dentro del sistema centroamericano; mucho menos dentro de la CAN o del Mercosur. Se hará en la CELAC. Los diálogos de latinoamericanos y caribeños con otros actores -por ejemplo, con Rusia, con China, con la UE diálogo con la Liga Árabe, etc.- se harán vía CELAC. No habrá más diálogos de Mercosur o de CAN con esas grandes unidades.

Por otra parte, a pesar de su crisis, la OEA es el único mecanismo en el cual no se reúnen los jefes de Estado y de gobierno de los países latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos y con Canadá. La Cumbre Iberoamericana tiene una sola función, que es canalizar la cooperación española. Pero, con la crisis económica de España, en los próximos 4 o 5 años la cooperación española va a ser casi cero, lo cual quiere decir que habrá una crisis muy importante de la Cumbre Iberoamericana. Con Estados Unidos y con Canadá la relación de jefes de Estado solamente tiene un mecanismo. Lanzarlo por la borda sería poco menos que una estupidez, no solamente desde la perspectiva colombiana sino desde la perspectiva de cualquier país de la región.

El ejemplo de la primera Cumbre de las Américas en 1994, para la mayor parte de ustedes es historia antigua. Digamos que la primera Cumbre de las Américas tuvo una virtud interesante y es que faltando ocho días para la Cumbre, que iba a ser en Miami la primera semana de diciembre de 1994, todavía no había documento. Había dos documentos sobre la mesa: una propuesta de Estados Unidos y una propuesta de los latinoamericanos, del Grupo de Rio, que era comandado por Brasil. Fue necesaria una última reunión no prevista de tres días y medio con sus noches para poder consolidar un solo documento con una posición negociadora fuerte de los latinoamericanos. El documento fue firmado por los presidentes sin cambiarle una coma al terminar esa reunión, faltando ya sólo cuatro días para la

Cumbre. ¿Por qué? Porque gracias al Grupo de Río había concertación entre los latinoamericanos. ¿Qué se opone entonces a que los países de la CELAC puedan concertar en futuras Cumbres de las Américas las posiciones latinoamericanas y caribeñas? Nada. La CELAC permite concertar posiciones entre los países latinoamericanos y caribeños frente a las dos grandes, lo cual nos daría la posibilidad de negociar puntualmente algunos temas que nosotros queremos poner en la agenda. Mi conclusión es simplemente que no hay y no puede haber una contraposición entre CELAC y Cumbre de las Américas. La idea es utilicemos todos los escenarios posibles y no lancemos ninguno por la borda.

“Encrucijadas de la cooperación hemisférica”, Gabriel Murillo, Universidad de los Andes, Fundación Presencia, intervención en un foro Camino a Cartagena, en Bogotá.

Dos aspectos, a mi juicio, deben ser tenidos en cuenta cuando se habla de cooperación hemisférica y se la relaciona con la VI Cumbre de las Américas. En primer lugar, trataré dos temas de esta coyuntura: uno es el impacto de la crisis económica mundial de 2008 sobre el presente y futuro de la democracia en el hemisferio americano y el otro es la proliferación de estructuras multilaterales y cómo esto afecta al sistema interamericano. En segundo lugar, haré algunas alusiones desordenadas a la importancia del involucramiento de la sociedad civil de la región en la VI Cumbre que se avecina.

Dos temas de obligatoria reflexión en esta coyuntura

La crisis económica mundial del 2008

Esta crisis eclosionó en un momento en que el avance de la progresión democrática de la región se encontraba en una perspectiva de avance y fortalecimiento relativo innegable. Solo un país del hemisferio aún no es reconocido como democrático; las reformas políticas en curso vienen reflejando una visible intencionalidad progresiva para atenuar el presidencialismo imperante e instaurar un equilibrio de poderes real; se hacen esfuerzos para recuperar la legitimidad de los poderes legislativo y judicial; se emprenden políticas de lucha contra la corrupción para fortalecer el estado de derecho, para modernizar y blindar el sistema electoral, para rescatar a los partidos políticos y, en general, para recuperar la seguridad ciudadana y afianzar el estado de derecho y la institucionalidad democrática. Sin embargo, para la opinión pública

mayoritaria el desempeño de los actores y las instituciones de la democracia latinoamericana en general sigue siendo frustrante, aunque como forma de gobierno sigue prefiriéndose, con todo y la expresión de asomos preocupantes de condescendencia con el neo-autoritarismo.

Para la finalización de la primera década del nuevo milenio, estos avances políticos, aún insuficientes para tener una democracia consolidada en la región, llegaron a un punto en que el manejo acertado de los lineamientos macroeconómicos de los países latinoamericanos permitió salir de esta recesión extendida que aún continúa en Europa y en Norteamérica. Así, durante los momentos más difíciles de este estremecimiento económico global y a lo largo de los últimos diez años, según datos recientes de la CEPAL, América Latina logró un crecimiento regional promedió anual del 3,3 por ciento, que en 2010 alcanzó el 5,9 por ciento y en 2011 bajó al 4,3 por ciento; las reservas se cuadruplicaron, las exportaciones crecieron dos veces y media, el superávit comercial se extendió por casi todos los países, el promedio de la deuda externa bajó del 36 por ciento al 19 por ciento del Producto Interno Bruto y el desempleo lo hizo del 7,3 por ciento al 6,8 por ciento. Pero junto con esta cascada de buenos resultados también se proyectó el comportamiento futuro de este progreso y a la luz de la asimetría propia de lo que Alicia Bárcena denominó la “reprimarización” latinoamericana al aludir a la asimetría resultante de exportar commodities y productos naturales y, a cambio, importar bienes manufacturados de mucho mayor costo. Estas proyecciones muestran que la gran capacidad de demanda de China y el Asia-Pacífico por los productos latinoamericanos solo se mantendrá por los próximos 10 a 15 años y luego se contraerá. Si en ese lapso de tiempo la región no logra generar el capital marginal requerido e invertir en ciencia, tecnología e infraestructura para ser competitivo en la economía de mercado del mundo globalizado, las consecuencias podrían llegar a ser desastrosas e irreversibles.

En consecuencia, resulta más que apropiado acoger el planteamiento del expresidente Lagos de Chile, quien haciéndole eco a las conclusiones del Informe “Nuestra Democracia”, publicado en 2010 por el PNUD y la OEA, afirma con vehemencia que se impone un nuevo paradigma basado en un pacto social renovado e inclusivo, que permita enfrentar este gran desafío democrático mediante una fiscalidad cabal que esté soportada en el cumplimiento masivo de la obligación de tributar con responsabilidad y transparencia lo que corresponda. Hoy el recaudo tributario regional es de solo el 20,4 por ciento del PIB, mientras que en Europa, con todo y la crisis persistente, llega al 41 por ciento. Lo importante aquí es comprender que este cambio de conducta implica asegurar niveles altos de compromiso ciudadano que, a su vez, requieren de la existencia de una cultura cívica aún incipiente en nuestros países. He ahí la urgencia de impulsar las políticas públicas de educación cívica y

ciudadanía democrática en todas las Américas. Como corolario de todo lo anterior, se puede afirmar que si América Latina quiere evitar el peligro que ya se vislumbra en el corto-mediano plazo, y lograr el crecimiento requerido y esperado, además de superar la oprobiosa condición de ser la región más desigual del mundo (¡con un coeficiente de Gini del 0,51 por ciento!), debe canalizar sus esfuerzos hacia la construcción de una ciudadanía responsable, empoderada y capaz de agenciar el cambio transformador.

Fragmentación de la multilateralidad en el hemisferio

Como está hoy el mapa de la cooperación hemisférica de las Américas, no es del todo realista pensar que las difíciles metas regionales aludidas se habrán de lograr con facilidad.

El modelo de Cumbres de las Américas que por sexta vez se reúne en abril en Cartagena, tendrá en esta ocasión el reto de convencer a las esferas gubernativas y de la sociedad civil de todos los Estados miembros del sistema interamericano que éste es el mejor modelo regional existente. Nunca antes en las Américas se había presentado una fragmentación de esquemas supranacionales tan grande como la actual. Persisten las agrupaciones sub-regionales (Mercado Común Norteamericano, Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Mercosur y Caricom), los tratados de libre comercio abundan y cada día es más difícil inventariarlos, analizarlos y dimensionarlos. Y como si fuera poco, en los últimos años han surgido las nuevas alternativas de integración política y económica subregional –que, con distintas agrupaciones de países miembros, retan a la misma OEA al dejar por fuera a Estados Unidos- la Unasur, el ALBA y la CELAC. Sin embargo, ninguno de estos esquemas multilaterales y supra-nacionales coexistentes tiene las ventajas comparativas que sí tienen las Cumbres de las Américas. Me refiero a la posibilidad de hacer tangibles los principios de cooperación solidaria y de integración física que Colombia como país anfitrión de la nueva Cumbre quiere asegurar en este nuevo encuentro de los presidentes americanos. Pero el país no solo se ha fijado esta meta tan ambiciosa. También tiene claro que para que el modelo de Cumbre de las Américas, con la Secretaría en la misma OEA, salga airoso y demuestre que el sistema interamericano que representa se articula bajo este modelo, al cual no es imposible que se adhiera Cuba en un futuro no muy lejano, no puede ser reemplazado ni superado por ningún otro. Pero para esto es urgente reposicionar y visibilizar el modelo rescatando el éxito y reconocimiento que tuvo la Tercera Cumbre de Quebec (que le dio vida a la Carta Democrática Interamericana en el año 2001), pero que no lograron las Cumbres posteriores de Mar del Plata en 2005 y de Puerto España en 2009.

Hacia el inaplazable involucramiento de la sociedad civil en la VI Cumbre

Es justo reconocer que fue gracias a la Iniciativa de los Tanques de Pensamiento (Think Tanks Initiative), compuesta por el Diálogo Interamericano de Washington, FOCAL de Canadá y Fedesarrollo de Colombia, que hace ya dos años se inició una serie de “lluvias de ideas” en las que participaron miembros de la cancillería colombiana y connotados expertos de la sociedad civil de varios países de las Américas, cuyo interés no era otro que aportar sus recomendaciones y capacidad analítico crítica para recuperar la credibilidad y la eficiencia del modelo de Cumbres de las Américas. Así, en buena medida gracias a este esfuerzo desinteresado, el proceso posterior de definición de la gama de temas que serán priorizados en Cartagena que se hizo en el seno del GRIC, hábilmente liderado por el nuevo país anfitrión -Colombia- seleccionó una agenda compuesta por unos pocos temas -ya bien conocidos por la opinión pública- de innegable importancia, pertinencia y factibilidad para que alrededor de ellos gravite el diálogo regional del que saldrá la nueva declaración de nuestros presidentes para avanzar en la búsqueda hermanada del progreso y el desarrollo del hemisferio americano. Pero además el involucramiento de la sociedad civil no paró en la iniciativa aludida. El secretariado de Cumbres de la OEA y la Cancillería colombiana han venido abriendo y organizando una serie de espacios y encuentros presenciales y virtuales, internacionales y nacionales en varios países, con una amplia gama de actores sociales representativos de los sectores de la sociedad civil directamente involucrados en los temas a ser tratados en abril entrante que han podido participar en este importante proceso, haciéndolo más incluyente y menos estadocéntrico. Adicionalmente, tanto el Secretariado de Cumbres de la OEA como la Cancillería colombiana han mantenido su interés en darle cabida a las redes internacionales como Democracia Activa (DA) y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), que se interesan por este proceso de integración hemisférica. La primera de ellas, DA, viene afinando y realizando la aplicación de un Índice de Cumplimiento de Compromisos para medir y hacerle seguimiento al avance de las promesas presidenciales y su reflejo en políticas públicas resultantes.

No cabe duda de que con este involucramiento creciente y racionalizado de la sociedad civil de las Américas en el proceso de Cumbre de las Américas, se vislumbra una oportunidad que no solo ayudará a hacer más creíble, eficiente y visible este modelo de integración hemisférica sino que lo posicionará como un paso definitivo para avanzar en la creación del nuevo paradigma hacia la conquista del desarrollo humano sostenible y la gobernabilidad democrática de la región.

La Cumbre de las Américas es un proceso de asociación para la prosperidad propuesto por el gobierno colombiano como anfitrión. La asociación entendida como una nueva herramienta que tiene la sociedad civil y el mundo para aumentar nuestra toma de conciencia de los problemas mundiales. La Cumbre reposa sobre los principios de instituciones democráticas. Y aunque esta no es la primera Cumbre que habla de comunicación y nuevas tecnologías, pues la segunda Cumbre le dedicó tiempo importante a comunicar los hechos de la Cumbre posterior a ella. Las nuevas tecnologías nos están sirviendo para la preparación de la Cumbre y nos pueden servir después para la medición y evaluación de los proyectos que se generen.

América del norte al sur, como se decía en la primera Cumbre de Alaska a la Patagonia, es un continente en crecimiento económico que cuenta con importantes recursos humanos y naturales. El hemisferio tiene retos como la pobreza y las inequidades; los desastres naturales (que nos afectan a todos, tornados en Estados Unidos, huracanes en México, inundaciones en el continente y los volcanes en el sur); Seguridad y crimen transnacional (el tema de la corrupción lo abordamos de forma tangencial en este eje); la integración física (los ejemplos de Mesoamérica, Estados Unidos y Canadá); el acceso a las nuevas tecnologías (especialmente aplicables a educación y al desarrollo del continente). Frente a estos temas se propone tener proyectos concretos, financiables, realizables y finalmente -donde las organizaciones y las redes tienen que jugar un papel muy importante-, evaluables. Proyectos que permitan la revisión y rendición de cuentas de lo que son los objetivos de la Cumbre. Las redes y organizaciones deben apoyarlos para que estas iniciativas no se queden en las cerca de 1.200 propuestas que ha habido en las últimas Cumbres.

“La Cumbre de las Américas: entre el viejo y el nuevo multilateralismo”, Martha Ardila, Directora de la maestría en Estudios Latinoamericanos y del Observatorio Latinoamericano y del Caribe, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

En América Latina, se debate el viejo y el nuevo multilateralismo y en esa transición se ubica la Cumbre de las Américas. Aunque estas Cumbres hayan nacido en 1994, presentan todavía rezagos de una vieja concepción heredada de la guerra fría, y plantean problemas y retos para un nuevo multilateralismo latinoamericano.

El viejo multilateralismo creado durante la guerra fría no responde a las necesidades del siglo XXI. América Latina ha cambiado desde mediados de los noventa del siglo XX. En la región se presentan temas nuevos o temas viejos que necesitan ser

actualizados, como el del consenso⁵, la soberanía y otros más coyunturales. Las amenazas han variado. Van más allá de la defensa y la territorialidad. Hay nuevos actores, que son, además, transnacionales, y se observa un declive de Estados Unidos y el surgimiento de otras potencias medias en el mundo y regionales que han venido ascendiendo como China, India, y en América Latina, Brasil y México.

A Venezuela, Chile, Argentina y Colombia, las denominamos potencias regionales secundarias de diferente rango⁶ y se caracterizan por su relativo poder militar, sus recursos naturales e institucionales y la influencia del discurso⁷. En muchas ocasiones, estas potencias regionales secundarias buscan hacerle un moderado contrapeso (Soft Balancing) a la potencia hegemónica y a las potencias regionales y/o compiten por el liderazgo regional en el ámbito multilateral. Sus intereses varían y presentan convergencias y divergencias en cuanto a su actividad internacional, sus capacidades, su liderazgo y legitimidad.

Los cambios del sistema internacional y en la nueva jerarquía de poder hay que vincularlos con lo que hoy es el continente y América Latina en particular. América Latina aparece fragmentada, con diversas vulnerabilidades, sensibilidades, desarrollos económicos y políticos, y sin una posición compartida frente a la integración. Centroamérica o el Caribe Insular y el Cono Sur son muy distintos entre sí y en su relación con Estados Unidos y el resto del mundo. América Latina y la llamada nueva izquierda ideológica o pragmática buscan mayores márgenes de autonomía, una inserción externa diversificada y manejan un discurso antiestadounidense y antiglobalización. Dentro de ella también hay diferencias y sus posiciones se debilitan en la actualidad por la incertidumbre que atraviesa el país líder, Venezuela.

Además del declive mundial de Estados Unidos y su desinterés por la región, potencias regionales como Brasil y México presentan una gran actividad multilateral en diversos escenarios regionales, el primero en ascenso y el segundo en descenso por los problemas de seguridad y crisis económica. El multilateralismo latinoamericano atraviesa una nueva fase de desarrollo en la que se teje y avanza hacia un nuevo multilateralismo, a pesar de las diferencias existentes entre Unasur, CELAC y ALBA, por una parte, y la OEA o la CAN, por la otra.

⁵ Tradicionalmente, las decisiones se han tomado por consenso. Pero ante un continente tan fragmentado con proyectos políticos divergentes, tomar decisiones por consenso es más un obstáculo que debilita las mismas decisiones porque las hace muy generales. Alguno de los organizadores de la Cumbre nos decía que más de 1400 decisiones de la Cumbre no se han ejecutado, entonces tener el consenso más bien debilita la Diplomacia de Cumbres y la hace ver como algo retórico sin mayor contenido.

⁶ Debido al diferente lugar que ocupan, en esta ponencia diferenciamos Potencias Regionales Secundarias Nacientes, PRSN, como Colombia; Potencias Regionales Secundarias en Ascenso, PRSA, como Venezuela; y Potencias Regionales Secundarias Maduras, PRSM, como Chile.

⁷ Fíemes. 2012.

¿Qué características presenta este multilateralismo latinoamericano y cómo se ubica en relación con él la VI Cumbre de las Américas? En la primera parte de este texto se señalan las características del naciente multilateralismo, y, en la segunda, se hace una distinción entre los temas estructurales y coyunturales de la Cumbre, y el papel de Colombia frente a los mismos. Se concluye que la Cumbre de las Américas debe avanzar hacia un nuevo multilateralismo y que Colombia podría propiciar y liderar dicha transición con un liderazgo cooperativo.

Características del nuevo multilateralismo

El nuevo multilateralismo presenta características con frecuencia contradictorias y vinculadas con la nueva jerarquía de poder regional en América Latina. Por una parte, las potencias regionales primarias y secundarias, procuran hacer un Soft Balancing a la hegemonía norteamericana, y, a su vez, a otras hegemonías regionales como la brasilera y la venezolana. Para ello se basan en alianzas políticas coyunturales, muchas de ellas en el ámbito bilateral. Aquí podríamos aducir como ejemplos la relación de México con Colombia para hacerle contrapeso a Brasil, y la de Venezuela con Brasil para contrabalancear a Colombia.

A su vez, el nuevo multilateralismo es fuertemente presidencialista, aunque en el fondo aboga por institucionalizar la toma de decisiones y por una mayor participación de la sociedad civil. La diplomacia presidencial interfiere el nuevo multilateralismo y la posibilidad de construir políticas de Estado y la diplomacia corre el riesgo de convertirse en algo coyuntural y transitorio, ligado al paso de los distintos gobiernos. El nuevo multilateralismo es partidario de secretarías pro tempore, así evita burocracias, costos y una supranacionalidad institucional.

Estos nuevos grupos regionales latinoamericanos buscan una proyección externa en la que el liderazgo adquiere un especial significado, el cual se define por sus pretensiones, capacidades, actividades, seguidores, influencia y aceptación⁸. En América Latina, Brasil y Venezuela ejercen un liderazgo con seguidores dentro de grupos regionales como Unasur para el primero, y el ALBA para el segundo. Y Colombia busca convertirse en un líder regional aunque enfrenta obstáculos vinculados con el aislamiento en que estuvo durante los últimos diez años, en la falta de interacción continua e institucionalizada con sectores de la sociedad civil, en la prolongación del conflicto interno, y en la carencia de un servicio exterior profesionalizado.

⁸ Ikenberry. 1996.

Si vinculamos este nuevo multilateralismo con la nueva jerarquía de poder regional, observamos que se puede presentar una cooperación, una competencia o un conflicto con las “hegemonías”. Los cambios de gobierno inciden y producen variaciones en el discurso. También actores domésticos y de política interna afectan el nuevo multilateralismo: el papel de las Fuerzas Armadas, del Congreso, de gremios económicos, inciden en el respaldo o no de una determinada acción. El nuevo multilateralismo pasa de una hegemonía unipolar a la “hegemonía” de varios países.

En este contexto, se inserta la VI Cumbre de las Américas, con diferencias entre el Norte y el Sur, entre Estados Unidos y América Latina, entre Suramérica y el Gran Caribe. La Cumbre de las Américas se debate y transita entre un viejo y un nuevo multilateralismo. Uno viejo en el que los Estados eran el único actor de las relaciones internacionales, en el que Estados Unidos ejercía un liderazgo con legitimidad y en el que las amenazas eran territoriales, pero en el que, también, se ejercía un multilateralismo defensivo. Ese viejo multilateralismo se encuentra arraigado en la ONU, la OEA, la OTAN, es decir organismos y regímenes internacionales creados durante la guerra fría. Hoy en día, América Latina busca su identidad, edificando un nuevo multilateralismo más cooperativo y autónomo de Estados Unidos, se distancia de instituciones rígidas, y se enmarca en nuevos liderazgos en la región: el de Brasil y el de Venezuela, ambos potencias regionales. Brasil se ubica en un escalafón más alto, utiliza un Smart Power, aspira a ser un jugador global, y a ascender dentro de la jerarquía de poder. Venezuela por su parte es más una potencia regional secundaria que le hace un soft balancing a Brasil, que tiene problemas de legitimidad y una creciente incertidumbre.

Entre lo estructural y lo coyuntural

Los temas de la VI Cumbre de las Américas son aspectos que podríamos denominar de la nueva agenda, vinculados con el desarrollo y la inserción internacional de la región. Y son retos que reflejan problemáticas estructurales latinoamericanas. La importancia de estos temas se expresa en los diversos conversatorios que se han llevado a cabo no solo en Colombia sino en todo el continente, con participación de actores sociales.

Sin embargo, han surgido otros temas como la participación de Cuba en la Cumbre, vinculada con la relación de la isla con Estados Unidos; la revisión y debate en torno a la estrategia antidrogas; y los mecanismos que respaldan la seguridad en el continente, y con ello las Malvinas y el TIAR. Estos temas van a ser prioridades de la Cumbre en Cartagena y probablemente los que acaparen mayor atención. Son

temas paralelos a los priorizados por los países miembros de la Cumbre, pero que han sido planteados por algunos de ellos y/o por miembros de la sociedad civil. Entonces en la Cumbre tenemos que diferenciar dos tipos de aspectos: los estructurales que son los de la agenda temática “negociada”, y los coyunturales que cogieron fuerza recientemente.

Frente a ellos, Colombia podría ser un buen componedor y facilitador de acercamiento y normalización de las relaciones de Estados Unidos con Cuba. Tanto el estilo pragmático y conciliador del Presidente Santos como su relación con Hugo Chávez, contribuyen en este sentido. Para Colombia la estabilidad política y económica del Caribe resultan fundamentales. A Colombia le han afectado mucho más las drogas⁹ que a otros países. El Presidente Santos informó que llevará una propuesta a la Cumbre en la que se mostrarán diferentes escenarios en esta materia. En la actualidad, América Latina presenta mayores márgenes de autonomía frente a Estados Unidos y rechaza la estrategia antidrogas impuestas por ese país. Propuestas como las de Cardoso-Zedillo-Gaviria y otras de reconocidos académicos expertos en esta problemática, señalan la necesidad de plantear una nueva estrategia en materia de drogas que enfatice en la salud pública y en la prevención, vinculándose a la vez con la justicia, los derechos humanos, el medio ambiente, la educación y el empleo. Hoy en día el debate es más fuerte, hay cambios en la lectura del problema y en las estrategias de solución. Se quiere hablar públicamente y se considera que la VI Cumbre de las Américas es un buen escenario, donde se encuentran presente actores estatales y paralelamente también, los no gubernamentales, así como diversas miradas frente al mismo: desde vías represivas que plantea Estados Unidos hasta posiciones culturales que defiende Bolivia.

A manera de conclusión podemos plantear entonces que la Cumbre de las Américas necesita adaptarse a las características del nuevo multilateralismo que toman fuerza en la región, aunque presidencialista es más flexible, incluye actores diferentes al Estado y trata temas que responden directamente a los intereses de la región. La Cumbre refleja, también la jerarquía de poder y el papel tanto de las potencias regionales que ejercen un soft balancing a viejas y nuevas hegemonías en la región. Por lo pronto hay espacios para liderazgos cooperativos como el que podría ejercer Colombia.

⁹ Revisar “Informe de la Misión de Política Exterior Colombiana, 2009-2010”.

"El sistema interamericano y las posibilidades de cooperación hemisférica",

Peter Hakim¹⁰, Presidente Emérito del Diálogo Interamericano, Estados Unidos.

Primero, quiero felicitar al gobierno de Colombia por su trabajo sobre la Cumbre. Es hasta ahora realmente excelente. Esta va a ser la VI Cumbre formal. Hubo una Cumbre interina en México. Antes de La Cumbre en Miami no había reuniones presidenciales desde 1967, y hubo un largo período durante el cual no se realizó este tipo de reuniones.

Las cumbres deben ser un tiempo para el optimismo sobre las relaciones interamericanas, principalmente por el hecho de la participación de los presidentes, que enfatizan con su presencia la importancia de esas relaciones. La presencia de los mandatarios produce una cierta elevación del nivel de atención que recibe la reunión, y se genera la sensación de que, al final, problemas que tal vez parecía imposible mover, podrían incluso resolverse porque los que se reúnen y conversan son las últimas instancias de autoridad, los presidentes. Los mandatarios tienen que ocuparse de muchas cosas, pero, cuando prestan atención a algo, hay posibilidades de que el problema se resuelva. Es el momento cuando las cosas pueden avanzar.

Pero al mismo tiempo la Cumbre suscita preocupaciones. Es un momento de ansiedad. Si los presidentes no pueden realmente resolver los conflictos y problemas existentes ¿quién podrá resolverlos? Si no formulan mejoras, ¿quién va a hacerlo? Y si se juntan los presidentes y no avanzan, queda en evidencia la debilidad de los gobiernos frente a los problemas. Incluso es posible que una reunión de líderes profundice las diferencias en lugar de ayudar a superarlas. Y ante las Cumbres nadie se siente más preocupado o más ansioso que sus organizadores. El anfitrión en esta oportunidad es el gobierno de Colombia, y el evento en Cartagena no es distinto. Frente a él existe una combinación de optimismo y de preocupación.

Hablando con varias personas que participan en el gobierno en Washington, me manifestaban que hay esperanza, y que quizás se podrían profundizar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Tal vez el presidente Obama pueda replantear las relaciones haciendo más fácil y más productivo el trabajo común.

Pero también están ansiosos por el tema que inevitablemente va a surgir: los conflictos entre Estados Unidos y algunos países de América Latina. Y yo creería que hay buenas razones para una cierta preocupación. Las tres últimas Cumbres, la de Trinidad y Tobago, la interina en México y la de Argentina no tuvieron gran éxito.

¹⁰ Desgrabación hecha por Sandra Parra.

En México y Trinidad y Tobago sucedió tal vez lo que acontece con el recuerdo de un día feliz en la playa. Mientras se está en ella se goza mucho y se toman buenas fotos, pero al día siguiente, cuando tratas de buscar una foto muy buena que hiciste, todas han desaparecido. Eso es lo que pasó en estas dos reuniones. Después de gozar durante los dos días de reunión, su huella desapareció. La tercera, en Argentina, tal vez causó más daño que bien. Fue un escenario de conflicto abierto. No voy a entrar en detalles pero puedo decir que el presidente Bush dejó el escenario enojado y molesto, especialmente con el anfitrión, el gobierno de Néstor Kirchner. Y la relación entre Argentina y Estados Unidos no se ha recuperado hasta ahora. El líder de Estados Unidos se sintió realmente ofendido.

Pero hay una diferencia entre lo que pasó en las últimas Cumbres y lo que acontece hoy. América Latina ha cambiado mucho. Recuerden, en 2009, en la cumbre en Trinidad y Tobago, casi todos los países estaban preocupados. Estábamos en medio de una crisis financiera global. Parecía que quizás América Latina pudiera salir bien librada, pero nadie estaba totalmente seguro sobre cómo iba a terminar la crisis global. Y las Cumbres de 2005 y 2003 se celebraron en una época en que los países de América Latina estaban empezando a crecer después de un período malo.

Hoy el clima es distinto. El ambiente ha mejorado mucho en los últimos tres años. Las relaciones entre los países han mejorado y también han cambiado un poco sus actitudes hacia Estados Unidos. Yo creo que los países de América Latina, con toda razón, deben estar animados por su éxito económico, que no es perfecto pero se ha extendido a casi todos los países de la región. Todos los indicadores económicos y sociales han mejorado.

Hay que reconocer que la capacidad que ha demostrado América Latina para evitar las consecuencias de las crisis que están sufriendo Europa y Estados Unidos, es impresionante. Si se mira el crecimiento actual de la economía de América Latina es mucho mayor que el de los países industrializados. Colombia ha mejorado mucho sus relaciones con el resto de América Latina, después de haber estado un poco aparte de la región. Durante los últimos dos años se ha reintegrado casi por completo a América Latina. Terminaron o están en suspenso los días más difíciles con Venezuela. Brasil se siente muy orgulloso hoy en día de su status global; hace semanas que pasó a la Gran Bretaña para convertirse en la sexta economía del mundo. Todas estas razones han creado un clima distinto para esta Cumbre y hay en el ambiente ciertas emociones buenas.

También la relación con Estados Unidos ha mejorado desde que Obama entró a la presidencia, no tanto por lo que haya hecho Estados Unidos sino por la personali-

dad de Obama. Es un presidente bien recibido. Donde habla en América Latina es muy bien acogido. Es una persona muy simpática, y eso cambia un poco la relación con Estados Unidos. Yo no diría que los políticos hayan sido realmente mucho mejores pero simplemente la presencia y una actitud positiva mejoran las posibilidades de una Cumbre exitosa.

Pero también Estados Unidos tiene sus problemas. Hay un cierto número de temas en que Estados Unidos está de un lado y casi toda América Latina del otro. Cuba ha sido muy publicitada antes de la Cumbre. Han pesado en el ambiente los interrogantes sobre si Cuba sería invitada o no, si aceptaría la invitación y si se haría presente. Lo que más se lee sobre la Cumbre en la actualidad es sobre si Cuba va a participar o no, y si Cuba participa, si Estados Unidos participa o no. Y para Estados Unidos éste es un problema.

Estamos en un año electoral. El estado de Florida es importante para la elección, y eso va a ser tomado en consideración en la Casa Blanca. Yo no sé cómo va a terminar el forcejeo. Traté de averiguarlo con mucha gente y simplemente no se sabe lo que pueda pasar. Yo creo que Colombia lo está manejando bien al tratar de no magnificar el caso.

La posición oficial de Estados Unidos es que Cuba no puede participar en instituciones interamericanas porque, según Washington, no es un país democrático, no sigue las normas de la Carta Democrática de las Américas. Por esa razón, no es un participante oficial. En la reunión de la Asamblea General de la OEA, celebrada en 2009, en Honduras, se acordó una resolución que disponía que Cuba fuera reintegrada en la OEA. Y, tras el debate, Estados Unidos votó en favor de reintegrar a Cuba pero bajo ciertas condiciones. Cuba tenía que abrir el diálogo con los Estados miembros, y hasta ahora Cuba no lo ha hecho. Este es el argumento fundamental de Washington para no incluir a Cuba en la Cumbre de las Américas. Para mí, lo mejor sería buscar que Cuba se democratice, en vez de pensar simplemente si debe o no asistir a la Cumbre. Pero esa no es la política de Estados Unidos. Es bien posible que Estados Unidos decida no participar si Cuba aparece en Cartagena. En este momento, el tema constituye un gran problema para Estados Unidos.

Tal vez el obstáculo más fuerte a la participación del presidente Obama en la Cumbre si Raúl Castro se hace presente, es la publicidad. Si los dos presidentes aparecen juntos será la noticia cumbre de la Cumbre y opacará todos los demás temas. La foto más distribuida en la Cumbre en Trinidad y Tobago fue la del momento en el que Hugo Chávez entregó un libro al presidente Obama y ambos se dieron un apretón de manos. Imaginen algo así con Cuba...!

El segundo tema que preocupa a Estados Unidos en este momento es la política sobre las drogas. Desde cuando se anunció que Colombia iba a ser el escenario de la Cumbre, surgió el debate sobre si esa política debía ser un tema en la Cumbre. Y, recientemente, la Canciller colombiana señaló que el tema de drogas debía estar en la agenda. La preocupación de Estados Unidos es que eso pueda convertirse en un nuevo asalto contra la política de drogas de Estados Unidos, sea doméstica o internacional.

Como ustedes bien lo saben, América Latina está padeciendo una ola de crímenes. Tal vez Colombia es el único país que ha mejorado sus datos sobre violencia criminal, pero en México, América Central, Brasil y otros países, como Venezuela, se han desatado la violencia y la criminalidad organizada. Y, obviamente, las drogas hacen parte de este escenario.

Personalmente, creo que el tema que debe estar en la agenda de la Cumbre y que Estados Unidos no se debe preocupar por ello. Hay una solución bastante directa y fácil. Nadie espera que los presidentes vayan a llegar a la Cumbre con una receta para resolver este problema. Pero varios presidentes de América Latina, e inclusive el presidente Santos, de Colombia, y el presidente Calderón, de México, han llamado para que se desarrolle un debate sobre la política anti drogas. El presidente de Guatemala habla incluso de despenalizar el tráfico de drogas si no se reduce la demanda. Es hora, pues, de abrir el tema. A mi modo de ver, Washington va a llegar a esta conclusión. Así, se evita un ataque contra Estados Unidos y contra su política, y se desarrolla más bien una discusión sobre qué hacer ante el problema. Esto sería útil para todo el mundo.

Permítanme terminar con otro tema. Espero que la Cumbre funcione. Los dos organismos que incorporan a los países del hemisferio, la OEA y la Cumbre, han atravesado tiempos difíciles en los últimos diez años por varias razones. Podríamos hablar mucho sobre esas razones y de si son realmente preocupantes o no. Las dificultades radican, básicamente, en la pregunta sobre si estos dos organismos permiten darle cauce a ciertos intereses de América Latina o de Estados Unidos. Por ejemplo, México quiere acercarse mucho más al resto de América Latina. Por eso, la CELAC le sirve a México, país en el que se realizó la primera reunión. Y también a Brasil para hacer avanzar sus objetivos internacionales. Inquietudes como esas explican la emergencia de nuevos organismos como la Unasur, CELAC, etc., que están al servicio de los intereses latinoamericanos y caribeños en formas en las que la OEA y la Cumbre no pueden hacerlo. Pero, al mismo tiempo, considero que la OEA y la Cumbre son instituciones que tienen una larga vida y una profunda legitimidad, y

que sería una pena si no continuaran su labor con más fuerza de la que han tenido hasta ahora.

“Las realidades de la cooperación”. Philipp Schönrock¹¹, Director del Centro del Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI).

Voy a hablar sobre la cooperación para el desarrollo en América Latina y el Caribe comenzando con las diferentes instancias de la cooperación internacional en tres escenarios. La primera es a nivel global, la siguiente, a nivel de América Latina y el Caribe y, por último, haré una pequeña radiografía sobre la cooperación internacional en Colombia.

Si examinamos la cooperación a nivel global, encontramos que existen dos visiones. La primera, es la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), la cual se basa en la tradicional relación de países desarrollados del Norte que brindan “ayuda” a los países del Sur. La otra vertiente, la ayuda menos utópica para el desarrollo, busca nuevos escenarios de cooperación a través de mecanismos más horizontales, más orientados a temas como la competitividad y buen gobierno, los bienes públicos regionales, la apropiación de los países de sus propios procesos de desarrollo, entre otros. De esta manera va evolucionando la cooperación a nivel mundial y aparecen nuevas tendencias, emergen nuevos actores, diferentes roles y otras modalidades de cooperación y financiación al desarrollo. Vemos una mayor participación de actores no estatales, del sector privado, la sociedad civil organizada y la academia; al igual que economías emergentes que ya no son únicamente receptores de cooperación internacional sino que también se convirtieron en oferentes de cooperación. Cuando hablamos de roles y modalidades, estamos hablando especialmente de las modalidades de cooperación Sur - Sur o triangular entre países de igual o menor desarrollo.

Hoy tenemos una mayor injerencia de los países del Sur en la toma de decisiones. Así lo vemos en el G-20 y en las diferentes instancias de Naciones Unidas. A pesar de lo anterior, estamos enfrentando tres crisis estrechamente relacionadas a la cooperación internacional: la crisis ambiental, la crisis económica y la crisis alimenticia. Estas tres crisis tienen una injerencia negativa sobre los flujos de cooperación. Si miramos la cooperación internacional en el mundo, estamos hablando de unos US\$ 120 billones anuales aproximadamente, los cuales van de los países más

¹¹ Relatoría elaborada por Rodrigo Aldana

desarrollados hacia los países del Sur, a través de varias vías de cooperación al desarrollo. Si examinamos las tendencias interregionales, encontramos que América Latina no es una prioridad en el mundo. Solamente el 9 por ciento de la cooperación internacional oficial va hacia América Latina y el Caribe.

Estamos en una época electoral. En 2012 se desarrollan cuarenta elecciones presidenciales en todo el mundo, tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas elegirán o reelegirán presidente. Tres de los cinco países que conforman el grupo denominado BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sur África) y dos de los principales donantes hacia América Latina (Estados Unidos en noviembre 2012 y España en 2011) van a las urnas y los resultados de las elecciones influirán notablemente en los futuros procesos de cooperación internacional para el desarrollo a nivel global. Estas elecciones también tendrán lugar en cuatro de los principales países cooperantes del mundo, los cuales aglutinan más del 40 por ciento de la cooperación a nivel mundial. Y los nuevos escenarios poselectorales vendrán con cambios sobre cómo y hacia dónde se concentrará la cooperación en el futuro.

Si miramos la situación en América Latina y el Caribe y analizamos cuál es la dependencia económica real de la cooperación internacional, encontramos que es baja, ya que corresponde aproximadamente al 0,2 por ciento del PIB de la región. La cooperación gana importancia por razones humanitarias –como en el caso de Haití– y geoestratégicas –como ocurre con Colombia–, y para legitimar procesos de desarrollo y transferir conocimiento que permita fortalecer las capacidades institucionales. De un total de casi US\$7 billones que anualmente recibe la región, Mesoamérica es la que menos recibe, con aproximadamente US\$1,5 billones, seguidos por el Caribe con US\$1,6. En cambio, Suramérica es la región que más cooperación recibe, aproximadamente US\$3,5 billones. El país que más cooperación recibe es Haití, seguido por Colombia, que es el mayor receptor en Latinoamérica, no por los altos índices de pobreza sino mucho más por razones humanitarias, geoestratégicas y en pro de una eficaz inserción de Colombia en los diferentes escenarios globales de la cooperación internacional. Le siguen Nicaragua, Bolivia y Honduras.

Los mayores oferentes de cooperación hacia la región son Estados Unidos, España, la Comisión Europea, Alemania y Canadá, respectivamente. Ahora bien, Estados Unidos y España están en una profunda crisis económica que tendrá efectos en la cantidad de cooperación que recibirá la región en el cercano futuro. Recientemente se informó sobre una nueva reducción –del 15 por ciento– de la cooperación por parte de Estados Unidos hacia Colombia. La Comisión Europea ya anunció que, a partir de 2014, no va a brindar más Ayuda Oficial al Desarrollo a once países de la región.

Lo que más le interesa a la región es hacer más eficaz la cooperación, fortalecer las estrategias y programas de cooperación Sur - Sur y triangular, al igual que las alianzas público privadas y la inversión social de impacto. Esta última corresponde a la cooperación que se da entre países de igual o menor desarrollo y presenta una transferencia horizontal de conocimientos que fortalece capacidades y genera una mayor integración entre los países del Sur. También nos tiene que interesar la definición del rol de los países de renta media en la nueva arquitectura de la cooperación, porque en este momento somos considerados la región huérfana de la cooperación internacional. Hemos sido apenas reactivos en proponer escenarios que tengan en cuenta los intereses de los países de la región. Ya nos hemos graduado en los indicadores del PIB per capita, pero lo que no hemos hecho es reducir la brecha de la desigualdad y la inequidad que existe en nuestra región. Vemos que se presentan algunos liderazgos de países como Colombia, Chile, México y Brasil, pero no existen discursos ni posiciones con una visión regional.

Si revisamos lo que está pasando en Colombia en este momento, encontramos que la cooperación internacional se está privilegiando como un mecanismo de la política exterior del país para lograr una mayor relevancia internacional. Colombia es el principal receptor de cooperación en Latinoamérica, según fuentes de la OCDE, y la suma que recibe el país en cooperación supera anualmente los mil millones de dólares americanos, lo cual es muy relevante, siendo ya Colombia un país de renta media alta. Es el caso más atípico en el mundo. Y si nosotros miramos el panorama, hoy por hoy Colombia ya es el número 20 de los mayores receptores de cooperación internacional a nivel global. Al revisar la historia de la ayuda internacional, encontramos que, a partir del año 2000, continuamente han aumentado las contribuciones de cooperación recibidas. Esto tiene que ver con la internacionalización del conflicto durante la era del presidente Pastrana, el posterior ingreso del componente social del Plan Colombia por parte de Estados Unidos y unos planes eficaces durante la administración del presidente Uribe que fortalecieron la institucionalidad del país frente a la cooperación. Durante muchos años la cooperación se basaba en una “agenda negativa”, enfocada en temas como narcotráfico, cultivos ilícitos, derechos humanos y derecho internacional humanitario, en la crisis humanitaria que aún vive el país con los desplazados y desarraigados internos para pasar recientemente hacia una “agenda positiva” enfocada hacia áreas como los bienes públicos regionales, las alianzas público privadas, el comercio bilateral, la transferencia de conocimientos en materia de ciencia y tecnología, el medio ambiente, la competitividad e infraestructura.

La dependencia de la ayuda en Colombia nunca ha superado 0,4 por ciento del PIB y se ha ido reduciendo anualmente hasta el 0,2 por ciento aproximadamente. Otros países de la región tienen una dependencia aun menor. Otros como Venezuela, ya se han convertido en grandes cooperantes de la región a través de programas con el Caribe, Centroamérica y todos los países del ALBA.

Colombia se está transformando en un actor dual dentro del mundo de la cooperación internacional al desarrollo. Es tanto receptor como oferente. Se presenta un cambio de paradigma interesante. Ya no son los países del Norte, sino mucho más los países de la región los que están cooperando entre sí. Colombia brinda cooperación en temas tan diversos como seguridad, salud o educación. Se han empezado a diversificar las fuentes de cooperación. Ahora contamos con iniciativas conjuntas con países como Malasia, China, Corea del Sur, India, Turquía, Rusia y Australia. Algunos de estos países ya se han convertido en importantes socios políticos y comerciales tanto para Colombia como para otros países de la región.

Los mayores retos que tenemos en Colombia frente a la cooperación son: una mayor articulación y alineación entre los actores del desarrollo, es decir, una coordinación interinstitucional para articular la demanda y la oferta de cooperación, y por ende, para articular mejor y de manera más eficaz la ayuda que se está recibiendo. Para ello se necesita un mayor desarrollo de capacidades a todos los niveles, especialmente en el territorio. Todavía hace falta una mayor voluntad política de los gobernantes para fortalecer los procesos de cooperación internacional. Por último, es de vital importancia articular de manera real la cooperación al desarrollo con la política exterior del país con el fin de lograr un mayor impacto.

“Cooperación ambiental en las Américas”, Alberto Galvis Castaño¹², Profesor de la Universidad del Valle.

En América Latina, cincuenta millones de personas no tienen acceso al agua de una fuente aceptable; 125 millones, el 23 por ciento de la población, no tienen acceso a saneamiento adecuado; 265 millones, el 57 por ciento, no tienen alcantarillado; aproximadamente el 14 por ciento de las aguas reciben un tratamiento que no necesariamente es completo y, producto de estas condiciones, un hito muy importante es que en 1991 volvió a aparecer el cólera en las Américas, después de aproximadamente cien años de no estar presente. Esto nos muestra las condiciones críticas de

¹² Relatoría elaborada por Rodrigo Aldana

América Latina. Si miramos la mortalidad infantil como uno de los indicadores de salud, vemos que hay una conexión importante entre acceso al agua, saneamiento y mortalidad infantil. América Latina y el mundo en general tienen un reto importante alrededor del tema de los objetivos de desarrollo del milenio, en donde una de sus metas es la reducción a la mitad de los déficit de acceso al agua y saneamiento en el mundo, que se tiene que enfrentar en un contexto complejo, con una creciente urbanización y la tendencia a vivir en zonas urbanas que padecen situaciones cada vez más críticas.

La obsolescencia de la infraestructura del agua y del saneamiento es crítica nuestros países. Buena parte de la infraestructura de las grandes ciudades ya puede tener cuarenta o cincuenta años, o incluso más. El cambio climático, que genera una gran incertidumbre en los modelos de previsión, tiene diferencias bastante grandes en la forma de enfrentar esta situación. La experiencia de cooperación de la Universidad del Valle en este campo surge con la misma creación de la ingeniería sanitaria como la segunda carrera de pregrado en América Latina. La primera fue en Lima, y se destaca en esa creación de ingeniería sanitaria la cooperación con Estados Unidos. Posteriormente, en la década del setenta, se retoman otras cooperaciones, en las que se destaca la cooperación con países como Holanda, alrededor de la cual se empieza a fortalecer el tema de la cooperación internacional con diferentes instituciones, que llevaría a la postre a mejorar la cooperación con otras instituciones en Europa y a nivel de América Latina.

También encontramos que, a lo largo de los últimos años, esta cooperación se concreta a través de proyectos específicos. Algunos de éstos, o los más relevantes, son de largo aliento y pueden tener cronogramas muy amplios. Por ejemplo, la cooperación con Holanda que denominamos convenio con el Instituto HE, se desarrolló en tres fases que duraron en total doce años. La cooperación con la Unión Europea tuvo una duración de cinco años. Otros proyectos de más corta duración se encuentran en el intermedio. Estos grandes proyectos han permitido ir transformando nuestras capacidades, e ir generando incluso cooperación con otros países en América Latina. La cooperación alrededor de lo que denominamos el convenio con Unesco y HE, que duró doce años, involucró la creación de un programa de posgrado, que luego llevó a la creación del programa de doctorado y al mejoramiento de las inversiones en infraestructura y recursos informáticos; también al apoyo a la investigación en cursos cortos, becas; y, lo más importante, llevó a la sostenibilidad de las actividades que se estaban desarrollando. Una vez finalizó esa coopera-

ción del gobierno de Holanda, se generó lo que denominamos una alianza estratégica, a través de la cual se continuó con proyectos adelantados por las dos instituciones. Tras finalizar la cooperación, esta alianza estratégica, que se inició en el 2004-2005, mantiene un número importante de actividades.

Algunos criterios son básicos sobre la cooperación. La selección de las instituciones con las cuales cooperar es clave, quién necesita ayuda y tiene un mínimo de capacidades para que esa ayuda pueda producir sus frutos. Generalmente este tipo de cooperaciones requieren recursos de contrapartida, lo cual implica consecución de recursos para acompañar la cooperación. Se trabaja con el concepto de recursos semilla que implica trabajar con otras instituciones del sector. En el caso de Colombia, por ejemplo, cómo combinar esa cooperación con actividades de las instituciones del sector de agua y saneamiento, a nivel local, departamental y nacional. Algo muy importante es el trabajo en redes, cómo construir la red y cómo fortalecerla. Es necesario interactuar con los estudiantes de pregrado, maestría y doctorado, con los proyectos de investigación, las fuentes financieras internacionales y los organismos de cooperación. Es fundamental desarrollar proyectos de largo plazo y por etapas, realizar evaluaciones y autoevaluaciones periódicas, que permiten ir reorientando el rumbo. También es importante pasar de una cooperación vertical a una cooperación más horizontal, que permita iniciar el trabajo Norte Sur y Sur Sur.

La formación a nivel de posgrado se inició con una maestría, que posteriormente condujo al programa de doctorado y, hoy en día, a los programas de doble titulación, gracias a los cuales personas que antes iban a estudiar a Europa directamente, pueden hacer parte de su posgrado acá y combinarlo con Europa. A finales de la década de los noventa, tuvimos una importante participación de estudiantes de nueve países de la región en nuestro programa que se tradujo en relaciones con sus instituciones que condujeron a diferentes proyectos. La cooperación con la Unión Europea a través de los programas Alfa, en los cuales participa una combinación de instituciones de América Latina y de Europa con niveles muy desiguales impidió el logro completo de los objetivos planteados aunque dejó experiencias importantes. Europa utilizó todos sus recursos y en América Latina no se utilizaron todos porque no había capacidad para manejar esta cooperación.

Se realizó un proyecto, entre 2006 y 2011, orientado hacia el manejo sostenible del agua en ambientes urbanos, que involucró 34 socios de 17 países diferentes y 12 ciudades de demostración en diferentes partes del mundo. A nivel de América Latina teníamos tres socios. En Brasil, Bello Horizonte, en Perú, Lima y en Colombia, Cali. Esto permitió fortalecer la red latinoamericana y con Europa. Estamos formulando

proyectos en equipo con la red que se heredó de este proyecto sobre métodos naturales de tratamiento de aguas, selección de tecnología, estrategias para minimización y control de contaminación, reúso de afluentes tratados, capacidad de autodepuración, modelación matemática, etc.

“Indignación y globalización”, Andelfo García, exViceministro de Relaciones Exteriores, Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería de Colombia.

Protesta global y diversa

El año 2011 estuvo marcado por la erupción de la protesta social en diversos rincones del planeta. La movilización social se caracterizó por su surgimiento espontáneo y por su acción pacífica. Al menos así comenzó, y solo en algunos lugares se tornó altamente violenta, como ocurrió en Libia y Siria, debido a la represión descomunal emprendida por sus regímenes autoritarios. Como resultado, en Libia el régimen cayó y en Siria enfrenta todavía una aguda crisis.

Los medios de comunicación se vieron atareados para cubrir y entender las protestas en todos los rincones del planeta. La magnitud del fenómeno llevó a que la revista Time haya escogido al “Manifestante” como personaje del año.

La primavera árabe, amplio despertar social que puso en jaque a los regímenes autoritarios que por décadas se perpetuaron en el poder y abusaron de él, fue la primera manifestación visible de un proceso de acumulación de fuerzas sociales contrarias al statu quo, principalmente en Egipto, Túnez, luego en Libia y posteriormente en Siria.

En Europa, agobiados por las inclemencias de la crisis económica, la protesta social se hizo sentir muy temprano en Grecia, animada por una agenda doméstica, pero luego se fue extendiendo progresivamente a diversas ciudades europeas y fue tomando unas características que trascienden los ámbitos nacionales.

La protesta tuvo orígenes y banderas diversas a lo largo y ancho del mundo. Pero tuvo como común denominador la entusiasta participación de los jóvenes que se manifestaron en la Plaza Tahrir, en la Puerta de Sol, en Zuccotti Park y en la Catedral de St. Paul. En Cairo reclamaban democracia, en Madrid cuestionaban el desempeño del Estado, igual en Nueva York y Londres. Y en Bogotá y Santiago se movilizaban promoviendo reformas a la educación.

Los indignados

En occidente la protesta surgió con ímpetu en España. Se inicia el 30 de marzo con una movilización contra el desempleo y los recortes presupuestales a la educación. La protesta escala y convoca a otros sectores sociales que desembocan en la toma de la Puerta del Sol el 15 de mayo, y se va tornando en un movimiento que cuestiona el modelo económico, un movimiento contra las falencias del capitalismo.

Los manifestantes son bautizados con el mote de “indignados”, denominación que algunos atribuyen a la influencia del pensamiento del escritor francés Stéphane Hessel, plasmado en un libro cuya versión al español se titula “Indignaos”. El libro de Hessel tuvo una gran acogida por los lectores franceses y españoles y más adelante ha llegado a todos los rincones del planeta a través de traducciones a diversas lenguas. La versión original se titula “Indignez-vous” y la inglesa “Time for Outrage”.

Hessel equipara la resistencia y la lucha contra la injusticia al propio movimiento de la resistencia francesa contra la ocupación, resistencia de la que hizo parte, alegando que la barbarie fascista no ha desaparecido y se manifiesta en numerosas expresiones de la sociedad en que vivimos, el consumismo, el desprecio hacia los más débiles y hacia la cultura.

El movimiento de los indignados representa una protesta que inicialmente tuvo en la mira a los bancos como expresión genuina del capitalismo. En España el movimiento tiene como antecedente el de los “okupas”, que reivindican el derecho a la vivienda y que literalmente ocuparon en grupos viviendas abandonadas, durante el primer periodo de la crisis de la burbuja inmobiliaria.

Alimentada por la primavera árabe y el movimiento de los Indignados en España, la ola mundial de protesta llegó también a Estados Unidos, por Nueva York. Allí la iniciativa de ocupar Wall Street estuvo animada por la Revista “Adbusters”, encabezada por Kalle Lasn, un estonio radicado en Vancouver, y tuvo por objeto protestar contra los abusos del sector financiero.

En Londres la protesta se instaló a mediados de octubre frente a la emblemática Catedral de St. Paul con una denominación similar: “Occupy London”. La inspiración fue similar, una protesta contra el estado de cosas, contra el desempleo, un cuestionamiento a los privilegios del sistema financiero.

La movilización social en curso en algunos países tiene algunas coincidencias con los movimientos sociales que alimentaron la llamada Primavera de las Naciones de

la segunda mitad del Siglo XIX y con algunas movilizaciones sociales del Siglo XX, particularmente con la corriente, posterior a la guerra fría, que cuestionó los efectos no deseados de la globalización.

Perfil del manifestante

Los manifestantes alrededor del mundo son la generación posterior a la guerra fría (buena parte de ellos está entre los 18 y los 25 años). Están familiarizados con las nuevas tecnologías de las comunicaciones, que se convierten en un catalizador para ampliar el ámbito y la rapidez de su accionar.

Los indignados y en general los manifestantes se expresan principalmente a nivel “doméstico”, y solo tienen en algunos pocos países líderes internacionalmente reconocidos. Tal es el caso de Tawakul Karman, periodista Yemení, quien recibió de manera compartida el Premio Nobel de la Paz 2011. A otro nivel, el regional, hay algunos líderes reconocidos como Camila Vallejo, dirigente estudiantil chilena.

Estos manifestantes cuestionan de muchas maneras el funcionamiento del Estado, la autoridad imperante, cuestionan las falencias del capitalismo, pero no necesariamente la democracia. Cuestionan y constituyen un reto para los partidos que, por fuera de la primavera árabe o de la movilización en Rusia, miran atónitos desde las aceras cómo crece una protesta popular que solo en contadas excepciones logran capitalizar.

Los manifestantes están indignados con el desempleo, no obstante que los jóvenes de esta generación tienen más formación académica que los de cualquier generación que les haya precedido. La participación de los jóvenes y la lucha por el empleo y contra la pobreza se explica en las cifras mundiales y regionales.

De los 620 millones de jóvenes en el mundo, entre 15 y 24 años, 81 millones estaban desempleados a finales de 2009, el número más alto de la historia. El récord del paro juvenil amenaza con crear una generación perdida.

Uno de cada cinco europeos menor de 25 años está desempleado, situación que es más grave en el sur de Europa. En España el desempleo juvenil alcanza el 46,2 por ciento; en Portugal es del 40 por ciento. En el mundo árabe el desempleo juvenil llegó en 2010 al 23,4 por ciento, y para las mujeres al 31,5 por ciento.

En Estados Unidos el desempleo de menores de 25 años es del 18 por ciento, entre los jóvenes afroamericanos es del 31 por ciento, y llega al 44 por ciento para los que no han terminado secundaria. Por último, la tasa de desempleo juvenil en América Latina y el Caribe es de 14,4 por ciento y seis de cada 10 jóvenes sólo consiguen empleos en la economía informal.

En materia de pobreza, los indicadores de América Latina siguen siendo preocupantes. La región tiene 177 millones de pobres, de los cuales 70 millones viven en pobreza extrema o indigencia.

Los jóvenes que protestan alrededor del mundo están indignados con la crisis de las hipotecas. Están indignados del contraste entre las ganancias y primas de los banqueros y la crisis que están capoteando millones de ciudadanos del mundo. Quieren más impuestos para los más pudientes y mayor responsabilidad al sector financiero. Están indignados con la corrupción; están indignados con el deterioro ambiental.

Por fuera de la primavera árabe o la protesta en Rusia, la mayoría de los manifestantes globales no tiene una ambiciosa proyección de poder. El poder no es lo que buscan. Por lo pronto buscan una democracia auténtica y participativa, algunos la libertad, o lo que cada uno de ellos sueña como tal, y sin tener siempre muy claro cuál, buscan un cambio de rumbo.

En algunas latitudes engrosarán las filas de los inconformes que no participan en política electoral, en otras, ingresarán en partidos de oposición, en el mundo árabe, en los partidos islamistas, en otras latitudes seguirán la lógica que propugna por la democracia directa y la autogestión.

Un cuestionamiento desde la democracia

Lo destacable de la protesta global que atestiguamos el año anterior es que se construye como un cuestionamiento al estado de cosas formulado principalmente desde la democracia.

No es de extrañar que el ciclo de la participación y protesta ciudadana haya tomado proporciones globales. Mucho antes de la globalización, aun en tiempos de la guerra fría, los ciclos de manifestación ciudadana trascendieron las fronteras y los sistemas políticos que dividían al planeta.

La protesta ciudadana de los años sesenta se dio casi en paralelo en occidente y en el campo socialista. El mayo francés de 1968 tuvo su propia réplica en la Primavera de Praga. Las protestas también se sintieron en América Latina, en Tlatelolco y en Córdoba. Más aun, lo mismo sucedió con la movilización de los alemanes del este que condujo a la caída del muro de Berlín en 1989, movimiento que encontraba su réplica en la plaza de Tiananmen, aun cuando allí el resultado fue distinto.

Es con posterioridad a la caída del muro de Berlín, y a la desintegración de la Unión Soviética y del campo socialista, cuando el debate en torno a las falencias del capitalismo se libera de la lógica este-oeste y empieza a constituir un cuestionamiento desde la democracia; es el cuestionamiento de los efectos colaterales de la globalización.

Los noventa son precisamente la década del movimiento que cuestiona algunos efectos de la globalización, catalogado de manera genérica como anti-globalización. Aun cuando los activistas del mayo francés y los de la lucha anti-globalización de los noventa no son iguales a los indignados de 2011, si han sido sus precursores en numerosos aspectos y representan manifestaciones de una sociedad que cuestiona un estado de cosas.

Participación ciudadana en el sistema internacional contemporáneo

En el sistema internacional contemporáneo hay crecientes espacios para la participación ciudadana. El sistema internacional actual es muy distinto al de la segunda posguerra que vio nacer las Naciones Unidas, distinto al de la guerra fría, y también distinto al mundo unipolar de la última década del Siglo XX. Es un sistema global que vuelve al multipolarismo, con la emergencia de nuevas potencias, ninguna de las cuales está en capacidad ni en disposición de liderar en solitario el mundo.

En este mundo interconectado, de poder difuso, las sociedades se expresan de múltiples maneras, y encuentran más medios y mucho más ágiles, para comunicarse. La historia se vive ahora en tiempo real. Muestra de ello es la rapidez con la cual surge y se propaga la protesta, que no es más que una expresión inmediata de lo que la gente acoge o rechaza en un momento dado.

El mapa político del hemisferio para comienzos de la segunda década del Siglo XXI es también distinto al existente a lo largo de buena parte del Siglo XX. También a nivel hemisférico se da la emergencia renovada de actores influyentes, algunos de los cuales cuestionan los foros tradicionales a nivel hemisférico y subregional.

El hemisferio occidental ha evolucionado más allá del tradicional panamericanismo. La OEA enfrenta crecientes retos para ajustarse a las nuevas realidades y servir de canal de comunicación y concertación de todos los estados del hemisferio. A su lado nacen, crecen y se desarrollan escenarios subregionales paralelos y alternativos que promueven la integración y la concertación: Unasur, CELAC y aun agrupaciones de países como el ALBA.

La sociedad civil en el hemisferio está representada por un creciente número de organizaciones no gubernamentales, e individuos destacados, de liderazgo reconocido. Constituyen canales en su mayoría no partidistas de la comunidad, tanto a nivel nacional como internacional. Propician la apertura de espacios para la participación y cuando esa oportunidad se abre como ahora, deben participar activamente, proponiendo soluciones para las sociedades en su conjunto, sin exclusiones ni discriminaciones.

El dilema de hoy no es, como en la guerra fría, capitalismo o comunismo. El reto de la sociedad civil es pasar de la protesta a la propuesta, proponer soluciones aceptables, no para las minorías radicales sino para unas mayorías, muchas veces ajenas. La protesta sin propuestas, y sobre todo sin propuestas viables, se convierte en motivo adicional de frustración. Se impone la necesidad de ser “pro-positivos”.

2. El debate de las redes de la sociedad civil

“La reforma del sistema interamericano de Derechos Humanos y su impacto en la OEA”, Gustavo Gallón¹³, Director de la Comisión Colombiana de Juristas y vocero político de las Plataformas de Derechos Humanos y Paz.

Stéphane Hessel (autor del opúsculo sobre los indignados), cuando era jefe de misión de Francia y decano de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a comienzos de los noventa, se reunió con organizaciones de derechos humanos para explorar la posibilidad de que la Comisión tratara el grave problema de derechos humanos existente en Colombia, pero su respuesta fue que el propósito de la Comisión era hacer seguimiento a países como el Zaire, dictaduras y regímenes autoritarios, y que Colombia tenía instituciones democráticas y un problema de narcotráfico. Esto nos indignó. Finalmente, haciendo caso omiso de las recomendaciones del Sr. Hessel y luego de muchas dificultades, con sangre, sudor y lágrimas se logró que la Comisión de Derechos Humanos decidiera en 1996 solicitar al Alto Comisionado y al Gobierno colombiano la creación en Colombia de la oficina para los derechos humanos.

Da gusto saber que el Sr. Hessel ha estimulado la indignación de sociedades con instituciones más sólidas que las colombianas, como la española y que se dirija a trabajar en la dirección no propiamente de los escenarios formales de derechos humanos, sino en las calles y en la protesta espontánea, informal y hasta cierto punto no institucionalizada. Es muy importante no descuidar las instituciones creadas por los Estados como resultado de la presión de las sociedades para la protección de derechos humanos. Hay que estar atentos ante los intentos de retroceso en esta materia y de propuestas que se están ventilando, por ejemplo en el sistema interamericano de derechos humanos, que podrían conducir a retroceder en la protección de los derechos de las personas del continente.

El sistema interamericano de derechos humanos se ha desarrollado a partir de la Declaración Americana de Derechos Humanos (suscrita el 9 de abril de 1948 en Bogotá, horas antes del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán). Posteriormente, en la década del setenta, con la Convención Americana de Derechos Humanos, se confi-

¹³ Relatoría elaborada por Dionisio Lizarazo

guraron dos instituciones: la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte como organismo judicial encargado de conocer casos individuales, de declarar la responsabilidad de los Estados por la violación de derechos en un determinado caso, y de la posibilidad de emitir opiniones consultivas e interpretaciones sobre el sentido y el alcance de la Convención Americana de Derechos humanos. Y la Comisión, organismo con capacidad de pronunciarse en primera instancia sobre la responsabilidad de los Estados en casos individuales de violación de derechos humanos, de promover la protección de los derechos humanos a través de la supervisión y observación de la situación de derechos humanos, la producción de diagnósticos sobre la situación de los países, el diálogo con las autoridades y con la población.

La Comisión ha venido desarrollando una labor valiosa y creciente, aunque insuficiente frente a la magnitud de la violación de derechos humanos en el continente. La Corte y la Comisión han venido robusteciendo su conocimiento sobre la situación de derechos humanos, con una metodología y conceptualización al respecto, en medio de los cambios a los que está sometida por la renovación de sus miembros. Han surgido propuestas orientadas a restringir el campo de acción del sistema. En su momento, la planteada por el gobierno de Fujimori, que no prosperó afortunadamente, y actualmente, algunas propuestas que pueden ser peligrosas. En la reunión del Consejo permanente de la OEA se ventiló el documento producido por un grupo de trabajo y la propuesta de consenso sobre las reformas que se están planteando. Se logró frenar el ímpetu del retroceso, aunque existe incertidumbre sobre cuál pueda ser el resultado final.

Son cuatro los campos en los cuales se están proponiendo reformas. Primero, limitar la envergadura de las actividades de la relatoría sobre libertad de expresión, que es la relatoría más desarrollada, pues tiene una persona de tiempo completo a cargo (actualmente está la abogada colombiana y ex magistrada de la Corte Constitucional Camila Botero) y un presupuesto propio financiado por contribuciones de Estados Unidos. Mientras tanto, las relatorías sobre derechos de la mujer, comunidades indígenas, población afrodescendiente, derechos económicos, sociales y culturales están a cargo de los comisionados que tienen que atender sus responsabilidades y además realizar una relatoría con el presupuesto ordinario de la Comisión. Teniendo en cuenta lo anterior, el argumento de la reforma es aparentemente razonable pero en realidad demagógico, pues significa recortarle recursos a la relatoría para la libertad de expresión. En la reunión del Consejo Permanente de la OEA, varios países, que participaron del documento de consenso, objeto de previas negociaciones, manifestaron que estaban de acuerdo en que se igualaran las relatorías sin reducir el presupuesto de la relatoría de libertad de expresión sino incrementando el presupuesto de las demás. Esta propuesta podría limitar un mecanismo de supervisión de la situación de derechos humanos como lo es la relatoría de libertad de expresión.

La segunda propuesta importante va en la dirección de suprimir o reducir en sus alcances los informes especiales sobre países que tienen una grave situación de derechos humanos. Estos informes especiales se tratan por la Comisión Interamericana en desarrollo del capítulo cuarto de su informe anual. Por interpretación de su mandato de acuerdo a la Convención Americana consideró que era importante informar a la Asamblea General y a través de ella al continente acerca de situaciones preocupantes. Ante la crítica, desde los años noventa la Comisión Interamericana definió cinco criterios para calificar una situación de preocupante: violaciones masivas de derechos humanos bien sea por un gobierno producto de un golpe de Estado, estados de excepción o de conmoción interior donde se suspenden garantías o libertades, situaciones que sin ser golpe de Estado o estado de excepción den lugar a violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos, situaciones de transición entre alguna de las anteriores y la normalidad, y la dificultad de gobernabilidad en situaciones de violencia generalizada. Colombia cabe en más de uno de los criterios y, según la época, quizás en los cinco.

Es fundamental para la protección de los derechos humanos un organismo de supervisión que se ocupe de estar informando y haciendo un llamado al Estado respectivo y a la comunidad de Estados para tratar de salir de una situación preocupante. En el informe de 2011, los Estados que estaban incluidos en el capítulo cuarto eran Colombia, Venezuela, Cuba y Honduras (por el golpe de Estado). La propuesta de algunos Estados es la de eliminar el capítulo cuarto por considerarlo discriminatorio, porque da lugar a tratos desiguales entre los países, porque va en contra de la evolución mundial en materia de derechos humanos y para ello se trae a colación el ejemplo de la creación del examen periódico universal en Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas fue reemplazado en 2006 por la Comisión de Derechos Humanos, y en esta reforma se restringió la capacidad de observar la situación en países y se dio paso a un mecanismo donde los miembros de Naciones Unidas pasan a presentar un examen cada cinco años (inicialmente eran cuatro). Por ejemplo, Colombia pasó en 2008 y va a pasar en mayo de 2013. Entre tanto, no hay supervisión. Por lo tanto, el ejemplo de Naciones Unidas es un retroceso. Aunque esta propuesta no fue objeto de tratamiento muy profundo en el Consejo Permanente, probablemente no prospere, pero hay que prestarle atención.

Un tercer tema son las medidas cautelares. La CIDH tiene la capacidad de ordenar medidas de protección con carácter urgente en circunstancias definidas por ella como situaciones profundamente graves e inminentes de protección, sobre todo las relacionadas con el derecho a la vida. Algunos Estados proponen que se exija una prueba cualificada de los hechos, que no baste la simple denuncia por parte de la

víctima, que exista una verificación de la misma por parte de la CIDH y que se den unos plazos amplios al Estado para responder. Mientras este procedimiento se realiza a la persona la asesinan. Frente a un riesgo contra el derecho a la vida se necesitan medidas rápidas de aplicación inmediata, y aun así, teniendo esa naturaleza, hoy los Estados no las aplican de manera inmediata. Y aunque las medidas cautelares no están en la Convención, argumento por el cual algunos Estados las critican, fueron desarrolladas por la Comisión y hacen parte del derecho consuetudinario interamericano.

Una cuarta reforma está relacionada con algunos aspectos de los procedimientos de casos individuales que conoce la CIDH. Se pide ampliar los plazos a los Estados para contestar, que no se fusionen nunca las decisiones de admisibilidad del proceso y las de fondo (recurrente en casos que llevan mucho tiempo), y una petición por parte de los Estados de que se archiven casos con mayor rapidez.

Básicamente, las propuestas se orientan por diversas vías a tratar de disminuir y de neutralizar la capacidad de acción de las víctimas ante el sistema y de decisión por parte de la CIDH en la materia. Hay disposición para discutir estos temas pues los sistemas de protección son perfectibles, pero lo importante es el criterio con el que se plantean los posibles cambios. Algunos Estados, conscientes de que estas propuestas están orientadas a un debilitamiento del sistema, pusieron de presente que el criterio que guíe la discusión al respecto sea el de fortalecimiento al sistema y la capacidad de acción para proteger los derechos humanos.

El documento presentado al Consejo Permanente de la OEA fue aprobado por consenso porque estaba convenido previamente, y prosperó la iniciativa de que fuera un documento de recomendaciones para que la CIDH las estudie y las adopte dentro de la autonomía según la Convención Americana y la jurisprudencia interamericana. Este consenso puede cambiar debido a presiones diplomáticas y/o económicas. Hubo un país que propuso que el tema fuera traído a la Cumbre de las Américas para ser considerado por los ministros y los presidentes, contrario a la decisión formal de que la Comisión en su autonomía fuera quien las considere.

Indignémonos frente a estas propuestas de retrocesos de un sistema creado para la protección de los derechos de las personas, de los derechos de la población en todo el continente, frente a los jefes de Estado que se han desviado momentáneamente y plantean propuestas en contra de estos derechos. Quienes hoy son ciudadanos presidentes pueden ser objeto de persecución y estar necesitados de protección

internacional mañana. Indignémonos frente a la Cumbre en reclamo de la sociedad colombiana y latinoamericana contra las propuestas de reforma del sistema, y en su lugar pidamos que se avance hacia su fortalecimiento.

En medio de los tremendos vacíos y falencias de la OEA y del sistema interamericano de derechos humanos, el sistema se ha desarrollado bastante, en términos relativos. Este no es un fenómeno aislado. En general, en el derecho internacional una de las ramas más evolucionada es la de los derechos humanos. Son muchísimas las deficiencias, pero es uno de los espacios donde se ha avanzado en términos de derechos, se ha creado un conjunto normativo, se tienen unos organismos de supervisión. Solo hace falta un mecanismo coercitivo para hacer cumplir adecuadamente los mandatos sin crear más problemas como lo hacen las llamadas intervenciones humanitarias.

Por lo pronto, hay que mantener lo que se tiene. Lo mínimo que podemos hacer es pedir que se conserve y que no se eche para atrás. En Naciones Unidas se retrocedió. Se ha reducido y restringido la capacidad de acción como consecuencia del liderazgo de algunos países que dicen llamarse progresistas o de izquierda, pero que en realidad son países con graves problemas de derechos humanos, y que, levantando la bandera antiestadounidense, lograron bloquear algunas de las pocas acciones que se hacían en la Comisión y que hoy no se pueden hacer avanzar en el Consejo de Derechos Humanos, entre ellas, la declaración anual sobre Colombia que, desde 1996, se venía produciendo y que en 2006 se dejó de producir por la reforma. Sencillamente se acabaron las declaraciones a ese nivel.

¿Cómo fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos y no retroceder en lo que se ha avanzado? Se puede hacer mucho más. Hay un consenso en el sistema interamericano en torno a lo que llaman la universalización dentro del sistema. Es decir, la sujeción de todos los Estados miembros de la OEA a la Convención Americana de Derechos Humanos, en concreto, de Estados Unidos y Canadá, que, aunque tienen contribuciones valiosas e importantes al sistema en algunos aspectos, no han ratificado la convención. Hay un clamor en el sentido de que se sometan (con esto fortalecen el sistema) y acepten la competencia de la Corte interamericana. Esto no impide que la Comisión se pronuncie sobre violaciones de derechos humanos en esos países, pues lo hace por la vía de la aplicación de la declaración americana de derechos humanos, mecanismo a través del cual se puede ejercer esta función parcialmente ya que no es posible aplicar directamente la Convención.

Otro campo importante es el relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales que en el sistema interamericano y en el mundo requiere desarrollos de

justiciabilidad. En el sistema interamericano existe el protocolo de San Salvador, y la propia Convención en el artículo 26 reconoce los derechos económicos y sociales permitiendo una aplicación reducida. Este gran reto implicaría presentar casos, desafiar desarrollos jurisprudenciales y comprometer a los países a dejar de lado las resistencias en ese aspecto; de un lado, a Estados Unidos y Canadá que dicen que los derechos económicos, sociales y culturales no son derechos sino aspiraciones, contrario a los tratados internacionales sobre la materia; y, de otro, los Estados latinoamericanos, que plantean que no hay recursos suficientes para garantizar dichos derechos. Al final, salimos perjudicados los miembros de la sociedad civil.

Otro aspecto es el de seguridad y derechos humanos. Uno de los vehículos de retroceso en materia de derechos humanos a nivel universal es el replanteamiento de la seguridad con base en prácticas violatorias de derechos humanos. Con motivo o so pretexto del 11 de septiembre del 2001, se ha llegado a relativizar o justificar la tortura y a adoptar prácticas como la supresión de la privacidad en las comunicaciones a nivel generalizado. Guantánamo es un ejemplo negativo y descomunal en esta materia. En la CIDH se ha desarrollado un trabajo muy importante sobre seguridad y derechos humanos y se lo ha publicado en un libro. Tradicionalmente, la seguridad y los derechos humanos han sido vistos como temas antagónicos. Las escuelas clásicas de seguridad se basan en violaciones de derechos humanos. La única seguridad verdadera y democrática debe basarse en el respeto de los derechos humanos como fin y como medio.

“Cumbre y sociedad civil como actor de cambio social”, Carlos E. Ponce S, Coordinador de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad), profesor universitario, consultor internacional, Coeditor de la revista Nueva Política, bloguero y miembro de la directiva del Movimiento Mundial para la Democracia y del comité directivo internacional de la Comunidad de las Democracias.

Nuestra región ha venido avanzando notablemente en materia de democracia y derechos humanos. Ya la era de los mayores crímenes de los gobiernos militares parece olvidada, y a pesar de que subsisten fragilidades en materia de inequidades, derechos humanos o garantías democráticas, la situación definitivamente es mucho mejor que unas décadas atrás. Muchos de estos avances se lograron gracias al aporte de muchos/as activistas y organizaciones que han luchado por la democracia y han invertido su tiempo y sus vidas en un esfuerzo de una región mejor.

La sociedad civil de las Américas viene jugando un rol fundamental, no sólo en sus países, sino a nivel regional. Se ha pasado de movimientos de denuncia a estructu-

ras articuladas formuladoras de propuestas y agentes generadores de cambios sociales, económicos, políticos y ambientales. Los niveles de profesionalismo de diversas organizaciones y movimientos que hacen vida dentro de la OEA, han permitido avanzar en muchos temas a nivel regional. Desde temas de derechos humanos y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, pasando por la necesidad del fortalecimiento de la democracia, pero particularmente en temas de corrupción, pueblos indígenas, género, lucha contra la violencia hacia la mujer, agenda social, diversidad sexual, armamentismo, diversidad cultural, educación, ambiente, control de drogas, tecnologías de la información, desastres naturales, entre muchos otros. Los actores sociales vienen aportando ideas y trabajo para la construcción de espacios comunes, son sin duda los/as garantes del pluralismo y la inclusión.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, universidades y sindicatos, entre otros actores sociales, han contribuido significativamente a las Cumbres y Asambleas de la OEA desde los ámbitos nacionales y regionales, especialmente en lo relacionado a los contenidos y temas de la agenda. De igual forma, el mundo 2.0 ha permitido tener incidencia directa en la discusión diaria de muchos temas y en la inclusión de propuestas fundamentales para el avance de los diferentes temas que lleva la OEA y el mejor funcionamiento de los organismos del sistema interamericano. Pensar en una OEA sin hablar de la participación de la sociedad civil ya resulta imposible.

De igual forma, muchas organizaciones, movimientos e individuos vienen también sumando esfuerzos en causas que les son comunes, para así lograr mejores contribuciones bien sea a nivel de denuncia, a nivel de protección colectiva o a nivel propositivo con contribuciones puntuales en los países, a nivel regional o dentro de los organismos regionales.

Una de estas iniciativas de trabajo colectivo ha sido la RedLad, una plataforma plural conformada por más de 300 organizaciones, movimientos y liderazgos que se vienen uniendo con el objetivo común de promover una mejor democracia, inclusiva e incluyente, a nivel de las Américas. Esta es una plataforma o red de interacción, de buenas prácticas compartidas, de solidaridad y de construcción de propuestas e ideas colectivas. También es una iniciativa de defensa de la democracia a nivel nacional, regional y global.

Nuestra red tiene trabajo en la mayoría de países de la región, mantiene una plataforma virtual y presencial de capacitación y empoderamiento de liderazgos de la sociedad civil; tiene un observatorio democrático que permite alertar de situaciones difíciles en algunos de los países y mide el riesgo por país; tenemos también nues-

tros propios mecanismos de propuestas de grandes temas mediante la revista mensual “Nueva Política”, y nuestras alertas llegan a 89.000 organizaciones, gobiernos, instituciones, medios y tomadores de decisión. Somos, además, una de las pocas plataformas independientes de sociedad civil que realiza observaciones electorales. Trabajamos permanentemente en dar voz a muchas organizaciones y movimientos de la sociedad civil y en la defensa del derecho de asociación.

La RedLad viene jugando un rol fundamental en la OEA mediante la interacción como Red y al mismo tiempo con el aporte individual de las diversas organizaciones que la integran. Unas 67 organizaciones de la RedLad están inscritas o hacen vida continua dentro de los mecanismos de la OEA, y ésta es una de las pocas estructuras de sociedad civil que tiene una representante permanente en Washington asistiendo y proponiendo iniciativas en las diversas estructuras de la OEA.

Nuestra red alerta de situaciones comprometidas en materia de derechos humanos, democracia y grupos vulnerados, pero al mismo tiempo procura ser un espacio constructivo. Prueba de ello ha sido la coordinación de esfuerzos entre diversas organizaciones de la sociedad civil, liderado y coordinado por la RedLad, y el trabajo conjunto con varios gobiernos dentro de la OEA para la elaboración y aprobación de la Resolución AG/RES. 2680 (XLI-O/11) relativa a la “Promoción de los Derechos de Libertad de reunión y Asociación en las Américas”, aprobada por unanimidad en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 7 de junio de 2011 en El Salvador. Esta resolución reconoce precisamente el trabajo de miles de organizaciones, movimientos, redes, estructuras y liderazgos procurando mejores formulas de protección al derecho de reunión y asociación. De igual forma, la RedLad ha sido fundamental en los procesos de consulta dentro de la OEA en los temas del sistema interamericano de derechos humanos, impulso a la Carta Democrática Interamericana, diálogo interamericano, lucha contra la corrupción, desastres naturales, pueblos indígenas, entre muchos temas en los que hemos participado, interviniendo activamente en las reuniones y aportado ideas, muchas de las cuales han sido incluidas en los documentos oficiales de la OEA.

Nuestra Red y sus miembros participan de manera activa en las Asambleas Generales y en las Cumbres de las Américas, así como en las reuniones preparatorias tanto presenciales como en línea. Aportamos tiempo, conocimientos, esfuerzos y recursos dentro del compromiso interamericano. Las organizaciones de la RedLad fueron pioneras en colaborar con la organización de los espacios previos a las Asambleas de diálogo entre actores sociales y, conjuntamente con Due Process of Law Foundation, Freedom House y el Centro Carter, hemos venido organizando en las diversas Asambleas Generales de la OEA un espacio innovador de diálogo informal a puerta cerrada

entre embajadores y representantes ante la OEA y diversas organizaciones de la sociedad civil, un espacio entre iguales sin los formalismos de las reuniones oficiales de la Organización. Así construimos confianza y generamos propuestas positivas, que luego se traducen en una socialización de los temas en el nivel regional.

La Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia también ha venido participando activamente en el proceso de Cumbres, participando directamente en las reuniones previas de definición de agendas y elaboración de propuestas, y realizando consultas internas para formulación de esas mismas propuestas. En la V Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, colaboramos con el Gobierno de ese país y con la OEA en la organización de los talleres y reuniones entre la sociedad civil y en la coordinación de esfuerzos con el sector privado de las Américas.

En RedLad promovemos el diálogo y la participación, pero igualmente luchamos porque se respete la voz de la sociedad civil en los países y en la región. Nuestra Red viene siendo también garante de que no se cierren las puertas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil y se les respete su papel como integrantes del foro regional.

A nivel de la VI Cumbre de las Américas, la RedLad una vez más se encuentra activa colaborando con propuestas puntuales en los diversos espacios preparatorios que se han organizado, pero, al mismo tiempo, hemos tenido el honor de colaborar con el Gobierno de Colombia, la OEA, con el Gobierno de Guatemala y la sociedad civil de Centroamérica en la organización de una importante consulta regional preparatoria a la Cumbre. El Debate regional “Seguridad Democrática en Centroamérica”, celebrado en la Ciudad de Guatemala el 27 de febrero de 2012, ha sido fruto de un esfuerzo de coordinación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, sectores empresariales, gobiernos, academia, organismos internacionales y redes, el cual logró reunir a expertos/as de muy alto nivel en lo que se ha convertido en una consulta centroamericana en temas de seguridad, elaborando propuestas concretas para ser incluidas dentro de los temas de la Cumbre. De igual forma, la RedLad ha venido enviando diversas iniciativas para ser incluidas dentro de las propuestas presentadas al GRIC, y seguimos en la construcción de diversos espacios de participación y propuestas previos a la Cumbre y durante ella.

La OEA está lejos de ser perfecta. Todavía hay resistencias de diversos gobiernos a la participación de diversas organizaciones y un recelo en abrir las puertas de la Organización a una mayor participación de los actores sociales. Los espacios de participación de la sociedad civil dentro de la OEA nos los hemos ganado con trabajo propositivo y muchos años de lucha y participación. Es difícil encontrar organiza-

ciones internacionales o espacios creados por gobiernos que tengan los potenciales de participación inclusiva que puede aportar la OEA.

Si bien la OEA se ha venido debilitando progresivamente y se vienen desarrollando diversas iniciativas subregionales, unas más exitosas que otras, consideramos que sigue siendo el mecanismo interamericano por excelencia. Si no existiera la OEA, habría que crearla de nuevo.

La VI Cumbre de las Américas brinda nuevamente un espacio de diálogo entre los gobiernos y entre los gobiernos y los actores sociales. Es una oportunidad para hacer propuestas y continuar contribuyendo a dar un enfoque sistémico regional a muchos problemas que no se resolverán a menos que los atendamos como región, abandonando criterios territoriales, porque el crimen organizado, la desigualdad, los desastres naturales, el narcotráfico, la violencia y tantos otros problemas no conocen de barreras artificiales.

“El proceso de la Cumbre de los Pueblos y la agenda alternativa a las Cumbres de las Américas”, Enrique Daza Gamba, Coordinador de la Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA (RECALCA) y de la Secretaría de la Alianza Social Continental.

Sea esta la oportunidad de plantear unos puntos de vista relativamente discrepantes frente a la Cumbre de las Américas. En realidad, hay dos historias sobre la Cumbre. Una, que plantea seleccionar algunos de los 1.200 temas y tratar de que, esta vez sí, puedan implementarse. Además, plantea que es una excelente oportunidad para Colombia. Sin embargo, la Cumbre de las Américas tiene otra historia de la que no se habla ni en la propaganda oficial ni en los medios de comunicación, y es la historia sobre su origen y su razón de ser. Esta es una propuesta del presidente Bill Clinton y de Estados Unidos con el único propósito de implementar el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De las cinco cumbres realizadas, cuatro estuvieron dedicadas a este proyecto. De la primera cumbre tres cuartas partes están dedicadas a decir que la cumbre cumplió el objetivo por el cual se había realizado: avanzar en la propuesta de un ALCA. Ninguna de las propuestas de las Cumbres, en ninguno de los momentos, mereció tantos recursos ni tantas reuniones como el ALCA: durante once años se estuvo debatiendo la propuesta, se realizaron seis cumbres presidenciales, ocho reuniones de ministros de comercio, cinco reuniones de viceministros antes de iniciar y diez y siete después de empezadas las negociaciones, cuatro declaraciones conjuntas y centenares de reuniones

de los equipos de negociación. Cartagena nunca fue sede porque no tenía la infraestructura para albergar a las miles de personas que venían a las negociaciones. Estamos hablando del proyecto fundamental de la Cumbre donde los otros temas eran simplemente un adorno. Todas las declaraciones son prácticamente copia, desde la primera hasta la cuarta. Afirmaciones retóricas de acabar el narcotráfico, eliminar la pobreza, buscar una mejor educación para nuestros pueblos; discursos repetidos en el marco de las Cumbres de las Américas y de los miles de escenarios internacionales en los cuales se hacen votos por un mundo mejor.

A las primeras cuatro cumbres asistieron delegados de los 34 países convocados. Obviamente no estaba Cuba ni tampoco Puerto Rico (nadie habla de que es un país). En realidad deberían ser 36 y no 34 los países invitados. Después de las primeras cuatro cumbres, el proyecto del ALCA se desbarató por la acción combinada de una serie de gobiernos y de los movimientos sociales. Desde la segunda Cumbre, cuando se iniciaron formalmente las negociaciones del ALCA hubo inmensas movilizaciones. Por ejemplo, la de Mar del Plata, encabezada por Diego Maradona, Manu Chau y el presidente Hugo Chávez. Fue una manifestación de protesta enérgica en contra del plan que quería implementar Estados Unidos para recolonizar el continente. Las Cumbres de las Américas en sus primeras etapas vieron el inicio, desarrollo y muerte del proyecto del ALCA. Olvidarlo y hacer caso omiso cuando se habla de la Cumbre es negar la historia.

Movilizaciones como la del Mar del Plata corresponden a los cambios que en América Latina se estaban produciendo. La indignación en la región no es del año pasado, es secular. Y su último período comienza en 1999, con la llegada de Chávez al gobierno. Queremos marcar así, en cierta medida de forma arbitraria, la llegada de unos nuevos gobiernos que poco a poco se fueron instalando entre 1999 y 2008 en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Argentina. El cambio que se produjo consiste en el cuestionamiento de la propuesta planteada en las Cumbres de las Américas, en cambiar lo que se consideró hasta 2004 una verdad que no se podía objetar: que el libre comercio es la mejor forma de desarrollar los países y que es la base de toda democracia. Las primeras declaraciones de las Cumbres -al menos hasta la del Mar del Plata, donde el tema desaparece un poco- hacen énfasis sobre el paradigma del libre comercio. Justamente contra el libre comercio, la política neoliberal y los programas de ajuste realizados en el continente, se levantan voces indignadas en toda América Latina y producen cambios en los gobiernos y en los enfoques. En otros países no se logran los cambios pero hay grandes conmociones sociales.

El ALCA fracasa en 2005 debido a que se combinan varios factores. Mediante elecciones se imponen unos gobiernos de izquierda con un enfoque diferente, de

mayor relación con la población y mayor sensibilidad social, de una búsqueda de autonomía y diversificación en las relaciones internacionales y una visión diferente del papel del Estado en la economía y la movilización social. Por otra parte, ante el fracaso del ALCA, Estados Unidos implementa un plan b: firmar tratados de libre comercio con Centroamérica e iniciar la negociación con Chile. Los países andinos se reúnen con George W. Bush en Mar del Plata, preocupados y ansiosos porque sospechaban que Estados Unidos no quería firmar un tratado de libre comercio. Estados Unidos venía adelantando una política paralela al ALCA, que le implicaba cambiar un tratado con todo el continente por tratados con una parte del mismo. Esto empezó a bifurcar y dividir a América Latina. A un lado se situaban los países que estaban suscribiendo tratados con Estados Unidos y Europa (México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Chile); y al otro, los países orientados hacia el Pacífico (Nicaragua, Cuba, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), que no querían suscribir estos tratados y buscaban un desarrollo más autónomo. Dentro de este marco se realiza la anterior Cumbre en Trinidad y Tobago, en la cual ya no hay tema. En la declaración se toman cien o doscientas resoluciones de las 1.200 que se registran. La Cumbre termina sin declaración, porque no hubo acuerdo y se convino que hubiera una declaración firmada por el presidente de la Cumbre “como si hubiera sido firmada por todos los presidentes”. Sin embargo, hay algunas resoluciones sobre la consabida lucha contra la pobreza, contra el narcotráfico y por la mejoría en la cooperación científica.

Lo que estaba en discusión en Trinidad y Tobago era la naturaleza y perspectiva de las relaciones entre Estados Unidos y la región. Barack Obama había llegado al gobierno y había suscitado ciertas esperanzas en algunos sectores, sobre la posibilidad de renovar el diálogo perdido y roto gravemente con George W Bush. Este diálogo resultó bastante infructuoso. Las propuestas de Obama eran: crear un fondo en el Banco Interamericano de Desarrollo (del cual nadie se acuerda y del que la noticia de su creación solamente aparece al año siguiente); un plan para la financiación conjunta contra el cambio climático, lo que nunca se hizo (por el contrario, Estados Unidos se puso de espaldas al mundo entero en las negociaciones sobre cambio climático), y, en tercer lugar, rectificar su enfoque hacia Cuba. Ninguna propuesta se aplicó realmente y Obama actuó más bien en sentido contrario: fomentó el golpe de Estado en Honduras, promovió la militarización de la región y la guerra contra el narcotráfico, el enfoque de libre comercio se mantuvo exactamente igual, no hubo cambios en el tema de los migrantes ni sobre el cambio climático. Así, un gobierno que para algunos iba a ser progresista, resultó un fiasco. Nuevamente fracasó la expectativa de una relación más amable y cordial, de un diálogo entre las regiones.

Frente a la VI Cumbre el discurso es que esta vez sí se va a cumplir lo que no se ha cumplido, vamos a conseguir los recursos que no se ha conseguido y los temas abstractos o técnicos que se van a discutir, sí van a tener sentido. Esa es una falsa expectativa. En realidad, lo que el país y el continente tendrían que mirar es la clase de relación que tiene América Latina con Estados Unidos y cómo reorientarla. Los presidentes no le dedican ni treinta segundos a discutir los problemas de la pobreza ni el papel de las tecnologías de información en el desarrollo de la sociedad. Ellos se reúnen y discuten la política, la estrategia, los temas gruesos, y a la “sociedad civil” se la relega a discutir temas completamente intrascendentes y secundarios, que no tienen ningún peso en las deliberaciones fundamentales ni en la declaración final. Quedará un documento de cuarenta páginas que nadie se lee nunca. Se debería discutir por ejemplo, ¿nos gusta que Estados Unidos despliegue la cuarta flota en el Atlántico?, ¿Que se denigre y se trate de socavar gobiernos democráticamente elegidos? ¿Que Estados Unidos deponga y ponga presidentes como en Honduras? ¿Que utilice la guerra contra las drogas para militarizar los conflictos en América Latina? Sobre esos temas no se le pide la opinión a la sociedad civil, porque se asume que ésta no tiene por qué opinar. Esos temas son considerados temas para gente adulta.

La historia de la participación de la sociedad civil en la Cumbre de las Américas en realidad da risa. Son organizaciones y ONG poco representativas, y la clase de sugerencias que hacen son sobre la redacción, adición o eliminación de una palabra en los documentos de la Cumbre. Se hace una comedia de la participación de la sociedad civil que elude un verdadero dialogo de los actores sociales del continente. Esta serie de eventos preparatorios realizados en esta ocasión en Colombia son un esfuerzo loable, importante y positivo, pero hay una dinámica y un enfoque que hace que las Cumbres se desgasten como el aparato de la OEA, y por esa razón han surgido en el continente propuestas alternativas. Como organizadores de las Cumbres de los Pueblos consideramos que estos mecanismos de participación de la sociedad civil en la Cumbre no tienen legitimidad. Es una sociedad civil cooptada, dócil, que no opina o que sus opiniones son intrascendentes y que no tiene realmente la capacidad de participar en los debates. Esto motiva a organizar una Cumbre no en contra, sino que quiere que los movimientos sociales les planteen a los gobiernos la agenda para el continente.

En América Latina se ha venido desarrollando la idea de que la cercanía con Estados Unidos en lugar de beneficiarnos nos perjudica. Estados Unidos no es que esté muy lejos sino que ha estado demasiado cerca y conviene tomar distancia de sus políticas. Lo dice Unasur, ALBA, CELAC y todos los días todos los pueblos y gobiernos del continente, mejor que Estados Unidos no se metiera tanto en los problemas

de América Latina y estuviera más lejos. Promover la OEA es justamente todo lo contrario. Los movimientos alternativos lo que plantean es que los problemas del continente, de la pobreza y la exclusión se resuelven tomando distancia de Estados Unidos y teniendo una política independiente. Pareciera que el papel del gobierno de Juan Manuel Santos es tratar de sacarle las castañas del fuego a Estados Unidos, de embellecer algo profundamente desgastado y adornar un poco un proceso de participación de la sociedad civil que ha perdido toda legitimidad, para vender en América Latina el mensaje de que los problemas del continente se resuelven con Estados Unidos, alrededor del libre comercio y no desde el punto de vista de una integración autónoma.

Se puede plantear que los problemas más acuciantes de la región son las tecnologías de información, pero preguntando incluso a funcionarios del gobierno sobre cuál fue el tema de la Cumbre de Mar del Plata o de Trinidad y Tobago, nadie se acuerda. Las Cumbres de Chile y de Canadá no tuvieron tema, se llaman declaraciones de Santiago y de Quebec porque no fueron temáticas. Los temas son para ponerle conejo a los movimientos populares y evadir el debate de temas importantes y cruciales. El aporte del gobierno para la cumbre del tema de la prosperidad, desconoce que la primera cumbre se llamó: Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible y que la última propuesta para América Latina -de Clinton y de Geroge W Bush un año antes de terminar su periodo-, se fijó un conjunto de reuniones llamados “Caminos para la prosperidad de las Américas”. Es decir, en nombre de la prosperidad se ha aplicado la más ortodoxa política neoliberal en el continente.

Una de las grandes falencias de la OEA es la incapacidad de tener una política exterior común. No hay identidad ni sobre las Malvinas, ni sobre Medio Oriente, ni sobre la militarización entre otros temas. Está más cerca de una política exterior Unasur o la CELAC que la OEA, pues hay un mejor ambiente para discutir y más coincidencia de los países de América Latina y el Caribe que con Estados Unidos. Ahora, es Estados Unidos quien vende las armas, manda los contratistas (los de blackwater) aunque Brasil también lo hace pero la proporción es menor. En muchos puntos de política exterior es más fácil llegar a consensos y a identidades con América Latina y el Caribe. Por ejemplo, el formato del dialogo Unión Europea, América Latina y el Caribe ahora se cambió a un formato CELAC – UE. Tal vez un formato CELAC y Estados Unidos y Canadá, sea más viable.

Me gustaría participar en un debate sobre quiénes no participan de la sociedad civil en la Cumbre. No participan los indígenas del Ecuador, ni los sindicatos de los principales países o lo hacen marginalmente, ni el movimiento campesino. Es decir,

los grandes actores sociales no participan. Eso no significa que las pocas personas que participan no traten de hacer lo mejor posible.

“Democracia activa: red ciudadana por el cumplimiento gubernamental de las Cumbres de las Américas”, Francine Jácome, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y la Corporación Participa de Chile.

En función del proceso que viene desarrollando la red Democracia Activa respecto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de los gobiernos respecto a los mandatos de las Cumbres, se presentan primero las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y luego las de los gobiernos. Estas recomendaciones tienen la finalidad de contribuir a fortalecer el diálogo entre los diversos actores sociales y los gobiernos en los foros interamericanos, así como de apoyar las actividades que se desarrollan en la OEA.

Debido a que estas propuestas son producto de una dinámica que se ha desarrollado durante los últimos quince años, también se incluye: 1) una sección que describe brevemente el proceso de participación de DA en el proceso de Cumbres de las Américas (1997-2012); 2) la descripción de su metodología del Índice de Evaluación del Cumplimiento Gubernamental; 3) la identificación de los principales avances y retos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA; y 4) conclusiones preliminares sobre el Índice para el período 2009-2011.

Propuestas para la VI Cumbre de las Américas para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil

- Apoyar a la Secretaría de Cumbres y al Departamento de Relaciones Internacionales de la OEA en la creación de un mecanismo para el seguimiento sistemático del grado de cumplimiento de los acuerdos de las Cumbres de las Américas, que incluya la entrega de informes independientes por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Hoy en día parece aún más pertinente el título del informe 2006-2008 de DA: “Las Cumbres no deben quedar en letra muerta”.
- Aprobar e implementar la propuesta para el proceso de institucionalización de la participación de la sociedad civil en los procesos de Cumbres y otras actividades de la OEA.
- Conformar un consejo consultivo de organizaciones de la sociedad civil para contribuir con el trabajo de la Secretaría de Cumbres y otras instancias de la OEA.

- Establecer una relatoría permanente en participación ciudadana en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Establecer un fondo permanente para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las Cumbres y otras actividades de la OEA.

El proceso de seguimiento de las cumbres de las Américas (1997-2012)

Desde el año 1997, “Democracia Activa: red ciudadana por el cumplimiento gubernamental de las Cumbres” tiene por objetivo dar a conocer a la ciudadanía los procesos de Cumbres de las Américas y fiscalizar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en cuatro áreas temáticas: acceso a la información pública, libertad de expresión, gobiernos locales y descentralización, y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. De esta manera busca promover la participación real y sistemática de la sociedad civil tanto en las Asambleas Generales de la OEA, como en las Cumbres de las Américas. Actualmente, tiene una coordinación hemisférica a cargo del INVESP y Participa.

DA ha implementado un conjunto de estrategias en función de los objetivos que se ha ido planteando. Hasta 2012, se han desarrollado cinco fases.

A la Cumbre de Santiago (1998) se llevaron propuestas y en preparación para la reunión de Quebec, se realizó un ciclo de consultas en torno a las temáticas de fortalecimiento de la democracia, creación de prosperidad y realización del potencial humano que se desarrolló en 18 países: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Como resultado se formularon 243 propuestas consensuadas por 900 OSC y entregadas a los gobiernos en el marco de la Cumbre de Quebec en 2001. Más de la mitad de dichas recomendaciones fueron incluidas en el Plan de Acción resultante de esta Cumbre.

La segunda etapa con la “Estrategia de seguimiento de la sociedad civil a la Implementación del Plan de Acción de Quebec”, ejecutada entre julio de 2002 y marzo de 2005, promovió el cumplimiento del Plan de Acción de Quebec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana. Se acordó realizar el seguimiento de los mandatos referidos al acceso a la información pública, la libertad de expresión, los gobiernos locales y descentralización, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

Este primer ejercicio tuvo como resultados una serie de Informes nacionales en cada uno de los 21 países¹⁴ sobre los niveles de implementación de los mandatos de la III Cumbre. También se presentó un conjunto de propuestas para contribuir a un mejor desempeño de los gobiernos en el cumplimiento de dichos mandatos, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los países de la región. Estos resultados se recogieron en el Informe Hemisférico 2005¹⁵, difundido tanto en la Cumbre extraordinaria de Monterrey como en la IV Cumbre en Mar del Plata en 2005.

Una tercera fase se inició con un proceso de evaluación interna y de formulación de iniciativas. Se consideró que el proyecto había logrado impactos tanto en los entornos nacionales como en el regional y continental respecto a la:

- Difusión del proceso de Cumbres de las Américas en 21 países del Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y Cono Sur.
- Definición de líneas base en 21 países sobre la situación de los temas objeto de seguimiento (fortalezas y debilidades).
- Ampliación y fortalecimiento, en algunos países, del diálogo gobierno - sociedad civil sobre la profundización de la participación de las OSC en los ámbitos nacional, regional y continental.
- Estrategia de difusión e incidencia en los diversos foros del sistema interamericano tales como las actividades relacionadas con el proceso de Cumbres de las Américas así como con las Asambleas Generales de la OEA.
- Ampliación y fortalecimiento de las alianzas con otras redes y OCS.

A partir de mayo de 2007, se inició una nueva fase que tuvo como finalidad desarrollar una serie de actividades entre 2007-2010 con miras a profundizar la participación de las OSC en los procesos interamericanos y más específicamente con su presencia en la V Cumbre de en Trinidad y Tobago en 2009. Esta etapa giró en torno a tres objetivos centrales: 1) La necesidad de consolidar y ampliar la red hemisférica de organizaciones de la sociedad civil; 2) La importancia de apoyar el cumplimiento de mandatos sobre el fortalecimiento de la democracia en la región; y 3) El estable-

¹⁴ Los países participantes en esta etapa fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹⁵ Dicho informe se encuentra disponible en el portal www.democraciaactiva.org.

cimiento de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos para adelantar los mandatos de las Cumbres de las Américas.

Consecuente con esos objetivos, se realizó una evaluación del cumplimiento de los compromisos gubernamentales en 21 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Su finalidad fue la de hacer seguimiento a los compromisos de las Cumbres de las Américas en los cuatro temas definidos por la red.

A partir de la aplicación de una metodología diseñada por Democracia Activa, el Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental, cada país generó informes nacionales que midieron el grado de cumplimiento y aplicación de los mandatos de las Cumbres en los cuatro ámbitos temáticos señalados, y plantearon recomendaciones prácticas y específicas, orientadas a los gobiernos, para que éstos mejoren la implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas. Además, a partir de estos informes, se elaboró el Informe Hemisférico 2006 – 2008 “Las Cumbres no deben quedar en letra muerta”¹⁶.

En su quinta fase, a partir de 2010, se inició un proceso de evaluación del Índice de Evaluación del Cumplimiento Gubernamental (IECG) así como de las estrategias de incidencia de Democracia Activa, que incluyeron un taller en Santiago de Chile en enero de 2010, y otro en Bogotá, Colombia, a comienzos de 2011. En función de los aprendizajes y resultados obtenidos de las etapas anteriores, se acordó realizar durante el año 2011 una nueva medición del Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental, para el período 2009 al 2011, utilizando una versión mejorada de esta metodología en 8 países de las Américas: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Producto de estas investigaciones cada país elaboró un Informe Nacional con los resultados de sus estudios, así como también un conjunto de recomendaciones que se darán a conocer durante el proceso preparatorio de la próxima Cumbre de las Américas a realizarse en Cartagena de Indias, Colombia, en abril del 2012.

¹⁶ Este informe se encuentra disponible en el portal www.democraciaactiva.org.

El índice de evaluación del cumplimiento gubernamental (IECG)

El IECG es una herramienta especialmente diseñada para dar seguimiento desde la sociedad civil al proceso de las Cumbres de las Américas. Es una evaluación realizada por miembros y organizaciones de la sociedad civil, relativa al avance o retroceso por parte de los gobiernos en el nivel de implementación de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas, relacionados con la descentralización y los gobiernos locales, el acceso a la información pública, la libertad de expresión y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

Acerca de la naturaleza de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas

Este enfoque metodológico toma en cuenta la naturaleza de los mandatos y compromisos firmados en los procesos de Cumbres de las Américas. Es un Índice ad hoc respecto a esos mandatos generales de carácter permanente.

El Plan de Acción de Quebec, y las demás declaraciones multilaterales de las Cumbres, consignan como acuerdos un conjunto general de acciones a realizar por parte de los gobiernos. Los compromisos allí descritos son de un grado de generalidad muy alto. En ellos se fijan muy pocas tareas concretas y/o específicas que se orienten a alcanzar metas en un tiempo determinado. Tampoco son explícitos en identificar actores/as que debiesen ser movilizados¹⁷.

La propia generalidad de dichos planes de acción hace que estos se constituyan en un marco general de orientaciones. Por tal razón, dichos planes son mandatos generales de carácter permanente. Estos mandatos obligan a los gobiernos a realizar de manera constante acciones (de diversa intensidad) que, en el marco de políticas públicas, apunten al cumplimiento de los objetivos fundamentales allí establecidos. Asimismo, les obliga a abstenerse permanentemente de realizar actividades que resulten contrarias o perjudiciales al cumplimiento de los mandatos específicos. El IECG permite evaluar en forma periódica estos mandatos generales de carácter permanente, de acuerdo a la importancia que las OSC y expertos/as temáticos/as nacionales asignan a lo que cada gobierno ha hecho, en un determinado período, en cada uno de los temas o compromisos definidos.

¹⁷ Esas características los diferencian radicalmente, por ejemplo, de la estructura de los compromisos relativos al cumplimiento de las Metas del Milenio fijadas por Naciones Unidas. Los verbos predominantes son del tipo “fortalecerán”, “promoverán”, “trabajarán”, “apoyarán”, “buscarán”, “impulsarán”.

El papel de la sociedad civil frente a los mandatos de las Cumbres de las Américas

La sociedad civil tiene derecho a demandar a los gobiernos que “aterriquen” esta vaguedad en acciones a realizar cada año para aproximarse a los objetivos definidos en esos compromisos. Asimismo, tiene derecho a pronunciarse sobre el conjunto de esas actividades, evaluándolas críticamente ya que éstas son las manifestaciones efectivas del cumplimiento cabal por parte de los gobiernos de los compromisos acordados.

En consecuencia, este Índice consiste en una evaluación a realizarse sobre la base de la opinión de un conjunto de personas y organizaciones miembros de la sociedad civil¹⁸, quienes examinan críticamente las acciones concretas a través de las cuales cada gobierno ha operacionalizado los compromisos de carácter general asumidos en las Cumbres.

Este enfoque permite a la sociedad civil fortalecer su interpelación a los gobiernos a iniciar procesos y/o acciones que supongan avanzar en la implementación de los compromisos contenidos en estos mandatos generales de carácter permanente. Si los gobiernos se comprometen con principios generales, les son exigibles actividades y políticas coherentes con esa declaración general. Por lo tanto, el Índice califica las acciones concretas que se hayan realizado en un período determinado, según su mayor o menor consecuencia sobre los compromisos implícitos en los mandatos de los planes de acción de las Cumbres.

Avances y retos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA

A partir de 2001, con la III Cumbre de las Américas, se llevaron a cabo adelantos importantes dentro del sistema interamericano respecto a la participación de la sociedad civil, ya que fueron aprobados diversos mandatos que buscaron fortalecer

¹⁷ Se entiende por sociedad civil “las formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades. Esta esfera se genera e interviene a través de las instancias de comunicación pública y participación institucionalizadas existentes. Una condición fundamental de su desarrollo es que requiere de marcos institucionales para reproducirse y preservar su libertad de acción (...) Quienes forman la sociedad civil no aspiran a ejercer directamente el poder político ni económico, sino más bien a influir –sobre todo, a través de la comunicación pública– en las instituciones estatales, los partidos políticos y el ámbito privado”. En PNUD, “Informe de Desarrollo Humano 2004: El poder: ¿para qué y para quién?”. Chile. Programa de las Naciones Unidas (PNUD-Chile). 2005. pp. 218-219. Dentro de esta definición están incluidas entidades académicas, centros de opinión, diversas organizaciones sociales dedicadas a la promoción y defensa de derechos, entre otros.

su participación desde los entornos nacionales. Adicionalmente, se generaron una serie de decisiones relacionadas con su interlocución en las diferentes instancias del sistema interamericano.

Se ha promovido la participación de la sociedad civil en diferentes instancias. El registro de organizaciones reportó para 2010 la inclusión de 342 organizaciones. Sin embargo, es de notar que en los últimos años se ha politizado el registro ya que varios gobiernos, notoriamente los de Bolivia, Nicaragua y Venezuela, han ejercido su poder de veto para rechazar la inscripción de OSC que mantienen posiciones críticas respecto a sus políticas nacionales e internacionales. Adicionalmente, desde 2010 se ha propuesto la “Estrategia de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA”, desde el Departamento de Asuntos Internacionales, sin que se haya logrado su aprobación en el Consejo Permanente. Igualmente, se ha desarrollado el “Manual para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA”, que busca proveer información para facilitar la participación de las OSC. También existe la página web de la sociedad civil de la OEA. En ocasiones se provee un financiamiento para que las OSC puedan participar en estas actividades y se creó la figura del fondo específico para apoyar la participación de la sociedad civil en actividades de la OEA y el proceso de Cumbres.

Otra instancia de esta organización que fomenta la inclusión de los actores no estatales, es la Secretaría de Cumbres de las Américas, que ha organizado distintos foros preparatorios con las OSC. El proceso de Cumbres, considerado como una de las formas más amplias de multilateralismo, entró en crisis tras los problemas presentados durante la V Cumbre en Trinidad y Tobago en 2009. Por primera vez en su historia, en la reunión de 2009 no se logró generar un consenso en torno a la declaración final, que fue rubricada y presentada únicamente por el país anfitrión.

No obstante el reconocimiento que se hace a estas instancias de la OEA que fomentan la participación de la sociedad civil, debe señalarse la falta de voluntad política de varios gobiernos que más bien buscan debilitar dicha participación, que es de carácter puramente consultivo. En la mayoría de los casos, cuando se efectúan los diálogos entre jefes de delegación en el marco de las Asamblea Generales y de las Cumbres, son escasos los funcionarios de alto nivel que asisten (www.democraciaactiva.org). Tampoco existe una relación o mecanismos que permitan que las OSC participen en la elaboración de las agendas de los diversos foros de sociedad civil, lo cual lleva muchas veces a una muy amplia diversidad de temas que diluye los debates sin que pueda llegarse a formulaciones concretas sobre los temas tratados. Es una participación regulada desde la OEA.

En el contexto general, debe señalarse que existen retrocesos respecto a los mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Los nuevos espacios de concertación política como Unasur y la CELAC no toman en cuenta su participación.

Esto hace que el sistema Interamericano sea uno de los pocos espacios que admiten un diálogo de consulta con las organizaciones sociales. Por lo tanto, DA considera de importancia hacer públicos no solamente los resultados de su seguimiento y evaluación de los mandatos de las Cumbres en los cuatro temas señalados, sino también aportar con propuestas que fortalezcan la participación de la sociedad civil en los distintos organismos de la OEA. En este sentido, manifiesta su preocupación por el posible debilitamiento del sistema Interamericano de derechos humanos, que dejaría a las organizaciones de la sociedad civil sin un foro continental para defender los valores democráticos y los derechos humanos.

Resultados 2009-2011 del índice de evaluación del cumplimiento gubernamental¹⁹

La síntesis de las principales tendencias respecto a los avances y los desafíos en cada uno de los ocho países muestra que:

- Los compromisos gubernamentales en materia de libertad de expresión, acceso a la información pública, descentralización y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil no evidencian avances significativos en ese periodo, lo cual ratifica los resultados obtenidos anteriormente (2006-2008).
- El IEDG muestra que los gobiernos han hecho muy poco para avanzar en los compromisos adquiridos en estas cuatro áreas en el marco de la Cumbre de las Américas, y que incluso algunos han implementado medidas que atentan contra su cumplimiento.
- Se evidencia la recurrencia hacia algunos avances en cuanto a los marcos legales pero se ratifica la presencia de importantes desafíos en las dinámicas cotidianas de los gobiernos que en vez de orientarse hacia el logro de adelantos en estos temas, más bien implementan políticas restrictivas que marcan retrocesos.

¹⁹ Participaron: Fundación Construir-Bolivia, Instituto de Estudios da Religia (ISER)-Brasil, Corporación Participa-Chile, Fundación Presencia-Colombia, Fundación Esquel-Ecuador, Semillas para la Democracia-Paraguay, Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo (DESCO)-Perú e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)-Venezuela.

Una síntesis de los resultados obtenidos muestra las siguientes tendencias

En acceso a la información pública como avances varios países aprobaron en ese periodo la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública e inclusive la existencia de programas de capacitación a funcionarios públicos en este tema; y se amplió el acceso a las TICs. Como desafíos, otros países advirtieron que la limitación fundamental respecto a este derecho es la falta de una ley lo que genera prácticas discrecionales de funcionarios públicos y, en algunos casos, la negativa a proporcionar la información requerida por la ciudadanía. En este sentido, para las propuestas de nuevas legislaciones se sugiere que dichas normas tomen en cuenta los estándares contemplados en la ley modelo interamericana de acceso a la información. Otra limitación identificada fue la calidad de la información, que en muchas ocasiones adolece de relevancia, pertinencia, actualidad y se presenta en formatos que dificultan su comprensión.

En cuanto a la libertad de expresión los avances fueron escasos en promulgación de nuevas normas que amplíen el ejercicio de este derecho, no solamente por los medios sino por la ciudadanía. En algunos casos, se reconoció una ampliación respecto a la participación de medios alternativos. Entre los desafíos, varios países reportaron prácticas gubernamentales que limitan este derecho, entre ellas, hechos de censura, persecución de periodistas, incautación de materiales audiovisuales así como autocensura de los medios. Otro factor reportado es que en algunos casos se evidenciaron disposiciones gubernamentales que en la práctica restringen a los medios comunitarios, populares e independientes.

Con respecto a la descentralización como avances, en algunos países se desarrollaron legislaciones que fortalecen a los gobiernos locales y que incluso definen claramente las competencias de los distintos niveles de gobierno, así como regímenes autonómicos, en otros casos; también se informó sobre la aplicación de medidas que tienen como fin fortalecer la participación ciudadana en la política local. Como desafío se señaló que solo en casos excepcionales el gobierno central promueve legislaciones y desarrolla políticas que conducen a un proceso de recentralización. En muchos casos, el gobierno central, pese a normas legales y constitucionales, asume las competencias de los gobiernos y entes descentralizados.

Acerca del fortalecimiento de la participación de la sociedad civil como avances se mostraron legislaciones que la favorecen, normas y mecanismos que al ponerlos en marcha la amplían. Entre los desafíos está, en varios países, que los procesos se construyen “desde arriba” y no a través de la participación de las comunidades y

organizaciones sociales. Otros casos informaron sobre el debilitamiento y pérdida de espacios de diálogo entre los gobiernos y los diversos actores no estatales, llegando incluso a escenarios de confrontación. En este sentido, se mostró preocupación por prácticas gubernamentales que llevan más bien al debilitamiento y desmovilización de diversos movimientos sociales.

VII. PRONUNCIAMIENTOS DE ACTORES SOCIALES

Los afrodescendientes

“Foro Interamericano: participación e incidencia de los y las afrodescendientes en la VI Cumbre de las Américas”.

Reunidos en la Ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia, el 12 de marzo del 2012, 42 representantes de organizaciones afrocolombianas y Redes regionales Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, participamos en el evento: “Participación e incidencia de los afrodescendientes en la VI Cumbre de las Américas: Conectando las Américas: socios para la prosperidad”; organizado por Global Rights – Partners for Justice y las organizaciones afrocolombianas Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES); Afroamérica XXI Capítulo Colombia y el Proceso de Comunidades Negras (PCN); con el apoyo de la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA y la Fundación Interamericana.

Considerando que los Estados de las Américas declararon el combate al racismo y la discriminación racial, con base en la Declaración y Plan de Acción de Santiago de Chile del año 2000, en preparación para la Conferencia Mundial contra el Racismo que tuvo lugar en Durban, África del Sur en el 2001.

Recordando el compromiso asumido por los Estados del hemisferio, en la Carta Democrática Interamericana, que plantea que el racismo y la discriminación racial y étnica son un obstáculo para la democracia y el desarrollo de los pueblos de las Américas.

Conscientes del compromiso asumido por los Estados en la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata) en busca de la igualdad de oportunidades de empleo, así como para combatir la discriminación en el ámbito laboral y un mejor acceso a la educación para los afro descendientes.

Complacidos por las actividades realizadas por la OEA, el Sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil durante el 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes de las Naciones Unidas; incluyendo la Cumbre Mundial Afrodescendiente; reali-

zada en La Ceiba, Honduras; la Conferencia Regional de las Américas; organizada por Global Rights, la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en marzo del 2011 en Washington D.C., el IV Encuentro de Afrodescendientes y transformaciones revolucionarias en América Latina realizado en Caracas, Venezuela; la Cumbre Mundial de la Juventud Afrodescendiente, realizada en San José, Costa Rica; Afro XXI: Cumbre Iberoamericana del año de los Afrodescendientes realizada en Salvador de Bahía, Brasil; y la Reunión de la Familia Africana, realizada en Cali, Colombia, entre otras.

Conscientes del trabajo que viene realizando el Grupo de Trabajo encargado de redactar el proyecto de la Convención Interamericana contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos; así como los esfuerzos realizados por el Departamento de Derecho Internacional.

Considerando que las mujeres, las jóvenes y las niñas afrodescendientes siguen siendo triplemente discriminadas, por el hecho de ser mujeres, afrodescendientes y pobres. Pese a los avances que se han obtenido en materia de políticas públicas y equidad social para el desarrollo de las mujeres esto no ha impactado de manera significativa a las mujeres afrodescendientes de los países de América Latina.

Preocupados por la falta de cumplimiento de parte de los Estados miembros a los mandatos emanados de las anteriores Cumbres de las Américas.

Consternados por la situación de pobreza e inequidad en la que se encuentran los/las Comunidades y Pueblos Afrodescendientes y los Pueblos Indígenas.

Preocupados por el impacto desproporcionado que los conflictos armados tienen en la población afrodescendiente; que la ha obligado a desplazarse, a confinarse y dejar sus territorios ancestrales.

Comprometidos a contribuir activamente para fortalecer el trabajo de la OEA en el combate al racismo y la discriminación racial e intolerancia en el hemisferio.

Conscientes de que son los Estados miembros los que participan en el proceso de discusión y aprobación del documento de la VI Cumbre; nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones:

Conscientes de que son los Estados miembros los que participan en el proceso de discusión y aprobación del documento de la VI Cumbre; nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones:

- Que los Estados implementen el enfoque diferencial afrodescendiente en los planes de desarrollo y las políticas públicas, incluyendo Políticas de Acción Afirmativa, que permitan contrarrestar la discriminación racial y las desigualdades económicas existentes entre las comunidades y pueblos afrodescendientes con otras poblaciones de la región, con especial énfasis en las mujeres afrodescendientes.
- Que los Estados miembros de la OEA sigan incluyendo la incorporación de la variable afrodescendiente en los censos, las encuestas de hogares de la región y en todos los formatos de captura de información pública y privada, con el fin de conocer no solo cuántos somos; sino cuáles son nuestras condiciones socioeconómicas y qué medidas van a adoptar para mejorarlas.
- Instamos a los Estados de la Región a cumplir las recomendaciones emanadas del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado en enero del 2012 “Situación de las personas afrodescendientes en las Américas”.
- Que los Estados miembros implementan las recomendaciones emanadas de las distintas Cumbres mencionadas, entre ellas el Plan de Acción de la Cumbre Mundial Afrodescendiente realizada en La Ceiba, Honduras y el Plan de la Acción de la Organización Negra Centroamericana (ONECA) del 2011.
- Que los Estados miembros aceleren el proceso de discusión del anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e Intolerancia, actualmente en discusión ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA.
- Que los Estados miembros asuman el compromiso de apoyar los trabajos de la Relatoría Especial de Pueblos afrodescendientes y Discriminación Racial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Que los Estados miembros dejen sin efecto los procesos de desnacionalización y el desconocimiento de los derechos adquiridos, mediante la aplicación retroactiva de leyes en perjuicio de la población afrodescendiente.
- Adoptar medidas urgentes y acciones afirmativas para erradicar la pobreza, el racismo y la discriminación racial contra las mujeres afrodescendientes, promoviendo su participación en espacios de toma de decisiones e incrementar su participación en cargos electivos y en las instancias del poder público, tanto a nivel nacional, como local.

- Que los Estados miembros ratifiquen la Resolución A/66/460 de la Organización de las Naciones Unidas sobre el decenio de la población afrodescendiente.

Firman representantes de las siguientes organizaciones:

Colombia

Asociación Nacional de afrocolombianos Desplazados (AFRODES)

Asociación de Mujeres afrocolombianas (AMUAFROC)

Afroamérica XXI Capitulo Colombia

Conferencia Nacional afrocolombiana (CNOA)

Colectivo de Estudiantes Universitarios afrocolombianos (CEUNA)

Movimiento Nacional Cimarrón

Proceso de Comunidades Negras (PCN)

Redes Regionales

Articulación de ONG de Mujeres Negras Brasileñas (AMNB)

Organización Negra Centroamericana (ONECA)

Red de Encuentro Dominicano Haitiano Jacques Viau afroamérica XXI Plataforma continental

Pueblos indígenas

“IV Cumbre de los Líderes Indígenas de las Américas: tejiendo alianzas por la defensa de la madre tierra”.

En las Américas viven entre 45 y 50 millones de personas pertenecientes a más de 400 pueblos indígenas que conservan sus propios idiomas, visiones del mundo y formas de organización social y política, lo cual convierte a nuestro continente en heredero de una gran diversidad de culturas, de idiomas, de pueblos y de nacionalidades indígenas.

Presentación

Los Pueblos, Naciones y Organizaciones Indígenas de Sudamérica, Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, presentamos en este documento nuestras principales preocupaciones y nuestras propuestas a los 34 jefes de Estados miembros de la

OEA que se reunirán en Cartagena, Colombia los días 14 y 15 de abril de 2012, en el marco de la VI Cumbre de las Américas, que tiene como lema: “Conectando las Américas: Socios para la prosperidad”.

En las últimas décadas los derechos y el carácter pluriétnico y pluricultural de los Estados americanos han sido reconocidos en la gran mayoría de sus constituciones políticas. Otros Países de la región como Bolivia y Ecuador¹ se han constituido en Estados plurinacionales, reconociéndoles a los pueblos milenarios el carácter de naciones. En el mismo sentido, un importante número de instrumentos políticos y jurídicos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, han sido ratificados y avalados por los diferentes países.

No obstante, estudios sobre pobreza en la región concluyen, que a pesar de la creciente influencia política de los pueblos indígenas, éstos muestran pocos avances en materia económica y social, continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación en comparación con otros sectores vulnerables. La situación para niñas, niños y adolescentes en Bolivia, Perú y Ecuador es de riesgo alarmante, ya que son víctimas de explotación sexual y laboral, y padecen las peores formas de trabajo infantil. Adicionalmente, los pueblos indígenas que viven en países en situación de conflicto o zonas fronterizas enfrentan desafíos adicionales derivados del narcotráfico, la militarización de sus territorios y la pérdida de sus espacios de desarrollo y reproducción social, cultural y económica. En Colombia esta situación se agrava por el riesgo de exterminio físico y cultural, generado entre otros, por los impactos del conflicto armado interno.

La situación de los pueblos indígenas en las Américas se empeora con la militarización creciente, la criminalización de las protestas sociales, en especial, las efectuadas por las organizaciones indígenas. También resulta de gran preocupación para los pueblos indígenas de la Américas, las políticas de desarrollo, en particular las políticas extractivistas: la minería por ejemplo, es un problema global que genera despojo territorial, desintegración, rompimiento del tejido social y exterminio de los pueblos. Teniendo en cuenta lo anterior, exhortamos a todos los Estados de las Américas a que implementen, junto con los pueblos indígenas, las siguientes propuestas y recomendaciones:

1 Véase, Constitución Política del Estado de Bolivia y Constitución Política del Estado de Ecuador en el artículo 1º

Propuestas y recomendaciones

En relación con la participación de los pueblos indígenas en la OEA, manifestamos, que las actuales reglas de participación en este organismo no incluyen a nuestros pueblos, por lo cual, se recomienda:

- a) Que en la OEA se instituya una instancia que garantice la interlocución política entre los Estados partes y los pueblos indígenas de las Américas. Se recomienda la constitución de un Grupo de Expertos Indígenas, quienes en coordinación con la OEA, propondrán los lineamientos sobre esta instancia de interlocución.
- b) Fortalecer las instancias de protección de los derechos humanos de la OEA (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos), y evitar que se promuevan enfrentamientos y tensiones por la protección de derechos humanos de los pueblos indígenas versus el desarrollo económico de los Estados.
- c) Constituir al grupo de autoridades indígenas de pueblos de las Américas en un órgano consultor y/o consejero de los Jefes de Estados las Américas, para que el punto de referencia de sus decisiones posea el sentido de vida y de armonía de los pueblos indígenas.

En relación con los instrumentos jurídicos, los pueblos y organizaciones indígenas reconocemos los avances en la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la protección de nuestros derechos. No obstante, insistimos en la necesidad de contar con herramientas jurídicas y políticas en el sistema interamericano.

Por lo anterior se recomienda:

- a) Aprobar de manera urgente la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, respetando, como estándar mínimo para la negociación, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). Requerimos a los Estados para que en la Declaración Americana se incorporen las realidades específicas y diferentes de los pueblos indígenas de la región.
- b) El proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas debe reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas como pueblos con el derecho a la autodeterminación sin discriminación. Ello se aplica a los pueblos indígenas en los territorios no autónomos².

² Artículo 3º de la UNDRIP.

- c) Impulsar la elaboración y aprobación de una Convención Americana sobre consulta previa y consentimiento previo libre e informado para los pueblos indígenas y tribales.

En relación con los temas de la VI Cumbre de las Américas:

- a) Con respecto a los ODM, se recomienda adoptar medidas efectivas y eficaces para reducir el empobrecimiento extremo y la marginación social y económica de los pueblos indígenas, como una prioridad de los Estados de las Américas.
- b) Los Estados deben adoptar medidas eficaces para erradicar la discriminación y la violencia contra los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres, los niños, niñas y jóvenes indígenas.
- c) En relación con la seguridad: se urge a los Estados para que adopten medidas efectivas y eficaces referidas a la necesidad de seguridad y protección de los pueblos indígenas de las Américas, en especial, los pueblos en riesgo de extinción y exterminio físico y cultural, prioritariamente, para los que se ubican en la Cuenca Amazónica de los nueve países que la conforman.
- d) Los Estados deben adoptar medidas adecuadas para reconocer, restituir y proteger las tierras, los territorios, el medio ambiente y las culturas de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o en contacto inicial.
- e) En relación con los Desastres naturales exhortamos a los Estados para que se adopten medidas integrales que prevengan estos desastres, que en su gran mayoría son causados por acciones u omisiones humanas y políticas de los gobiernos.
- f) Se recomienda analizar las consecuencias que estos desastres naturales generan en los pueblos indígenas y el mayor riesgo que tienen por la fragilidad de los ecosistemas en los que habitan. Invitamos a los Estados a tomar en cuenta los conocimientos y los aportes que los pueblos indígenas han hecho a la humanidad para el manejo de la naturaleza y sus ecosistemas.
- g) Con respecto a la integración física de las Américas, es de gran preocupación para nosotros esta integración, en la medida que está asociada con la extracción de nuestros recursos naturales y encaminada a posibilitar su explotación, lo cual conlleva serias y graves consecuencias en la vida de los pueblos indígenas. Consideramos, esperamos y exhortamos para que el desarrollo no signifique para nuestros pueblos mayor empobrecimiento y mayores riesgos de exterminio. En relación con este tema

debatiremos sobre las consecuencias y el significado Plan Puebla Panamá, IIRSA y otros megaproyectos que se planean para la integración.

- h) En atención a lo anterior, se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas cuando: i) sus derechos inherentes puedan ser afectados, en particular los derechos relacionados con las tierras, el agua, los recursos (inclusive los subterráneos) y los territorios³; ii) se contemple realizar actividades comerciales y de desarrollo, incluidos los acuerdos de libre comercio y las actividades industriales de extracción, en las que participen empresas transnacionales en los territorios indígenas; y iii) cuando se ponga en riesgo la pervivencia física y cultural del pueblo.
- i) En relación con el acceso a y utilización de tecnologías se recomienda: facilitar, apoyar y promover el uso y desarrollo adecuados de tecnologías de la información y la comunicación para los pueblos indígenas, a fin de fortalecer su bienestar político, social, educativo, cultural, espiritual y económico, incluidos los sistemas educativos indígenas.

Asegurar la libertad de expresión y formular políticas públicas para la comunicación

- j) indígena, fundamentadas en la comunicación y en las formas de transmisión de los saberes propios.

En relación con los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas:

- a) Adoptar medidas efectivas para asegurar la protección contra las violaciones de los derechos humanos, relacionadas con el derecho al territorio, el conflicto armado y sus múltiples consecuencias, la trata de personas, la migración, el desplazamiento forzado y la reubicación forzada de los pueblos indígenas, entre otras.
- b) Los pueblos indígenas de Colombia manifiestan su preocupación por la presencia y el desarrollo del conflicto en sus territorios ancestrales, por ello exhortamos a los Estados de la región a instar al Estado Colombiano a trabajar en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado, en el que los pueblos indígenas como actores políticos y de paz, jueguen un papel importante.

Finalmente, es nuestro deseo recordar que las promesas de progreso y desarrollo que en algún momento guiaron a toda la humanidad, ya mostraron a plenitud todas sus limitaciones y efectos devastadores, sobre todo en países “altamente desarrollados” como los europeos, en los que hoy en día la prioridad ya no es el desarrollo, sino la forma de revertir todo el daño que se ha causado.

3 Artículo 26 de la UNDRIP.

Los problemas globales necesitan soluciones globales estructurales. Requerimos un amplio cambio en la visión de la vida; la humanidad busca respuestas y los pueblos indígenas planteamos el paradigma de la cultura de la vida, que es comunitario y natural, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI, 2010).

Los invitamos a formar parte de esta alianza por la defensa de la madre tierra y de la vida en todas sus formas.

Bogotá, Colombia 12 de marzo de 2012

Los aportes del presente, han sido recogidos en diferentes escenarios de discusión y diálogo preparatorios a la Cumbre.

Diálogo del sector privado

“Conectando las empresas, conectando a la gente en las Américas”, Diálogo del sector privado, Washington, D.C., 13 de marzo de 2012.

“Conectando las empresas, conectando a la gente en las Américas”, fue el gran tema del diálogo del sector privado de la OEA, celebrado el 13 de marzo de 2012, que convocó a empresarios y representantes de organizaciones del sector privado de las principales regiones del Hemisferio. Este diálogo fue seguido por más de 55.000 personas a través de la Internet y las distintas redes sociales. Estamos distribuyendo los resultados de la encuesta de la OEA al sector privado realizado en preparación a la Cumbre de las Américas y presentado como insumo al Diálogo. Las recomendaciones surgidas durante el Diálogo sobre los temas considerados especialmente relevantes en la agenda regional para consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, son los siguientes:

Capital humano

Invertir en nuestro capital humano, qué es nuestro principal patrimonio en las Américas, y brindar una educación de alta calidad; para desarrollar las capacidades, aptitudes y habilidades necesarias para enfrentar los retos que presenta la economía del Siglo XXI.

Emprender las medidas y colaboración público-privada necesarias para mejorar las oportunidades de nuestra fuerza laboral; ofreciendo mejores condiciones para que

nuestras empresas, pequeñas, medianas y grandes puedan fortalecer su competitividad, y generar crecimiento económico sostenible.

Facilitar la integración de jóvenes al trabajo mediante pasantías y aprendizaje productivo, que permitan que el bono demográfico de la región sea aprovechado como un instrumento que contribuya a la prosperidad de los países de las Américas. La regulación laboral y la capacidad de facilitar la educación vocacional y la integración de los jóvenes al empleo contribuirían de forma importante a mejorar la productividad y fortalecer las oportunidades de inclusión social.

Se recibieron los resultados de la encuesta de alcance mundial sobre las capacidades requeridas de la fuerza laboral realizada por Talento Global 2021 preparada por Oxford Economics que incluyó a nueve países de las Américas. Dicho estudio puede generar muchas recomendaciones útiles y productivas a quienes deben instrumentar políticas públicas enfocadas a la fuerza laboral en nuestros países.

Clima de negocio

Los requisitos para crear, cerrar y facilitar la gestión de un negocio siguen creando obstáculos para el sector privado de la región y desincentiva los emprendimientos empresariales y la formalidad.

Los gobiernos deben promover reformas que creen un entorno propicio y apoyen el desarrollo del sector privado, racionalizando onerosas regulaciones de negocios que afectan predominantemente a micro, pequeñas y medianas empresas para facilitar su acceso a la economía formal.

Los gobiernos deben promover un ambiente de negocios que facilite el acceso a crédito por parte de micro, pequeñas y medianas empresas usando un enfoque basado en el mercado para sacar a la base de la pirámide de la pobreza.

Invertir más y mejor en investigación y desarrollo, y generar un entorno que promueva la innovación y el emprendimiento son aspectos fundamentales para la competitividad de nuestros países. La colaboración pública, privada, con la academia y centros de investigación son elementos indispensables. Sin innovación es muy complicado crear oportunidades de inversión, intercambio comercial de productos y servicios de alto valor agregado y promover empleos bien remunerados y estables. Incentivos fiscales, protección a la propiedad intelectual, la facilitación de la comercialización de nuevas tecnologías, acceso al financiamiento y al mejoramiento de la

conectividad, son factores a considerar para fortalecer los sistemas de innovación. La colaboración y coordinación público-privada resultan fundamentales, en el desarrollo de una infraestructura moderna y de calidad. La acción conjunta y el avance simultáneo de los países en esta materia es la única forma de crear una región competitiva.

Fue destacado el concepto de competitividad sostenible que apunta hacia un desarrollo económico y social inclusivo, en equilibrio y con pleno respeto al medio ambiente.

Las empresas necesitan integrar a la responsabilidad social corporativa como parte integral de su estrategia principal de negocio creando una prosperidad sostenible. Los gobiernos de la región deben promover y fomentar más la responsabilidad social corporativa.

Aprovechar oportunidades de negocios derivadas de la expansión del acceso a crédito y capital por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Seguridad ciudadana

El sector privado juega un rol fundamental en el apoyo a los gobiernos para dar marcha atrás al ciclo dañino que constituye la inseguridad pública.

Para romper este ciclo, los sectores públicos y privados deben trabajar en conjunto y con el apoyo de las ONG y los medios de comunicación para generar un nuevo ciclo. El compromiso del sector privado en cada fase del proceso es requerido a fin de poder reducir el impacto social y económico que resulta de una sociedad sumida en la inseguridad ciudadana.

A partir de esta participación se producirán mercados más saludables, lo que debe resultar en la restauración de la confianza por parte de los consumidores.

Innovación, tecnología y conectividad

Información e infraestructura de comunicaciones universalmente disponibles, incluida banda ancha móvil y computación en la nube, es fundamental para el futuro éxito económico y social de las Américas, incluyendo sus economías más pequeñas:

- a) La prestación competitiva de “building blocks” es fundamental para el éxito;
- b) Adoptar estándares globales de tecnología, incluyendo planes de espectro que mejoren la armonización regional, aumentará la competencia y reducirá los costos.

Los gobiernos tendrán que reconsiderar las políticas públicas que impiden los beneficios de la nueva infraestructura de TICs:

Los “nuevos servicios y la tecnología del conocimiento”:

- Poner fin a las barreras regulatorias y de licencias a la nueva información sobre servicios y aplicaciones.
- Armonizar las regulaciones bancarias y de telecomunicaciones para permitir la banca móvil y el ahorro.
- Crear reglas y adaptar los sistemas médicos en beneficio de las innovaciones móviles de salud.
- Fomentar la adopción de soluciones TICs para modernizar las escuelas y la capacitación laboral.
- Eliminar las barreras políticas a la innovación liderada por los empleados y servicios en la nube para impulsar la innovación.

Quitar prácticas que limitan:

- La formalización de las PYMEs. Cuando las PYMEs entran en la economía formal pueden invertir más eficientemente en herramientas TICs y las habilidades de los trabajadores.
- Creación de empresas sociales que utilizan el capital privado pero que incluyen objetivos sociales, y no la maximización de la rentabilidad de los accionistas.

Habilitar la computación en nube para operar sobre una base transfronteriza que permita que los países se beneficien plenamente de la rápida evolución y división del trabajo mundial, incluyendo la producción regional y sistemas de innovación:

- a) Adoptar políticas nacionales para seguridad de los datos y la protección de la privacidad, así como la seguridad nacional, que sean menos restrictivas sobre los sistemas de nubes transfronterizas y permitir una innovación continua liderada por la industria.
- b) Trabajar en asociación con otros gobiernos, empresas y la sociedad civil en el establecimiento de expectativas nacionales compatibles de privacidad y seguridad.

Alianzas público- privadas

Existe consenso sobre la importancia de desarrollar asociaciones público-privadas para el logro de un desarrollo social sostenible.

Un ejemplo de una iniciativa de inclusión por parte de empresas socialmente responsables son las Ferias Inversas; es decir grandes empresas comprándole a empresas pequeñas. Alianzas privadas-privadas y públicas-públicas generan alianzas público-privadas.

El sector privado tiene que aprender a no hacer protesta sin propuesta

Se presentó la propuesta de un decálogo de acción:

- 1) Respeto al Estado de Derecho
- 2) Privilegiar el financiamiento interno (bancaización, recapitalización de banca de desarrollo)
- 3) Mejorar la infraestructura física (telecomunicaciones, Internet gratis para los pobres)
- 4) Reducir la burocracia pública y privada (la burocracia representa 3% del PIB)
- 5) Adopción de mejores prácticas tributarias (dos tipos de impuesto: al consumo y al ingreso)
- 6) Red de acuerdos para evitar doble tributación
- 7) Proyecto de protección a la propiedad intelectual (unificar procedimientos en el continente)

- 8) Impulsar la educación superior y el desarrollo tecnológico (invertir en eso más de 2% del PIB)
- 9) Disciplina fiscal (candados al endeudamiento)
- 10) Actuar en pro de la educación infantil (mejorar la calidad de la mano con los sindicatos).
- 11) Reformas migratorias en países que no las tengan (Hay políticas que irrespetan los Derechos Humanos).

Se mencionó la Declaración Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales de (CEATAL) a la XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, celebrada los días 30 de octubre y 1º de noviembre de 2011 en San Salvador, que destacó el compromiso con la libertad y la democracia, el entorno necesario para la sostenibilidad de las empresas, el empleo de los jóvenes como prioridad, la educación, formación y aprendizaje permanente, la informalidad obstáculo del desarrollo y el diálogo social y nacional. También se hizo referencia a la Declaración Conjunta COSATE CEATAL sobre jóvenes y trabajo decente.

El Foro de Competitividad de las Américas que tendrá lugar en Cali, Colombia del 24 al 26 de octubre de 2012 y la Red Interamericana de Competitividad (RIAC) son mecanismos efectivos que permiten el diálogo entre el sector público y privado, el intercambio de experiencias entre países e instituciones, e iniciativas conjuntas.

Encuesta del sector privado sobre los temas de la VI Cumbre

Muestra: más de setenta respuestas en países ubicados en Norte América, América Central, Sur América y el Caribe

Temas: Infraestructura, competitividad, facilidad del comercio, clima de inversión, capital humano, tecnología y responsabilidad social.

Visión hemisférica

¿Cómo ve la situación económica y política en los próximos cuatro años?

- optimista: 52 por ciento
- neutral: 38 por ciento
- pesimista: 10 por ciento

El 33 por ciento de los encuestados considera que el mayor desafío en el corto plazo, es el fortalecimiento del estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Para el 25 por ciento de los encuestados el mayor desafío en el largo plazo consiste en mejorar el sistema educativo. El 47 por ciento de los empresarios considera que la mayor amenaza para la democracia son las instituciones débiles y la corrupción.

Infraestructura

Lo bueno

La calidad en telecomunicaciones

- muy buena: 26 por ciento
- buena: 43 por ciento
- razonable: 28 por ciento
- pobre: 3 por ciento
- muy mala: 0 por ciento

Lo malo

La calidad de los caminos comerciales

- muy buena: 0 por ciento
- buena: 11 por ciento
- razonable: 42 por ciento
- pobre: 34 por ciento
- muy mala: 13 por ciento

El 22 por ciento de las compañías respondió que está preparado para una crisis de seguridad.

24 por ciento de las empresas dice estar preparada para un desastre natural.

Competitividad

Los principales factores para mejorar la competitividad según los empresarios:

- Promover educación de calidad: 31,4 por ciento
- Impulsar el desarrollo de una moderna y eficiente infraestructura: 17,1 por ciento
- Posicionar la innovación como un factor determinante para la competitividad: 14,3 por ciento

- Promover la transparencia en la administración del gobierno: 11,4 por ciento
- Estimular el comercio y la integración: 11,4 por ciento
- Fortalecer la creación de instituciones eficaces responsables de la promoción de la competitividad: 8,6 por ciento

El setenta por ciento de los encuestados consideran que el estado de derecho es muy importante para fomentar la competencia en la región.

Facilidad del comercio

¿Cuándo un emprendimiento tiene más probabilidades de presentar problemas en la región?

- Número de procedimientos (obtención de permisos, licencias, etc.): 44 por ciento
- Falta de reglas claras o estado de derecho débil: 30 por ciento
- Tiempo que toma empezar operaciones: 13 por ciento
- Otros: 9 por ciento
- Ninguna de las anteriores: 4 por ciento

Más del ochenta por ciento de los encuestados dijo que las negociaciones de la OMC-plus y la armonización de los acuerdos comerciales regionales son de máxima prioridad.

Clima de inversión

¿Cuál es el paso más importante que se necesita tomar con el fin de reducir la corrupción y fortalecer el estado de derecho?

- Fortalecer las instituciones democráticas y un sistema judicial independiente: 40 por ciento
- Mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas: 24 por ciento
- Incrementar el escrutinio de grupos internacionales de vigilancia: 15 por ciento
- Fortalecimiento de la transparencia y el acceso a procedimiento de reglamentación: 12 por ciento
- Establecer un fiscal independiente para los casos de corrupción: 6 por ciento
- Incrementar la conciencia de los costos sociales y económicos de la corrupción: 3 por ciento

El 54 por ciento de los encuestados piensa que en la región se carece de una comprensión generalizada que las leyes de propiedad intelectual contribuyen a la innovación y a atraer inversiones. El 26 por ciento no estuvo de acuerdo.

Capital humano

¿En cuál de las siguientes áreas de su empresa ha encontrado la mayor dificultad en lo que respecta a temas laborales?

- Encontrando candidatos calificados: 34,3 por ciento
- Costos de contratación y despido: 20,0 por ciento
- Costos de seguros, pensiones, impuestos de nómina y salarios: 11,4 por ciento
- Inflexibilidad de la legislación laboral: 11,4 por ciento
- Restricciones para el ingreso y uso de la fuerza laboral extranjera: 8,6 por ciento
- No aplica, no me he encontrado con ninguno de estos problemas: 2,9 por ciento
- Otros 11,4 por ciento

¿Mercado para los empleados calificados, de alto potencial en la región?

- Oferta limitada de talento: 64,7 por ciento
- Extremada escases de talento: 23,5 por ciento
- Buena oferta de talento: 11,8 por ciento

De las 15 opciones, 24 por ciento de los participantes afirmaron que la incapacidad de atraer candidatos calificados es el principal tema relacionado con la fuerza laboral que confrontan las organizaciones en la región.

Tecnología

Los principales obstáculos económicos para las propuestas de innovación del sector privado que no se pueden realizar en la región:

- Insuficiente retorno de la inversión: 27,6 por ciento
- Preocupaciones sobre la protección de la propiedad intelectual: 20,7 por ciento
- Crecimiento insuficiente: 17,2 por ciento
- La innovación amenaza los productos y servicios existentes: 17,2 por ciento
- Insuficiencia de los niveles absolutos de ganancias: 10,3 por ciento

- Falta de rentabilidad: 6,9 por ciento
- No aplica: 13,7 por ciento
- Otros: 10,3 por ciento

El 66 por ciento de los encuestados dicen que es muy importante que los gobiernos ofrezcan incentivos al sector privado para estimular la inversión en conectividad de bajo costo en las zonas despobladas.

Responsabilidad social corporativa

¿Tiene su empresa incorporada la responsabilidad social corporativa como parte de su estrategia de negocio?

- Si: 90,7 por ciento
- No: 7,0 por ciento
- No aplica: 2,3 por ciento

¿Los gobiernos de la región aprecian el valor de la Responsabilidad Social Corporativa (RSE) y, por lo tanto, alientan y promueven la RSE?

- Algunas veces: 43,5 por ciento
- La mitad del tiempo: 43,5 por ciento
- No del todo: 30,4 por ciento
- Usualmente: 21,7 por ciento
- Completamente: 13,0 por ciento

El 54 por ciento dice que sería más efectivo para mejorar la educación, la participación en más asociaciones público - privadas; 29 por ciento dice que se centra en programas de formación y prácticas, y el 14 por ciento se enfoca en una mayor promoción en el proceso de formulación de políticas.

Jóvenes

Camino a Cartagena. Diálogo con jóvenes sobre la VI Cumbre de las Américas, Universidad Externado de Colombia⁴.

Roberto Hinestrosa Rey, Decano de la facultad de ciencias políticas, finanzas, gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado.

Es muy agradable saber que los jóvenes están llenos de expectativas, han venido trabajando y organizándose en diferentes encuentros para poder presentar recomendaciones sobre los temas de la Cumbre: igualdad y pobreza, acceso a tecnología, desastres naturales y seguridad ciudadana. Hay que resaltar la importancia que representa la juventud, sus iniciativas y su trabajo en la organización de la Cumbre de Cartagena. En primer término, hay una sensibilidad natural que tiene la juventud, en un mundo en donde los habitantes del planeta entre los 15 y los 25 años superan y doblan a aquellos que están dentro de los 25 y los 50 años.

Hay un número emergente de jóvenes, y no es solo una referencia negativa de aumento de la población. Los jóvenes han crecido con la tecnología del Internet que ha cautivado las comunicaciones en los últimos veinte años. Hay que resaltar cómo las redes sociales (Facebook, Twitter, Google+) son instrumentos diarios de acceso a la tecnología, con una invitación a la participación y globalización. Colombia es el país número 10 en utilización del Facebook en el mundo (el 9 es España) y ocupa el tercer puesto en América Latina. En las redes sociales, Facebook dobla la utilización de Twitter y en tercer lugar esta Google +. La red social Facebook es el cuaderno de notas y la libreta de todos los días de jóvenes que tienen acceso a tecnología en este país. Los jóvenes están utilizando su red de amigos para compartir absolutamente todo (fotos, comentarios, eventos sociales, anotaciones personales) y han comenzado a utilizarla como su agenda profesional y personal.

Hoy hay un proceso de globalización a través de la tecnología, llegando a todas y cada una de las partes del mundo, a participar en cada una de las iniciativas políticas, sociales, sobre cambio climático, desastres naturales, de contactos sociales e integración, y permite llegar directamente a los gobernantes. Es decir, el mundo se les acercó a los jóvenes por medio de la tecnología, con una invitación a participar,

4 Relatoría de Dionisio Lizarazo

opinar y utilizar las redes sociales. Utilícenlas dando una muestra de las capacidades y de las posibilidades que tienen como personas formadas, estudiantes y profesionales recién egresados. Aprovechar esta juventud, el gran conocimiento de la tecnología, la participación a la que se les invita y la presencia en la Cumbre de las Américas, como un espacio muy importante donde podrán lograr tener una manifestación del interés de una generación formada sobre la base de la tecnología.

La única envidia en este momento es no ser tan joven como ustedes. Invitarlos a utilizar la tecnología, toda esa energía e innovación, darle de verdad una fuerza a la globalización y a la integración cultural de iniciativas a través de todas estas redes tecnológicas y poder sacar los demás temas de pobreza, de desastres naturales, y de seguridad utilizando esos instrumentos que ya conocen y manejan a la perfección, que son la muestra de esa nueva generación "Y". Estoy seguro de que los diálogos y las iniciativas que presenten serán especialmente útiles para la cumbre, para ustedes y para todos nosotros.

"La participación de los jóvenes en las Cumbres de las Américas", Carlos Andrés Santiago, Young Américas Business Trust (YABT).

La OEA tiene tres niveles de decisión: el Consejo permanente que se reúne cada 15 días; las asambleas generales a las que asisten los cancilleres y se realiza cada año; y el máximo espacio político que tienen los gobiernos en el hemisferio: la cumbre de las Américas que busca discutir asuntos comunes, soluciones a los problemas que enfrenta la región y desarrollar una visión compartida. La VI Cumbre trabaja cinco subtemas: pobreza e inequidad, seguridad ciudadana, desastres naturales, acceso a las tecnologías e integración física las Américas. Los jóvenes que participaron en los procesos preparatorios sólo trabajaron sobre los cuatro primeros subtemas porque el último fue incluido posteriormente.

La juventud ha sido considerada como uno de los actores sociales para identificar y discutir los problemas y retos urgentes de la agenda interamericana. Además de la juventud, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas, el sector privado y los sindicatos participan como actores sociales en las actividades previas a la VI cumbre de las Américas. La participación de los actores sociales se ha venido consolidando a través de foros y reuniones de consulta, la consideración de sus recomendaciones en las reuniones y diálogos de alto nivel de los Estados miembros y los representantes de los actores sociales en el marco de la Cumbre, y el acompañamiento a los Estados en la implementación de los compromisos adquiridos y del desarrollo de la participación virtual.

En 2005 se realizó en Buenos Aires el evento “Jóvenes emprendedores de las Américas: foro para la participación de la sociedad civil en el proceso de la IV cumbre de las Américas, que congregó a más de 400 jóvenes y contó con la participación de 8.000 jóvenes en los procesos previos para construir la declaración de juventud de Buenos Aires que es presentada en la Cumbre de Mar del Plata. El principal avance de este foro de jóvenes de las Américas es que se incluyera en la declaración final de la Cumbre el fomento a un espíritu de emprendimiento y fuerte actividad empresarial. En 2009 en Trinidad y Tobago previo a la V Cumbre, más de 400 jóvenes participantes de los 34 Estados miembros se hicieron presentes y construyeron la declaración de juventud de Puerto España, presentada posteriormente en la Cumbre. Como resultado de este II Foro de jóvenes al año siguiente YABT y la OEA en alianza con el BID y el BM crearon la Feria del Desarrollo que contó con un millón de dólares para financiar proyectos de desarrollo de los jóvenes mediante la Competencia Development Marketplace 2010: Oportunidades de Desarrollo Juvenil para América Latina y el Caribe.

Dentro de las otras actividades que se han realizado están los diálogos sobre políticas, simposios y eventos de juventud; participación en reuniones del Consejo Permanente y las Asambleas Generales de la OEA; el diálogo entre ministros de Relaciones Exteriores y actores sociales en el marco de la Cumbre.

La participación de los jóvenes recoge aportes de toda la región en un proceso muy serio y dedicado. Para este III Foro existen tres vías de participación: la comunidad virtual de cumbres con el “diálogo virtual ideas de impacto: la innovación de la juventud y su contribución a la VI Cumbre de las Américas” que tuvo 475 miembros en el grupo, han realizado 206 comentarios sobre los diferentes temas y ha tenido 3.767 visitas. La segunda consistió en una encuesta virtual (survey monkey) en la cual participaron 500 jóvenes. La tercera fueron los diálogos presenciales con la organización y alianza de diferentes organizaciones juveniles e instituciones de toda la región. Se realizaron más de cuarenta diálogos en El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay, Paraguay, México, Venezuela y Colombia, con un estimado de 3.500 jóvenes participantes. Hay que tener en cuenta que dos de esos diálogos son regionales, el de Paraguay realizado por Vanguardia Iberoamericana contó con jóvenes de 22 países y el realizado en Uruguay por el Foro Latinoamericano de Juventud en el marco de la Universidad de Participación Ciudadana, con representación de jóvenes de varios países. Del Congreso Nacional de juventud del Perú y el primer diálogo de juventud Salvadoreña se generaron documentos suscritos por el gobierno nacional. Es decir, adicional a que esos reportes serán incluidos como recomendaciones para la VI Cumbre, fueron entregados oficialmente a los gobiernos como insumos en sus políticas públicas nacionales.

En Colombia se realizaron 16 diálogos locales y regionales (Rionegro, El Bagre, Envigado y Medellín en Antioquia; Corozal y Sincelejo en Sucre; Barranquilla y Sabanagrande en Atlántico, Cartagena, Manizales, Pereira, Bogotá y en Ipiales con el diálogo Binacional Colombia Ecuador) con la participación de alrededor de 1.000 jóvenes y representación de grupos poblacionales de discapacitados, víctimas del conflicto, indígenas y afrodescendientes. Como resultado de esos diálogos se construyó el reporte nacional de juventud, documento oficial de los jóvenes de Colombia hacia la VI Cumbre de las Américas y entregado oficialmente al gobierno colombiano a través del programa presidencial Colombia Joven con el compromiso de incluir las opiniones de los jóvenes en sus políticas públicas. La sistematización del reporte se realizó gracias a tres aliados fundamentales: la corporación metodológicamente jóvenes con los temas de seguridad ciudadana y desastres naturales; la corporación Ocasá sistematizó pobreza e inequidad y acceso a tecnología; y la asociación Colombia Soy Yo que construyó el reporte general. Este reporte se cruza con los reportes de los demás países y el reporte de los diálogos virtuales para construir la que se conocerá como la declaración de Cartagena, que se le entregará a los jefes de Estados y de gobierno para que sea tenida en cuenta el proceso de la Cumbre de las Américas y por cada uno de los Estados en sus políticas públicas.

Esta VI Cumbre de las Américas se diferencia de las demás en dos temas, por un lado y como parte del compromiso realizado por YABT con la Secretaría de Cumbre de las Américas de la OEA y el gobierno colombiano, el reporte va a ser entregado y enviado a todos los Estados miembros cuarenta días antes para que los gobiernos lleguen a la Cumbre con respuestas claras sobre los temas que están hablando los sectores sociales; y segundo, son recomendaciones para programas, proyectos o acciones puntuales que contribuyan a la solución de la problemática sobre cada tema, es decir, estas recomendaciones están llegando al más alto nivel, donde se toman las decisiones.

En el III Foro de Jóvenes de las Américas, cientos de jóvenes que hayan participado en los procesos previos, se darán cita del 10 al 13 abril de 2012 en Cartagena para debatir acerca de los planes de implementación de la declaración adoptada previamente. Hay cinco criterios de selección: equidad de género, representación geográfica, conocimiento y experiencia en los temas de la Cumbre, experiencia en implementación de proyectos o acciones concretas y participación activa en eventos previos sobre los cuatro temas tratados a través de comunidades virtuales y redes sociales que hayan permitido identificar acciones de los jóvenes.

"Reporte nacional de juventud sobre subtemas de pobreza e inequidad y acceso a las tecnologías" Stephanie Guerrero, Corporación Ocasá.

El reporte nacional de juventud en los temas de pobreza e inequidades se inicia con la consulta a nivel nacional con diferentes grupos poblacionales. Se estableció unos ítems específicos para el análisis más claro, que permitan leer y entender el reporte. Los conceptos generales que resultaron de esta consulta principalmente identificaron problemáticas o dificultades. En el tema de inequidad y pobreza se destacan: acceso a los servicios públicos, problemática relacionada con los recursos para hacer el pago de servicios básicos como agua, energía y en algunas zonas las dificultades para el acceso; el embarazo a temprana edad, que se le atribuyen específicamente a falta de educación y como una alternativa de solución se propone implementar una cátedra en los colegios y en las universidades; el acceso a la educación que conlleva problemas de desempleo y para el trabajo digno, relacionado con la calidad de las escuelas, universidades y el difícil acceso en zonas apartadas por la concentración de las instituciones en zonas urbanas.

Los jóvenes plantean una relación directa entre las dificultades para el acceso a un nivel básico de educación y las oportunidades de empleo. Frente al conflicto armado se destaca como problemática el desplazamiento forzado. Finalmente, en las políticas públicas de juventud se resaltan dos principales problemas: la falta de claridad sobre las políticas públicas, el desinterés y desconocimiento para participar. La problemática que se repitió en la consulta fue la corrupción que califican como un problema que encierra las anteriores.

Se plantean algunas propuestas de solución clasificadas entre los compromisos que debería adquirir el Estado y los compromisos que nosotros como jóvenes debemos asumir. En las propuestas de solución para el Estado están: satisfacer las necesidades básicas, generar oportunidades de empleo en igualdad de condiciones, educación gratuita con mayor cobertura a nivel nacional, garantizar condiciones para quienes se desmovilicen de los grupos armados ilegales y sean acogidos por la sociedad, y generar campañas de planificación familiar ante la problemática embarazos a muy temprana edad. Sobre políticas públicas de juventud garantizar la participación de los jóvenes. En las recomendaciones de solución y los compromisos a asumir por parte de los jóvenes se resalta el voto responsable, consciente, conociendo las propuestas de los candidatos y su viabilidad, tener una participación activa en las políticas públicas de juventud y hacer control y seguimiento a través de las veedurías ciudadanas.

Las problemáticas en acceso a tecnologías se relacionan con la conectividad del servicio de Internet, el alto costo del servicio en los centros que se prestan, la ausencia del servicio en centros de cómputos y escuelas públicas y la dificultad en el acceso a un computador. También se resalta el uso inadecuado de la tecnología por falta de capacitación y formación desde la escuela. Como responsabilidad del Estado debe estar la formación docente sobre el uso de las tecnologías y el seguimiento a los contenidos de las cátedras que se implementan y garantizar el acceso y conectividad en las zonas apartadas. Sobre recomendaciones para los jóvenes como acciones concretas se proponen campañas de donación de computadores, sobre el uso correcto de equipos, fuentes de información, actividades lúdicas con el uso de tecnología y las redes sociales como acciones multiplicadoras.

“Reporte nacional de juventud sobre subtemas de seguridad ciudadana y desastres naturales”, Nicolás López, Corporación Metodológicamente JovenEs.

En los ejes temáticos de seguridad ciudadana encontramos una paradoja en estos diálogos, por un lado se aborda al joven como víctima y por el otro como victimario. Como víctima, se pide brindar mayor protección en términos del reclutamiento forzado y se propone como gestor de paz; como problemáticas se presentan el abuso de autoridad, el sobrepaso de las fuerzas militares en sus procedimientos y la estigmatización del territorio (jóvenes estigmatizados como violentos por su procedencia). Como victimario, se pide mayor penalización judicial y se trata al joven como causa de los problemas. Hay un énfasis en la corrupción como un problema de seguridad ciudadana.

En propuestas de solución hay dos concretas: retomar el uso del espacio público y desarrollar la inteligencia ciudadana como forma de apropiación de estos espacios en términos de desarrollo humano. Se identifica el problema de las Bacrim, la necesidad de desarrollar legislación en contra el crimen organizado y mejorar la capacidad operativa.

Como medidas por parte del Estado, se hace énfasis en cómo se participa, se formula y se implementan las políticas públicas. Como compromisos de los jóvenes está no atentar contra la dignidad de los demás y apoyar las políticas, planes y proyectos propuestos. Se resalta la participación de la costa Caribe y el eje cafetero, las propuestas técnicas de Manizales y Pereira. Como ejemplos exitosos se presentan: TICs Américas y el proyecto “Jóvenes a lo bien” que desarrolla la Fundación Social. En estrategias y mecanismos de seguimiento se plantean la creación de observatorios juveniles para la gestión del conocimiento.

En el tema de desastres naturales, la principal problemática está relacionada con la corrupción, con dificultades en la planificación territorial en términos del uso del suelo y la urbanización indiscriminada. Los planes de ordenamiento territorial terminan permitiendo la construcción en zonas de inundación o la destrucción de ciénagas para generar suelo urbanizable, especialmente en la región Caribe. Contaminación ambiental por el manejo de basuras, la falta de conciencia y educación ambiental. Las propuestas de los jóvenes son: participar en la recuperación de ecosistemas; educar a la comunidad en el desarrollo responsable de comportamientos de consumo y frente a la generación de basura y el diseño de una política pública ambiental nacional con énfasis en juventud, en planes de desarrollo regional y local. Entre las medidas para adoptar desde el Estado están: sujetarse a las definiciones de los planes de ordenamiento territoriales, respetar el uso de suelo frente a la explotación minera y fortalecer las competencias de la nación para la protección, realizar fiscalización y rendición de cuentas de los recursos invertidos en la prevención de desastres y generar un enfoque de prevención, promoción y protección; fortalecer espacios intersectoriales de diálogo, control social y planeación territorial para evitar la problemas de corrupción, modificar las lógicas de contratación estatal y con el apoyo del BID establecer procedimientos de monitoreo para medir los impactos ambientales y sociales. En ejemplos exitosos se resaltan programas de educación comunitaria, los guardianes de laderas, la policial ambiental juvenil, los grupos de jóvenes investigadores en ambiente, proyectos de reciclarte y los diplomados en gestión ambiental comunitaria desarrollados por diversas universidades. En estrategias y mecanismos de seguimiento a la implementación de las propuestas, se plantea revivir los consejos comunitarios ambientales, generar informes periódicos por medios escritos y virtuales sobre el cumplimiento de compromisos, veedurías ambientales, foros y encuestas ciudadanas.

Como recomendación general para la Cumbre se propone incluir en las políticas públicas nacionales los enfoques diferenciales de situación de discapacidad, género y procedencia rural. El enfoque diferencial debe reconocer situaciones, contextos y condiciones en los planes, programas y proyectos de la Cumbre. Finalmente hay una preocupación sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre, el monitoreo y la rendición de cuentas; sobre la falta de sistemas de información y gestión del conocimiento en juventud que no permite que iniciativas, intercambios, impactos de los proyectos y experiencias exitosas se sistematicen, se compartan y ayuden a transformar la realidad de la juventud.

“Programa Presidencial "Colombia Joven", Gabriel Gómez, Director.

Este resultado de recopilación, análisis y unificación de los aportes presentados por los y las jóvenes que participaron de los diálogos preparatorios de la VI Cumbre garantizará que todos los actores involucrados con el tema de juventud en el país contemos con insumos actualizados, legítimos y concluyentes para corroborar las necesidades que aquejan a los jóvenes colombianos y los asumamos como base para la formulación de soluciones reales en la construcción de la política pública de juventud y la articulación en los diferentes planes, programas y proyectos enfocados para atención de esta población.

En la actualidad el desempleo, la corrupción, las fallas en el sistema educativo, la desigualdad en el acceso a las oportunidades y a la tecnología, así como problemáticas adyacentes a la situación del conflicto armado interno, como desplazamiento y el reclutamiento forzado son problemas que afectan en una mayor proporción a la población joven del país. Por esa razón para el programa presidencial es esencial contar con la colaboración de las organizaciones de jóvenes, que reconocemos como interlocutores legítimos y conocedores de la realidad de los grupos a los que representan, para trabajar de manera conjunta y conseguir las metas propuestas. Es importante realizar un reconocimiento al proceso de participación que generaron los 17 foros presenciales y el diálogo virtual.

Para el gobierno nacional el tema de jóvenes es prioritario y una de las problemáticas que más preocupa es la pobreza y la inequidad, frente a las cuales se está desarrollando una estrategia que incluyó la expedición de la ley del primer empleo que a la fecha ha creado 392.000 nuevos puestos de trabajo. La meta es bajar al 17,5 por ciento una cifra de desempleo que al iniciar el gobierno estaba en 21,5 por ciento. Para lograr esta reducción se han combinado programas para el fortalecimiento del emprendimiento, proyectos para financiar ideas innovadoras y la promoción de los beneficios fiscales para empresas creados por la ley de primer empleo junto a los beneficios sociales que genera la vinculación de jóvenes en condiciones de empleo digno. Es importante que la revolución de la información llegue a las regiones apartadas, a las comunidades indígenas y a las zonas rurales mediante la conectividad a Internet. Estas propuestas no se pueden quedar en un diálogo para la Cumbre sino que le sirva al país, desde el programa Colombia Joven apoyaremos la construcción de las propuestas que sean viables para hacerlas una realidad.

El Gobierno nacional ha trabajado mucho en el buen gobierno: eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, una oportunidad para que los jóvenes puedan apoyar la lucha contra la corrupción. Se está construyendo un portal web donde se

encuentran todos los bienes, servicios y beneficios, la oferta de los ministerios y del Gobierno nacional para los jóvenes. Hay que celebrar iniciativas que beneficiarán principalmente a los jóvenes como la puesta en marcha por el gobierno nacional de la gratuidad de la educación hasta el bachillerato.

Preguntas y debates de los participantes

- Jorge Leonardo Fuentes, herido en combate de la Policía Nacional ¿Cómo se logrará la realización e inclusión de estas propuestas concretas que realizamos como jóvenes discapacitados en el diálogo local preparatorio?
- Carlos Santiago: la corporación Metodológicamente jovenEs elaboró memorias de 16 diálogos para sintetizarlos en una matriz que está acompañada por un documento introductorio de los diálogos, que propone un énfasis en el enfoque diferencial como transversal de los planes, programas y proyectos.
- Nicolás López: una de las propuestas que más tenemos que resaltar es la inclusión del enfoque diferencial. Entender que hay una matriz del diálogo con jóvenes en situación de discapacidad pero también hay reflexiones sobre mujer y género, jóvenes rurales y en desplazamiento forzado. Es importante plantear estas condiciones para dar un tratamiento más digno y esto se logra desde la perspectiva del enfoque diferencial. Igualmente, hay que lograr que esta matriz sea un insumo para la política pública nacional de juventud.
- Rosa Montero, codirectora nacional de Juventudes Liberales ¿Qué entidad va a responsabilizarse de vigilar el cumplimiento de los compromisos que adopten los gobiernos en la Cumbre en América?
- Stephanie Guerrero: nosotros como jóvenes organizados debemos estar comprometidos a hacer vigilancia y control al cumplimiento de estos compromisos además de la institución que se vaya a encargar del tema.
- Carlos Santiago: el gobierno colombiano tiene un gran compromiso para que salgan recomendaciones puntuales en la declaración política. La Secretaría de Cumbre de las Américas hace el seguimiento, recoge y verifica los mandatos. Los Estados le entregan a la Secretaría los temas del cumplimiento y la responsabilidad de hacer seguimiento, pero también debe existir el compromiso de los jóvenes. Con la corporación Ocasá y YABT en el marco del III foro de las Américas

se realiza un taller para darles herramientas a los jóvenes en el seguimiento a estas declaraciones y compromisos. Como YABT estaremos atentos a que los temas de jóvenes sean incluidos y a realizar el respectivo seguimiento.

- Gabriel Gómez: el programa presidencial Colombia Joven va a estar muy activo junto con la Secretaria de Cumbres frente a los mandatos relacionados con Colombia. El documento va a ser entregado al Presidente, reconociendo el esfuerzo de los eventos y la participación de más de mil jóvenes. Además será un insumo de la política pública de juventud para el país.
- Angélica Polanco, Instituto de Ciencia Política ¿Cuáles son las expectativas respecto a la participación juvenil y la política pública de juventud?
- Stephanie Guerrero: Desde la experiencia de la corporación Ocaso los jóvenes en general mantienen un interés que manifiestan sobre la participación en políticas públicas, no sólo de juventud. Sin embargo, hay un alto desconocimiento de cómo participar. Los procesos de incidencia requieren primero la sensibilización sobre la importancia de la participación de los jóvenes y su formación sobre formulación de políticas públicas. Es necesario el acompañamiento y seguimiento con el fin de que los jóvenes lideren y actúen en la formulación y aplicación de las políticas públicas.
- Miguel Ángel Vargas, Corporación Estrategia Sustentable. Movimiento Jóvenes Río + 20 ¿Cómo influir en la Cumbre de Río+20 desde la Cumbre de las Américas?
- Fulvia Benavides: Los temas de Río +20 tienen un escenario propio en donde todos los países tendrán sus delegados para debatirlos. Es probable que en la declaración política de la Cumbre de las Américas haya una referencia, pues esta declaración se negocia días previos a la Cumbre y en ella se abordan temas coyunturales del momento.
- Carlos Santiago: En Río+20, YABT va a promover un concurso similar al EcoReto que se realizó en el marco de TIC Américas 2012 y que se premia en la Cumbre de Cartagena. También estamos articulando el tema ambiental para que los jóvenes propongan soluciones innovadoras como base del concurso.
- Julio Cesar Pelufo, representante estudiantil ante el Consejo Directivo de la Universidad Externado ¿Cómo se eligió el tema de tecnologías de información?

- Carlos Santiago: El criterio para hablar de las TIC fue una decisión tomada en consenso por los estados que participan en la Cumbre y es uno de los temas para la discusión.
- Stephanie Guerrero: los jóvenes discutieron sobre los temas que se van a tratar en la Cumbre. Las tecnologías es un tema fundamental para trabajar con jóvenes, porque es un elemento dinamizador, actual, utilizado para la comunicación y para la formación con los jóvenes. Sin embargo, también es una limitación para llegar a los jóvenes que no tienen acceso a las tecnologías.
- Helen Orjuela, representante estudiantil de la Universidad Externado ¿La Cumbre de los Pueblos qué relación tiene con el foro de actores sociales y la Cumbre las Américas?
- Dionisio Lizarazo: con organizaciones que impulsan las Cumbres de los Pueblos hemos tenido un diálogo, realizamos un foro y les hemos hecho extensiva la invitación al proceso de diálogos preparatorios. Es un escenario donde se reúnen organizaciones sociales a construir una agenda alternativa a la Cumbre oficial.
- Dimas Sampayo, presidente de nuevas generaciones del Partido Conservador ¿Cómo lograr la participación de más jóvenes en estas discusiones?
- Carlos Santiago: las invitaciones son abiertas y públicas para que cualquier interesado participe. Los diálogos preparatorios se promovieron abiertamente y fueron organizados por iniciativa de múltiples organizaciones.
- Juan Pablo Castro, jóvenes del Partido Verde ¿Cómo hacer para invitar más jóvenes a estos escenarios?
- Stephanie Guerrero: no me sorprende la participación activa en los jóvenes porque sabemos del interés de los jóvenes en diferentes temáticas del país.
- Carlos Castro, estudiante de octavo semestre de gobierno Universidad Externado ¿Cuál es el tipo de empleo que se ha creado con la ley de primer empleo?
- Gabriel Gómez: el problema del desempleo en Colombia es muy grave. Con la ley de primer empleo se crearon 395.263 puestos de trabajo y en términos de formalización de empresas el año pasado lo hicieron 290.703 empresas de las cuales 150.000 fueron empresas de jóvenes, esto demuestra que realmente los jóvenes

están creando empresa y que el gobierno está generando oportunidades para crear empleo para los jóvenes. Es necesario realizar una gran difusión de los beneficios tributarios que genera la ley en el país y en la Cumbre presentar el ejemplo de Colombia con la ley del primer empleo. Es necesario impulsar el proyecto de ley de pasantías, que genere beneficios a los estudiantes que realicen su práctica profesionales, que puedan ser remuneradas en algún porcentaje y para jóvenes entre los 15 y 28 años homologar un año de práctica o estudio como experiencia profesional.

- Halminton Montilla, director de la fundación Corpoalegría ¿no vemos reflejada nuestra una visión desde la discapacidad en el tema de desastres naturales y sobre la accesibilidad de la tecnología?
- Stephanie Guerrero: sobre el tema de discapacidad y acceso a las tecnologías en esta consulta se recomendaron como una alternativa de solución: primero, como compromisos del Estado garantizar una infraestructura adecuada para las personas en situación de incapacidad. Adicionalmente implementar y adecuar los equipos para otro tipo de discapacidad.
- Carlos Amaya, representante a la Cámara de Representantes del Congreso colombiano por el Partido Verde ¿Por qué el tema de la educación superior gratuita y de calidad no se trató en este evento preparatorio de Cumbre?
- Carlos Santiago: para el tema de educación, se había planteado un evento hace mes y medio hacerlo en la Universidad Nacional. El principal aliado que se propuso fue la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) y las organizaciones estudiantiles para hacer un debate centrado en temas de educación y tecnología, con todas las garantías metodológicas que se requirieran. El Secretario General adjunto de la OEA se comprometió para que las conclusiones del evento se entregaran a la reunión de ministros de Educación de los 34 Estados miembros que se realiza como preparación de la VI Cumbre. Pero dado que el proceso de selección de voceros de la MANE no se había realizado, no fue posible contar con sus representantes autorizados y por lo tanto sin su presencia se pierde una parte importante del debate nacional sobre el tema de la educación pública.

III. Foro de Jóvenes de las Américas el más importante foro temático previo a la reunión de Jefes de Estado.

El Young Americas Business Trust ha generado un mecanismo de consulta que permita conocer no solo las problemáticas que enfrenta la población juvenil, sino las propuestas de cambio y las buenas prácticas que surjan en los cuatro temas: Pobreza e Inequidades, Seguridad Ciudadana, Desastres naturales y Acceso a las Tecnologías.

Los mecanismos de participación son variados. Procesos colectivos con dos objetivos:

- Espacios de diálogo y reconocimiento que permitan el trabajo entre pares y con otros, para la generación de ideas de manera colaborativa y concertada, con respecto a las problemáticas que enfrentan los y las jóvenes en los distintos países de las Américas, por temas de interés y por territorios. El colegio, la universidad o espacios institucionales o no formales de trabajo colectivo pueden ser aprovechados para abordar los temas propuestos para el III Foro. Diálogos entre jóvenes, maestros, funcionarios interesados, miembros de organizaciones sociales, en espacios formales y no formales.
- Aportar ideas desde cada una de las realidades territoriales, sociales y culturales que permitan estructurar la Declaración teniendo en cuenta la diversidad pero unificando medidas y mecanismos de seguimiento a su implementación.

Si bien cada espacio colectivo puede generar su propia metodología, esta es una propuesta de ruta, que puede ayudar en cada una de las tres etapas del proceso⁵:

- Aprestamiento o convocatoria a personas y grupos por cada una o por las 4 temáticas.
- Desarrollo de los diálogos presenciales máximo 8 personas por mesa temática para que el diálogo sea tranquilo y todos tengan oportunidad de manifestar sus opiniones. Diligenciar la matriz de caracterización de participantes, para que los

⁵ El valor de los aportes no está en la cantidad de gente que participa. Por lo tanto no se espera que se den eventos multitudinarios, sino reuniones con personas interesadas, dispuestas a compartir y debatir sus pensamientos con otras personas y a construir colectivamente.

aportes puedan ser sistematizados de manera adecuada, teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Se sugiere abordar las siguientes preguntas en cada mesa:

¿Cuáles son los principales problemas o dificultades que enfrentan las y los jóvenes de acuerdo a su condición y situación para Superar la pobreza y reducir las inequidades; Mejorar la seguridad ciudadana; Evitar y responder a los desastres naturales; Garantizar el acceso y uso de tecnologías?

¿Cuáles son las principales propuestas de solución que plantea la mesa para afrontar los problemas o dificultades que afectan a las y los jóvenes, de acuerdo con su condición o situación en cada uno de los cuatro ejes?

¿Cuáles de las propuestas de solución planteadas son responsabilidad de los Estados y que medidas deberían adoptarse para su implementación?

¿Cuáles de las propuestas de solución planteadas en cada tema son compromisos que deben asumir las y los jóvenes y otros actores como empresas, instituciones educativas, entidades sin ánimo de lucro y cooperantes –Indicar en cada propuesta quién es el responsable?

¿Qué proyectos o buenas prácticas liderados por jóvenes conoces que contribuyan a cada una de las cuatro temáticas?

¿Cuáles serían las estrategias y mecanismos de seguimiento a la implementación que deberían incorporarse en el texto de la Declaración?

- Sistematización y envío de aportes

Luego de realizado el diálogo, el aliado Nacional recopilará y sistematizará los aportes de las 6 preguntas sobre cada uno de los 4 temas, y los enviará a más tardar el 15 de enero en un documento de Word de no más de 3 páginas al correo VLorena@oas.org – carlos.santiago@mybiz.net , con el Asunto de “Reporte Final y el nombre del país.

Posicionamiento del Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ) frente a la Cumbre de jefes de Estado de las Américas, Colonia, Uruguay, marzo de 2012

Las y los jóvenes latinoamericanos, nucleados en el Foro Latinoamericano de Juventud y representados a través de sendas organizaciones internacionales y plataformas nacionales, consideramos prioritario el abordaje de problemáticas

específicas en materia de Derechos Humanos a fines de gestar condiciones de mayor igualdad y consagración de estos derechos fundamentales e inalienables para los pueblos latinoamericanos, principalmente en aquellas materias y regiones donde el acceso y la garantía de los derechos es mínima.

Con respecto a la temática de la educación, ésta debe ser una política pública prioritaria de los Estados Nacionales y debe propenderse fuertemente a la colaboración e integración regionales. Corresponde a los mismos garantizar la educación formal gratuita para todos los habitantes, como así también el acceso, la permanencia y el egreso. Es imprescindible incrementar la inversión en infraestructura, equipamiento, tecnologías, formación docente y transformaciones pedagógicas y de contenidos.

Los sistemas educativos deben buscar la formación integral y de calidad del sujeto, generando ciudadanos críticos y reflexivos, comprometidos con su entorno, con el presente y el futuro de la sociedad en la que están inmersos. A su vez, entendemos que los sistemas formales de educación deben incorporar matices y metodologías más propios de los modelos educativos no formales e informales. Es fundamental el reconocimiento a la educación no formal como estrategia de transformación social.

Se deben invertir esfuerzos en mecanismos de evaluación y seguimiento, más que de los avances y logros obtenidos que de estadísticas meramente enunciativas.

Es necesario además, fomentar la articulación de las estructuras institucionales educativas con las fuerzas vivas de la sociedad, como así también la participación de los y las jóvenes en las instituciones y en los procesos educativos.

La educación, en lugar de reproducir las diferencias sociales, tiene como misión fundamental salvar esas brechas, contemplando las diferencias para, a partir de ellas, generar condiciones de igualdad de oportunidades. Estas brechas a las que hacemos referencia, están relacionadas con la exclusión y la pobreza estructural, característica distintiva de gran parte de las sociedades de la región latinoamericana en la que los jóvenes son una franja etárea muy afectada.

Se debe propender por la democratización de los espacios culturales, políticos y territoriales, garantizando la diversidad con el fin de lograr una mayor inclusión social.

Con el fin de alcanzar la equidad, debemos avanzar en la disminución de la exclusión y la fragmentación sociocultural y para ello es imprescindible implementar políticas que tiendan a la resolución de problemáticas vinculadas a la vivienda, el

acceso a condiciones de vida digna, a los derechos sexuales y la salud reproductiva, incluyendo temas como el aborto, los embarazos adolescentes y la explotación sexual.

Para combatir la pobreza que afecta a una gran proporción de nuestras sociedades y de manera diferencial a las y los jóvenes, los Estados deben garantizar la existencia de oportunidades de acceso al empleo formal y capacitación continua, además de fomentar el emprendimiento. Es fundamental, incluir una perspectiva de género en el abordaje de las problemáticas laborales, contemplando también las cuestiones vinculadas a la población con capacidades diferentes y aquellas que afectan específicamente a la juventud como es el acceso al primer empleo.

Por otro lado, es de suma importancia avanzar en la recuperación de las industrias nacionales, y al mismo tiempo plantearnos la necesaria conversión de los modelos industriales tradicionales y principalmente agroexportadores hacia aquellos que propicien un desarrollo sustentable.

Otra característica distintiva de la región latinoamericana es la abundancia de recursos naturales y la riqueza de la biodiversidad, por lo tanto problemáticas como el calentamiento global, sequías, incendios, inundaciones, contaminación y polución cobran una marcada relevancia en lo que respecta a las agendas que deben plantearse los gobiernos regionales. Esas agendas demandan que los Estados asuman un rol de control responsable, serio y estricto de los procesos de explotación de nuestros recursos naturales, al tiempo que deben ser promotores de modelos alternativos de generación de fuentes energéticas renovables, implementando procesos productivos limpios y sustentables.

Por otra parte, constituye otra responsabilidad indelegable de los estados la promoción de la educación de la ciudadanía acerca de la necesaria convivencia respetuosa y responsable con el medio ambiente, generando en ella un profundo compromiso con su conservación.

Como jóvenes latinoamericanos nos sentimos llamados a exigir el cumplimiento de los tratados ambientales existentes, además de la creación de nuevas normativas que garanticen la protección integral de nuestro ambiente, con estándares internacionales. Garantizar la biodiversidad de la región, componente fundamental para el equilibrio ambiental. Crear en cada país una red de trabajo articulado entre los organismos estatales, organizaciones civiles y la sociedad en general en función de la prevención y respuesta ante posibles emergencias y desastres naturales.

Un punto de contacto entre educación, pobreza y equidad es, indiscutiblemente, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación como medio para asegurar el ejercicio pleno de los derechos humanos y, en particular, para la democratización del conocimiento, la información, la comunicación y la participación y la flexibilización de las estructuras burocráticas estatales.

El acceso a las TICs no viene dado por la mera incorporación de herramientas e instrumental, sino que requiere la posibilidad efectiva de disponer de los medios cognitivos que potencien y desarrollen de manera integral al ser humano del uso de las mismas. Es por todo esto que los Estados deben incentivar y promover el desarrollo de la cultura digital, y a la vez, garantizar la inclusión tecnológica en condiciones de igualdad para el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo estas políticas específicas constituyen un medio para la optimización de procesos productivos, desarrollos locales que incrementen la competitividad de los países latinoamericanos en el mercado global. Finalmente, deben montarse mecanismos de protección de las y los ciudadanos y de sus libertades, de igual manera deben subsanarse los vacíos legales en términos de monopolización del acceso a la información, de su distribución y de los contenidos generados.

En materia de políticas de seguridad, entendemos que los aumentos en inseguridad para la ciudadanía y las escaladas de los grupos violentos en nuestros países implican que la mirada de las políticas actuales debe cambiar. Es prioritario que comencemos a construir políticas públicas de Seguridad Humana en contraposición a los esquemas tradicionales de Seguridad Ciudadana basados en el uso de la fuerza pública armada, así como resulta imprescindible establecer nuevos marcos jurídicos normativos modernos.

Por ello creemos sumamente importante generar un compromiso desde los Estados Nacionales para transformar e implementar las políticas que combaten el crimen organizado y el narcotráfico basándose en la conceptualización de los delitos de la Convención de Palermo. De igual manera, deben fomentar la elaboración de leyes que permitan el uso social de los bienes confiscados a las redes de crimen organizado y un cambio cultural en el diseño de políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia con enfoque en los Derechos Humanos e incorporando en su elaboración las perspectivas de género y juventud.

Dada la falta de acción de los estados para la disminución de la pobreza, la exclusión y la violencia es excluyente la responsabilidad de los Estados de atender a la recuperación y reinserción de las víctimas y los victimarios de la violencia en cualquiera de sus formas.

Asumimos que no se pueden continuar ignorando las situaciones de violencia que se viven día a día en la sociedades de los países de la región latinoamericana y que todos y todas debemos asumir un compromiso en su erradicación dentro del marco de los procesos de integración y cooperación solidaria entre nuestros pueblos.

“III Foro de jóvenes de las Américas”, “VI Competencia talento e innovación de las Américas”, Reporte del proceso de participación hacia la VI Cumbre de las Américas, junio de 2011 a marzo de 2012, Valerie Lorena, YABT.

Durante los meses comprendidos entre junio de 2011 y marzo de 2012, miles de jóvenes de los países de las Américas, se han organizado y participado en canales formales y oficiales que conforman el Proceso de Participación del III Foro de Jóvenes de las Américas. Estos canales, facilitados por el YABT, la Secretaría de Cumbres de las Américas, la OEA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, fortalecen su participación como Actor Social en la VI Cumbre de las Américas, por lo cual ampliamente agradecen el espacio y la atención brindada a sus contribuciones, así como el compartir este reporte del proceso con la comunidad internacional, los Estados Miembros de la OEA, las instituciones del sistema Inter-Americano y otros actores sociales.

Los jóvenes enfocaron sus aportes en cuatro de los subtemas de la VI Cumbre: Pobreza e Inequidad, Seguridad Ciudadana, Desastres Naturales y Acceso a la Tecnología, presentando acciones concretas y proyectos que están ya realizando como jóvenes emprendedores, económicos y sociales, en sus comunidades. Ellos muestran y hacen públicas sus iniciativas con la intención de inspirar a los gobiernos con su entusiasmo y creatividad. Buscando ante todo, que sus propuestas sean consideradas en el diseño e implementación de políticas públicas, planes de desarrollo, estrategias de implementación de los Mandatos de la Cumbre y ser vistos como fuentes de energía, innovación e ideas, ser vistos como Socios para la Prosperidad.

El proceso de participación se resume a continuación:

Diálogos Presenciales Hemisféricos y Nacionales y Locales: espacios presenciales para discutir, intercambiar ideas y conocer a profundidad los proyectos y acciones que los jóvenes del hemisferio vienen implementando y liderando. El listado de los Diálogos Presenciales está adjunto como Anexo 1 y en www.youngamericasforum.com

- Se realizaron tres Diálogos Hemisféricos Uruguay, Paraguay y El Salvador, en el marco de importantes eventos como la 41 Asamblea general de la OEA en Junio de 2011 en El Salvador, la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Paraguay y el Foro Latinoamericano de Juventud en Uruguay. Cada Diálogo Hemisférico contó con la participación jóvenes de diversos países.
- Treinta Diálogos Nacionales y Locales se realizaron en países como Colombia, Guatemala, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, organizados y facilitados por los jóvenes mismos y como iniciativa de ellos. YABT fingió como guía y brindó apoyo, orientación y lineamientos en la realización de estas actividades. Alrededor de 3.500 jóvenes de toda la región fueron participes de los Diálogos Presenciales.

El Diálogo Virtual “Ideas de Impacto: Las innovaciones y contribuciones de los jóvenes en la VI Cumbre de las Américas”. Diseñada para complementar el proceso presencial a través de una plataforma virtual. En cifras, el Diálogo contó con la participación 475 miembros de toda la región y tuvo 3367 visitas únicas durante los dos meses que estuvo abierto el diálogo – Enero y Febrero, 2012. El Reporte del Diálogo Virtual está disponible en estos vínculos: http://www.summit-americas.org/cs/meetings/020312/vc_youth_es.pdf
http://www.summit-americas.org/cs/meetings/020312/vc_youth_en.pdf

Los procesos de alcance y participación virtual incluyen también grupos en Facebook y una Consulta Virtual, en formato cuestionario. Aproximadamente 500 jóvenes diligenciaron la encuesta virtual.

La Competencia Talento a Innovación de las Américas: que en su Sexta Edición contó con el registro de 1800 proyectos, más de 4000 jóvenes involucrados y 350 expertos evaluando dichos proyectos. TIC Américas es el mecanismo o plataforma para presentar los emprendimientos económicos y sociales más innovadores liderados por jóvenes y cómo se relacionan a los temas de la VI Cumbre. YABT presentará en el III Foro de Jóvenes de las Américas, los proyectos liderados por jóvenes de 13 países clasificados como finalistas que presentan soluciones en temas como: cuidado del medio ambiente, mejor calidad de vida, preservación cultural, entre otros. El listado de 36 finalistas que participarán en los eventos en Cartagena, se adjunta como anexo 2. Más información está disponible en www.ticamericas.net Estos canales permitieron expresar ideas, preocupaciones e intereses, de los jóvenes a lo largo y ancho del hemisferio.

A su vez felicitaron la decisión y apoyo de realizar un Foro de Jóvenes y el espacio de presentar conclusiones y reportes en el Diálogo entre Actores Sociales y Ministros

de relaciones Exteriores de la VI Cumbre de las Américas, mostrando su compromiso al seguimiento y planes de implementación post Cumbre con los Jefes de Estado, para que su participación siga siendo parte integral del proceso de Cumbres.

Los jóvenes invitan a la comunidad internacional a participar y conocer las acciones, proyectos, emprendimientos e innovaciones de la juventud de las Américas en el III Foro de Jóvenes de las Américas y la VI Competencia Talento e Innovación de las Américas, en la Expo Talento e Innovación y Expo Oportunidades, del 10 al 12 de Abril de 2012 en el Centro de Convenciones las Américas en Cartagena, Colombia.

En las sesiones de trabajo, los jóvenes se centraron en: 1) identificar los principales problemas, dificultades o retos en cada subtema, 2) presentar propuestas de solución y 3) Identificar las medidas que sugieren debe adoptar el Estado; 4) plasmar los compromisos que sumen los jóvenes frente a la problemática; 5) presentar ejemplos de buenas prácticas lideradas por jóvenes y proyectos exitosos que han contribuido positivamente en la solución de la problemática, y finalizan con 6) el planteamiento de estrategias y mecanismos de seguimiento a la implementación.

Por todo lo anterior, los jóvenes que han participado en los procesos preparativos y que serán los protagonistas de las actividades del III Foro de Jóvenes de las Américas están comprometidos con sus gobiernos y sus comunidades en presentar soluciones viables, concretas y específicas a los problemas que les preocupan y afectan como jóvenes.

La Declaración de Compromiso de la Juventud, que los participantes adoptarán en el III Foro de Jóvenes de las Américas y que será el eje de su trabajo durante el evento; mas allá que un documento que refleja un compromiso de trabajo, es la fortaleza de nuestra región, la herramienta de la que los gobiernos de las Américas pueden hacer uso para, implementar los planes de acción que emanen de la VI Cumbre y ver a los jóvenes como una solución, como fuente de innovación, como líderes del presente, como Socios para la Prosperidad.

Anexo 1: Listado de los diálogos presenciales

PAÍS	CIUDAD	DIMENSIÓN	ORGANIZACIÓN LÍDERES	FECHAS	PARTICIPANTES
Paraguay	Asunción	Hemisférico: Integra jóvenes de varios países	Red Vanguardia Iberoamericana: 100 Jóvenes de los 22 países de Iberoamérica	23 al 26 de Octubre de 2011	115
Uruguay	Campamento Artigas, Colonia	Hemisférico: Integra jóvenes de varios países	FLAJ, la Alianza Latinoamericana y del Caribe de Asociaciones Cristianas de Jóvenes (ALCACJ o LACA-YMCA por su sigla en inglés), Colectivo de Mujeres Jóvenes y el Movimiento Internacional de Halcones	Universidad de Participación Ciudadana (UPC). Campamento Artigas. 1 - 3 de Marzo	50
Colombia	Bogotá	Nacional: Integra jóvenes de todo el país	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Young Americas Business Trust (YABT), Colombia Soy Yo (CSY), Corporación Ocasá, Corporación Metodológicamente Jóvenes	Martes, 28 de febrero. Universidad Externado	150
	Bogotá	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Corpoalegria: Jóvenes con discapacidad	Enero 15, 2012	30
	Bogotá	Local: integra jóvenes de una misma ciudad	Organización Local JCI Santafé de Tierralinda.	Congreso de la República de Colombia Salón Luis Guillermo Vélez, 9 de Febrero de 2012 a las 7:00 PM.	60
	Rionegro, Antioquia	Local: integra jóvenes de una misma ciudad	Comfenalco – Antioquia Jóvenes rurales	24 y 30 de enero de 2012 Instituciones Educativas Ana Gómez de Sierra, Rural y José María Córdoba, Urbana	50
	El Bague, Antioquia	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Comfenalco – Antioquia Jóvenes rurales	30 de enero de 2012 Instalaciones de Comfenalco	50
	Envigado, Antioquia	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Institución Universitaria de Envigado	Institución Universitaria de Envigado. Miércoles 8 de febrero de 2012. Carrera 27 B No. 39 A sur – 57	80
	Medellín, Antioquia	Subregional: Integra jóvenes de varias ciudades	Gobernación de Antioquia	17 de Febrero de 2012 Instalaciones Indesportes	200
	Bolívar	misma ciudad	Tecnológico Comfenalco	2. Desastres naturales	60
	Cartagena, Bolívar	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Corporación Pulso Verde Red Jóvenes de Ambiente Cartagena Club Ecológico Tecnológico Comfenalco.	Sala de eventos de la Escuela de Gobierno y Liderazgo de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, el día 8 de Febrero en el horario de 8:00a.m. A 12:30p.m.	30
Corozal, Sucre	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Colombia Soy Yo Franciscanos Menores Conventuales	Lugar: Convento Santa Clara de Asís. Fecha: Febrero 11 de 2012. Hora: 8:00 A.m.	50	

Sincelejo, Sucre	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Organiza: Colombia Soy Yo (CSY) Apoya: Universidad del Caribe Colombiano (CECAR)	Lugar: Auditorio Múltiple Universidad CECAR. Fecha: Febrero 10 de 2012. Hora: 9:00 A.m.	50	
Manizales, Caldas	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Red de Jóvenes de Ambiente - Caldas Corpocaldas Sociedad de Mejoras Públicas Alcaldía de Manizales	Viernes 10 de Febrero. 2 PM. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Manizales	100	
Barranquilla, Atlántico	Subregional: Integra jóvenes de varias ciudades	CMJ de Baranoa, jóvenes partido verde, jóvenes partido de la U, jóvenes de Campeche, Consejo Distrital de Juventud (CDJ) Barranquilla, juventud liberal, Colombia soy yo, líderes universidad Autónoma, asesor de la gobernación en temas de juventud del Departamento.	Viernes 10 de Febrero. Biblioteca Departamental - 9 AM	50	
Sabanagrande, Atlántico	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Consejo Municipal de Juventud Red Juvenil Sabanagrande (REJUSA)	Casa del Campesino, los días 7, 8 y 9 de febrero a las 6:00 - 9:00 P.m.	50	
Pereira, Risaralda	Subregional: Integra jóvenes de varias ciudades	Fundación Juan Alejandro Salazar (JASS). Consejo municipal y departamental de Juventud, Organización juvenil: La casa de la juventud Pereira Rotaract Pereira- Rotaract Santa Rosa. Organización juvenil: Colectivo libre expresión.	El diálogo se realizó para el departamento de Risaralda virtual a través de un grupo en facebook, durante la semana del 03 al 08 de febrero de 2011. http://www.facebook.com/groups/231531653599684/ Diálogo Virtual Pereira rumbo al III Foro de las Américas.	176	
Colombia / Ecuador	Ipiales, Nariño / Ambuqui, Ecuador	Regional: Integra jóvenes de varios países	Mies Charchi	Centro recreacional Ambuqui-Hotel la Playa 10 y 11 de febrero de 2012	100
El Salvador	San Salvador	Nacional: Integra jóvenes de todo el país	Asociación Para El Desarrollo de La Educación, Salud, Medio Ambiente E Infraestructura de El Salvador (ALDESAI), Vota Joven y YABT	Hora: 9:00 am. Centro de Gobierno, Salón de usos interministeriales.	400
	San Salvador	Hemisférico: Integra jóvenes de varios países	Young Americas Business Trust	3 de Junio de 2011 - Presentación a Jefes de Delegación de la 41 Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2011	200
Venezuela	Barquisimeto	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Universidad Centro Occidente Lizandro Alvarado (UCLA) Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU) Rotarac	26 de Noviembre 2011 Universidad Lizandro Alvarado Facultad de Ingeniería Hora : 9 AM	40
	Maracaibo	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU) Cámara Junior Internacional Venezuela Fundación 180 ° Rotarac	Biblioteca Pública de la Ciudad de Maracaibo 26 de Noviembre 2011 Hora : 9 AM	40

San Cristóbal	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU) Más Verde más humano	Biblioteca Pública de la Ciudad de San Cristóbal 17 de Diciembre 2011 Hora : 9 AM	40	
Mérida	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU) Rotarac Grupo Estudiantil Naciones Unidas Venezuela (GENUV)	Universidad de los Andes (ULA) – Mérida Facultad de Ciencias Económicas y Sociales 25 de Septiembre 2011 Hora : 10 AM - 4 PM	40	
Mérida	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Universidad de los Andes ULA Grupo Estudiantil de Naciones Unidas Venezuela (GENUV) Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU)	Universidad de los Andes (ULA) , Escuela de Idiomas Modernos 24 de Enero 2012 Hora : 8.30 AM	40	
San Cristóbal	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Organización Venezolana de Jóvenes para las Naciones Unidas (OVJNU)	Instituto Universitario de la Frontera (Uifront) Viernes, 10 de febrero 5:30 PM	40	
México	Tulancingo, Hidalgo	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Incubasi	15 de febrero / 11:00 horas Consejo Consultivo Ciudadano	35
	Ixmiquilpan, Hidalgo	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Incubasi	15 de febrero / 11:00 horas Instalaciones Incubasi	35
	Tula, Hidalgo	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Incubasi	15 de febrero / 11:00 horas Universidad Interamericana para el Desarrollo (UNID) Sede Tula	35
	Texcoco, Estado de México	Local: Integra jóvenes de una misma ciudad	Incubasi	15 de febrero / 11:00 horas Sede de Postgrados de Chapingo	35
Perú	Lima	Nacional: Integra jóvenes de todo el país	Secretaría Nacional de la Juventud	Fechas varias	500
Panamá	Ciudad de Panamá	Nacional: Integra jóvenes de todo el país	YABT - Jóvenes Líderes Panamá - Universidad Latina	Lunes 13 de febrero 1:30 - 6:00 PM Universidad Latina de Panamá	150

TOTAL DE PARTICIPANTES

3116

Anexo 2. Finalistas TIC Américas 2012

El YABT, PepsiCo, y la OEA anunciaron el 1 de marzo de 2012, los equipos clasificados como finalistas de la competencia talento e innovación de las Américas 2012, en sus tres categorías de premios: Talento e Innovación, Eco-Reto y Premios Nacionales TIC Colombia.

El proceso de TIC Américas involucró más de 4.000 Jóvenes de 35 países alrededor del mundo.

EQUIPO	PAÍS	CIUDAD	CONCEPTO
Cada Paso Cuenta	Argentina	Hurlingham	Estimulación para generar el hábito de la actividad física y reducir el riesgo de contraer ENT (Enfermedades No Transmisibles) a través de una plataforma Web y un dispositivo digital.
Centro Desarrollo Tecnológico Atem Health Care	Colombia	Cali	Promoción y gerencia de proyectos con base tecnológica en el sector de la salud.
Conexión Adulto Mayor	Perú	Ames	Comercialización de productos y servicios para adultos mayores a través de una página Web.
Emoli Fresh	Perú	Independencia	Producción y comercialización del emoliente peruano, bebida tradicional de Perú.
Grupo Grales	México	Chilcuautla	Elaboración de productos de origen natural para la salud y la belleza mediante el aprovechamiento de plantas del desierto.
Heartview	Colombia	Villavicencio	Prevención de problemas cardiovasculares a través de desarrollos de software y tecnologías electrónicas.
I-Meet	Argentina	Mendoza	Software educativo para la enseñanza básica del inglés como segunda lengua en escuelas secundarias públicas.
ICare Games	Brasil	Olinda	Desarrolladores de videojuegos con propósito de educar, inspirar e involucrar a jugadores en retos culturales, sociales o ambientales.
ID Textil	Colombia	Pereira	Soluciones diseñadas para cadenas de prendas de vestir optimizando el tiempo y costo de las producciones.
Ingenio Manía	Bolivia	Santa Cruz de la Sierra	Juego que desarrolla las habilidades psicomotrices de los usuarios a través de una herramienta didáctica.
Inventive Power	México	Sapopan	Desarrollo e investigación de tecnologías para la generación y uso eficiente de energía.
Kolumbia Administrative System for Expos (ASFE)®	Colombia	Medellín	Red social de negocios dentro del sector ferial mundial, que incrementa las conexiones y los negocios antes, durante y después de los eventos.
New Beginning Craft Workshop	Dominica	Roseau	Elaboración y comercialización de artesanías a base de materiales reciclables desarrollados por personas con baja escolaridad.
Nueva Oportunidad	Costa Rica	Heredia	Creación de una incubadora de microempresas adaptada a un centro penal, apoyando el proceso de resocialización que enfrentan los privados de libertad.

Recicla Electrónicos México S.S	México	Querétaro	Procesamiento de las cuatro materias primas básicas para el desarrollo de productos verdes.
Reto Pyme	Argentina	Tandil	Plataformas de simulación empresarial que permiten desarrollar las habilidades de futuros empresarios en la región.
Sparck	Chile	Santiago	Sistemas de comunicación basados en holografías para la educación con servicios y sistemas Web online.
TACTIC	México	Mérida	Herramientas diseñadas para personas con capacidad limitada de tipo visual que contribuyen a su integración laboral.
Turn Green Solutions	Estados Unidos	San Francisco	Productos alternativos de la madera, elaborados a base de plásticos reciclados y desechos industriales.
Unu Design Workshop	Canadá	Victoria	Empresa basada en el comercio justo que produce prendas de vestir aprovechando las habilidades artísticas de comunidades indígenas.
Wingu	Argentina	Buenos Aires	Diseño e implementación de estrategias de comunicación y mercadeo para organizaciones sin ánimos de lucro.
Yo Asisto	Perú	Lima	Plataforma Web de eventos para América Latina, siendo punto de conexión entre organizadores y asistentes potenciales.

Finalistas Eco Reto

EQUIPO	PAÍS	CIUDAD	CONCEPTO
BioUNALM	Perú	Lima	Desarrollo de un plan de conservación para las Lomas de Mangamarca, Perú a través de la ejecución de planes en áreas sociales, económicas y biológicas.
Entelequia Módulos de Desarrollo	México	Toluca	Sistema económico incluyente que resuelve la falta de empleo en comunidades rurales y satisface necesidades en centros urbanos.
Mobiliario Selecto S.A.	Panamá	Ciudad de Panamá	Confección de parachoques de impacto con caucho reciclado de llantas de autos desechados.
Reciclando Aceite	Argentina	Caba	Reutilización de aceite vegetal usado de origen doméstico para la elaboración de jabones artesanales ecológicos.
Revista Lima	Argentina	Buenos Aires	Publicación digital, de distribución gratuita sobre Tendencias Sustentables.
Siphiwe Honey Gold Farm and Preserve	Bahamas	Nassau	Promueve la educación ambiental, conservación de recursos naturales e investigación agrónoma a través de la participación en actividades eco-turísticas.
Sistemas Conicom	Colombia	Bogotá	Soluciones automatizadas para la gestión de inventarios y de detección de fugas en estaciones de servicio distribuidoras de derivados líquidos del petróleo.
Soluciones Ecológicas Alternativas de Panamá	Panamá	David	Alternativas ambientales e innovadoras que contribuyen a reducir el consumo masivo e irracional de recursos naturales, por medio de Tecnologías Pasivas en la Sociedad.
SubAqua	Chile	Copiapó	Sistema de riego subterráneo aplicable a cultivos y áreas verdes, disminuyendo considerablemente las pérdidas por evaporación y malas prácticas de riego.

Finalistas TIC Colombia

EQUIPO	PAÍS	CONCEPTO
Intern Latin America	Medellín	Oportunidades de pasantías, voluntariados, prácticas médicas y clases de español para jóvenes estudiantes y profesionales no hispanohablantes.
Central de Riesgos del Transporte	Barranquilla	Sistema que administra, procesa y divulga la información actualizada de las personas y vehículos que mueven las mercancías en Colombia.
OPMI S.A.S	Bogotá	Promoción para artistas musicales iniciantes por medio de una comunidad virtual con múltiples herramientas multimedia.
Towns Traditions	Bogotá	Comercialización y distribución de productos elaborados por comunidades pertenecientes a minorías étnicas, programas sociales y ecológicos.
Meetrico	Cali	Portal Web que permite gestionar la reserva de espacios de trabajo compartidos de dentro de una misma ciudad.

ANEXO I.

Programa camino a Cartagena. Debate de Actores Sociales hacia la VI Cumbre de las Américas, enero - abril de 2012.

1) Camino a Cartagena. Presentación de la VI Cumbre de las Américas y de la estrategia de debate de los actores sociales.

Viernes 20 de enero, 12 m–1 pm.

Palacio San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá
Videoconferencia con académicos dedicados a los estudios internacionales en distintos centros en Colombia.

- María Ángela Holguín, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Socorro Ramírez, Coordinadora de los debates y la participación de actores sociales en la VI Cumbre de las Américas.

Preguntas y discusión de los participantes

2) Barranquilla camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre riesgos naturales

Jueves 26 de enero, 2-5 pm.

Parque Cultural Museo del Caribe, Barranquilla.

Instalación: María Eulalia Arteta, directora del Museo del Caribe, “Los jueves del Gran Caribe”.

Moderador: Roberto González, director del Instituto de Altos Estudios Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe, Universidad del Norte.

- Sherry Tross, de Saint Kitts-Nevis, Secretaría de Cumbres de la OEA, “La VI Cumbre de las Américas. Los debates sobre desastres naturales”.
- Fulvia Benavides, equipo de la VI Cumbre de las Américas.
- Gabriel Orozco, Universidad del Norte, “Cultura del riesgo en la región Caribe”
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

3) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre integración física hemisférica

Jueves 2 de febrero, 2-4 pm.

Universidad del Rosario, Bogotá.

Moderador: Eduardo Barajas Sandoval, Decano de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

- Fulvia Benavides, equipo de la VI Cumbre de las Américas.
- Tito Yepes, Fedesarrollo.
- Ana María Zambrano, Asesora en Mecanismos de Integración Regional del Departamento Nacional de Planeación.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

4) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre pobreza e inequidades

Lunes 13 de febrero, 8-12 am

Parlamento Andino, Caracas No. 70 A – 61, Bogotá.

8 a 8:30 Instalación

- Rubén Velez Nuñez, secretario del Parlamento Andino.
- María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.

Moderador: Senén Niño, Presidente Federación Colombiana de Educadores (Fecode).

8:30-10 am. Primer panel: Proyectos y resultados de políticas para la superación de la pobreza y la inequidad.

- Juan Carlos Ramírez, Director de la oficina de la CEPAL en Colombia, “Pobreza e inequidad en América Latina: éxitos y dificultades”.

- Alessandro Candeas, Ministro-Consejero de la Embajada de Brasil, “Esfuerzos y logros de Brasil en la superación de la pobreza y la inequidad”.
- Ana Luisa del Río, parlamentaria andina.

10-11:30. Segundo panel. Diálogo sobre propuestas y recomendaciones

- Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia.
- Evelyn Jacir de Lovo, Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA.
- Julio Roberto Gómez, presidente de la Confederación General del Trabajo (CGT).
- Tarsicio Mora, presidente Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT).
- Rosa Elena Flérez, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

11:30-12 Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

5)

Camino a Cartagena. Debate con organizaciones y redes sociales sobre el sentido de la VI Cumbre de las Américas

Lunes 13 de febrero en la tarde, 2-5 pm

Academia Diplomática de San Carlos, Bogotá.

Moderador: Leonardo Carvajal, Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería.

- María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.
- Andelfo García, exviceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería, “Los indignados del mundo”.
- Laura Gil, “El sistema interamericano y las Cumbres de las Américas”.
- Gustavo Gallon, “La reforma del sistema interamericano de Derechos Humanos y su impacto en la OEA”.
- Enrique Daza Gamba, Coordinador de la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el ALCA (RECALCA) y de la Secretaría de la Alianza Social Continental, “El proceso de la Cumbre de los Pueblos y la agenda alternativa a las Cumbres de las Américas”.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

6) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre cooperación solidaria: experiencias y oportunidades

Martes 14 de febrero 9:00-12:30

Biblioteca del Banco de la República, Cali

Instalación: Vladimir Rouvinski, Director del Centro de Investigaciones (CIES), Universidad ICESI

▪ María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.

Moderador: Juan Pablo Milanese, Director del Programa de Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Icesi.

- Philipp Schönrock, Director del Centro del Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI).
- Jorge Latorre Montero, Director del Instituto Cinara, Universidad del Valle.
- Juan Diego Zapata, Director de la Oficina de Cooperación Internacional, Gobernación del Valle del Cauca.
- Julio Cesar Alonso, Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Icesi.
- Ana Lucia Paz, Directora del Programa de Sociología de la Universidad Icesi
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

7) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre criminalidad organizada en la triple frontera amazónica y su repercusión en la seguridad ciudadana
Jueves 16 de febrero, 9-12 am.

Universidad Nacional de Colombia sede Amazonia, Leticia.

Trasmisión por videoconferencia a las sedes de la Universidad Nacional: San Andrés, Medellín, Arauca, Manizales, Tumaco.

Instalación y moderación: Fernando Franco, Director sede Amazónica Universidad Nacional de Colombia.

- María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.
- Hugo Cabieses, Centro de Investigación sobre Drogas y Derechos Humanos, “Criminalidad y seguridad ciudadana en dos triples fronteras amazónicas”.
- Argemiro Procopio, Universidad de Brasilia, “Criminalidad en la Amazonia”.

- Comunidad Indígena amazónica, “Efectos en las comunidades de la criminalidad transfronteriza”.
- Carlos Zárate, sede Amazónica Universidad Nacional de Colombia, “La seguridad ciudadana en la triple frontera del trapecio amazónico”.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

Presentación de los libros

- Fernando Franco, Socorro Ramírez, Marco Tobón (edts), ¿Fracasaron las política antidrogas en el continente americano?, Universidad Nacional de Colombia sedes Caribe y Amazonia, Instituto Amazónico de Investigaciones (Imani), con el apoyo del Centro Carter, Idea Internacional, mayo de 2011.
- “La política de drogas en los Andes: buscando alternativas humanas y eficaces”, Socorro Ramírez de Colombia y Coletta Youngers de WOLA Estados Unidos, resultado del Foro Andino Estadounidense y editado por el Centro Carter e Idea Internacional.

8) Camino a Cartagena. Debate sobre nuevas tecnologías y educación Viernes 17 de febrero, 2-5 pm

Aula Máxima de la Universidad de Cartagena.

Bienvenida por parte de las directivas de la Universidad de Cartagena y la Universidad Tecnológica de Bolívar.

Introducción por parte del moderador, Javier Sanín S.J., Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la UTB.

- María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.
- Martin Huenneke, Secretaría de Cumbres OEA, “La participación social en la VI Cumbre de las Américas”.
- Marcela Bordenave, Coordinadora del debate y la participación de actores sociales en la IV Cumbre de las Américas, Mar de Plata, Argentina.
- Ana Sofía Mesa, rectora Universidad del Atlántico, “Centro de investigación e innovación del Gran Caribe”.
- Jorge Pallares, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Cartagena, “Los derechos humanos y las nuevas tecnologías en el contexto educativo hemisférico”.

- Pablo Abitbol, Director del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UTB, "Nuevas tecnologías, educación e innovación social".
- Violeta Chirino, de la Universidad Virtual, Tecnológico de Monterrey, "Reflexiones compartidas sobre la transversalidad de las TIC para el desarrollo".
- Socorro Ramírez, "Camino a Cartagena: debate de los actores sociales".

4 – 5 pm Preguntas y discusión de los participantes

9) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre seguridad y estrategias para el control de la criminalidad.

Miércoles 22 de febrero, 9-12 m

Auditorio Mario Laserna, Universidad de los Andes, Bogotá.

Instalación: Angélica Rettberg, Directora del Departamento de Ciencia Política y del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.

- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.
- Socorro Ramírez, "Camino a Cartagena: debate de los actores sociales".

Moderadora Arlene Tickner, Profesora Titular, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes.

- Rubén Darío Ramírez Arbeláez, Director Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).
- Secretario de gobierno de Bogotá, "La política del desarme en Bogotá".
- María Victoria Llorente, Directora Ejecutiva Fundación Ideas para la Paz, "Evaluación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes".
- Daniel Mejía, Profesor Asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, "Mercados ilegales de drogas y violencia en Colombia".
- Hugo Cabieses, Investigador, Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos en Perú, "Seguridad ciudadana en zonas de frontera".

Preguntas y discusión de los participantes

10) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre cooperación hemisférica. Lección inaugural carrera Relaciones Internacionales y Lanzamiento del Observatorio de América Latina

Jueves 23 de febrero, 9-12 am

Auditorio Luis Carlos Galán, Edificio Gabriel Giraldo, S.J, Universidad Javeriana, Bogotá.

Moderadora: Marta Ardila Directora de la maestría en Estudios Latinoamericanos y del Observatorio Latinoamericano y del Caribe de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.
- Gabriel Murillo, Fundación Presencia, "El cumplimiento de Colombia de los mandatos de las Cumbres de las Américas".
- Peter Hakim, Presidente Emérito del Diálogo Interamericano. Estados Unidos, "El sistema interamericano y las posibilidades de cooperación hemisférica".
- Ana María Trujillo, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana.
- Diego Cardona, Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia "OEA y CELAC y posibilidades de cooperación hemisférica".
- Socorro Ramírez, "Camino a Cartagena: debate de los actores sociales".

Preguntas y discusión de los participantes

11) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre cómo superar la pobreza y las inequidades

Jueves 23 de febrero 1-4:30 pm

Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá (Uniempresarial).

Carrera 33A-30-20, 3 piso. Circuito cerrado de televisión y transmisión al aula virtual.

Almuerzo

- Jaime Girón, Coordinador de La VI Cumbre de las Américas”
- Oscar Gamboa, asesor presidencial Programa Afrocolombianos
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”

Moderador: Juan Guillermo Correa Jaramillo, Director de Investigaciones y Estudios Empresariales, Uniempresarial.

- Antonino Lisboa Mena Gonçalves, Embajador de la República Federativa de Brasil.
- Mario Carvajal Lozano, Embajador del Estado Plurinacional de Bolivia en la República de Colombia.
- Raúl Vallejo, Embajador de la República del Ecuador.
- Julio José Calero Reyes, Embajador de la República de Nicaragua.
- Iván Guillermo Rincón Urdaneta, Embajador de la República Bolivariana de Venezuela.
- María Elena Borrasca, Encargada de Negocios a.i. de la República de Argentina.
- Carlos Gil de Montes, Encargado de Negocios a.i. de la República del Perú.
- Guillermo Rubio Funes, Embajador de la República de El Salvador.

Preguntas y discusión

- Marcela Martínez, profesora Uniempresarial.
- Marcelo Paixao, Coordina el Laboratorio de Estudios Económicos, Sociales, Históricos y Estadísticos de las Relaciones Raciales (LAESER), Universidad Federal de Rio de Janeiro.

12) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre seguridad en Centroamérica”

Lunes 27 de febrero, 8 am a 5 pm

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Auditorium Milton Friedman, Universidad Francisco Marroquín

Instalación

- Mauricio López Bonilla, Ministro de Gobernación.
- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.

- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.
- Roberto Ardón, Director Ejecutivo de CACIF.
- Felipe Bosch, Vicepresidente de Fundesa.

Diálogo Centroamericano

- Nicaragua: Roberto José Orozco Betancourt, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, “El tráfico ilegal de armas y su impacto en Centroamérica”.
- El Salvador: Marjorie Chorro, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, “La importancia de la resolución pacífica de conflictos”.
- Costa Rica: Fernando Berrocal, Ex Ministro de Seguridad Pública “Erradicación de la corrupción e impunidad en Centroamérica”.
- Guatemala: Salvador Paiz, Fundesa, “Proyectos concretos de Seguridad: gobierno, sector privado y sociedad civil”.
- Honduras: Julieta Castellanos, Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, “Judicialización integral: procesos para fortalecer el sistema de justicia, la separación de funciones y mejorar la gestión judicial”.
- SICA: Juan Daniel Alemán, secretario general.

Preguntas y discusión de los participantes

Conversatorio moderado por Pedro Trujillo EPRI, UFM.

Crimen Organizado "Narcotráfico, Tráfico de Armas, Trata de Personas y Lavado de Activos en Centroamérica".

- Raúl Benítez, Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sergio Moya, Flacso.
- Bruce Bagley, Universidad de Miami.
- Franklin Almeyda, exministro de República Dominicana.
- Stephen Randall, Canadá.
- Lorena Escobar, ASIES Guatemala.
- Hugo Acero: Consultor colombiano en temas de seguridad ciudadana.

5:00 PM -6:00 PM: Diálogo de los participantes y elaboración de propuestas para la VI Cumbre de las Américas.

6:00 PM Clausura.

13) Camino a Cartagena. Diálogo con jóvenes sobre la VI Cumbre de las Américas Miércoles 29 de febrero de 2012, 9 am a 12 m

Universidad Externado de Colombia, Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, Teatro Bloque A.

Moderador: Leonardo Carvajal, Centro de pensamiento Estratégico – Ministerio de Relaciones Exteriores.

Instalación.

- Roberto Hineztrosa Rey, Decano de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales –Universidad Externado de Colombia.
- Fulvia Elvira Benavides, Embajadora, equipo de la VI Cumbre de las Américas.

Dialogo con Jóvenes sobre informes y recomendaciones para la VI Cumbre.

- Carlos Andrés Santiago, YABT "La participación de los jóvenes en las Cumbres de las Américas".
- Stephanie Guerrero, Corporación Ocasá. "Presentación Reporte Nacional de Juventud sobre Subtemas de Pobreza e Inequidad y Acceso a las Tecnologías".
- Nicolás López, Corporación Metodológicamente JovenEs. "Presentación Reporte Nacional de Juventud sobre Subtemas de Seguridad Ciudadana y Desastres Naturales" .
- Gabriel Gómez, Director Programa Presidencial "Colombia Joven".
- Dionisio Lizarazo, Equipo Actores Sociales Ministerio de Relaciones Exteriores "Camino a Cartagena: debate de los actores sociales".

Preguntas y debate con los participantes

Convocantes:

Universidad Externado - Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

Secretaría de Cumbres de las Américas – Organización de los Estados Americanos OEA.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

VI Cumbre de las Américas.

Programa Presidencial "Colombia Joven".

Young Américas Business Trust - YABT.

Corporación Ocasá.

Corporación Metodológicamente JovenEs.
Colombia Soy Yo.

14) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Información a actores colombo-venezolanos en el marco de la Escuela de paz y convivencia ciudadana fronteriza

Jueves 1 de marzo

Pamplona, Centro Nazareth.
Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

15) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Sesión del Curso de “Incidencia y participación para los Derechos Humanos”, Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ) Universidad de Participación Ciudadana

Campamento Artigas, Colonia Uruguay

Instalación

- María Clara Isaza, Embajadora de Colombia en Uruguay.
- Eugenio Bidondo, Young Americas Business Trust - YABT.
- Ana Maria Almario, Secretaria del Foro Latinoamericano de Juventud - FLAJ.

Mesas de trabajo por cada uno de los temas de la Cumbre

Construcción de documento de recomendaciones a partir de los insumos de las mesas de trabajo, las discusiones del dialogo virtual y de los diálogos regionales y nacionales.

Plenaria de presentación de conclusiones y recomendaciones

16) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Responsabilidad empresarial y su impacto en la reducción de la pobreza

Viernes 2 de marzo, 8 a 12 m

Eafit, Medellín.
Moderador: Luis Fernando Vargas.

- Juan Luis Mejía Arango, Rector de la Universidad EAFIT.
- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.
- Luz Marina Velásquez, Gerente de Responsabilidad Corporativa Grupo Suramericana.
- Luis Carlos Villegas, presidente de la ANDI.
- Germán Jaramillo, Presidente de la Fundación Éxito.
- Rubén Darío Avendaño, Subdirector de Relaciones Institucionales EPM.
- Arnobio Córdoba, ex Alcalde de Quibdó, Director en Colombia de Phelps Stokes, programa de liderazgo para afrocolombianos, “Informe del PNUD: la pobreza extrema en comunidades afrodescendientes”.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

17)Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Debate sobre experiencias nacionales y subregionales para reducir la influencia del crimen organizado en la política

Lunes 5 de marzo, 8 am- 5 pm

NM Lima Hotel, Lima.

Instalación

- Luis Chávez, Embajador, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.
- Carmen Masías, Presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA.

Panel 1: Mecanismos para reducir la influencia del crimen organizado en la política.

Moderadora: Alicia del Aguila

Presentación Introdutoria: Santiago Villaveces, Asesor Senior Democracia, Conflicto y Seguridad, IDEA Internacional Suecia.

- Colombia: Ariel Sánchez, Corporación Arcoiris.
- Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Perú: Sergio Espinosa Chiroque, Superintendente Adjunto de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (e).

Presentación del libro “La política de drogas en los Andes: buscando alternativas humanas y eficaces” Socorro Ramírez de Colombia y Coletta Youngers de WOLA Estados Unidos, resultado del Foro Andino Estadounidense y editado por el Centro Carter e Idea Internacional.

- Socorro Ramírez.
- Hugo Cabieses.
- Jaime García.

Panel 2: Experiencias subregionales
Moderadora: Kristen Sample

- Elin Falguera, Idea Internacional Suecia, “Base de Datos de Idea Internacional sobre financiamiento político”.
- Adolfo López, Comunidad Andina Lima, “Criminalidad y política en el plan de la CAN: cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos”.
- Alcides Costa Vaz, Universidad de Brasilia, “Criminalidad y política en el Plan de acción de Unasur sobre el problema mundial de las drogas”.
- James Shaw, “Naciones Unidas contra la Droga y e Delito, “Temas emergentes en la delincuencia organizada”.

Clausura

Percy Medina, Jefe de misión para el programa Perú, IDEA Internacional.

18)Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas”. Foro Interamericano Afrodescendiente

Instalación: Global Rights, lunes 12 de marzo, 8:30 am – 5 pm

Hotel Dann, calle 19 No. 5-62, Bogotá.

Bienvenida y aspectos metodológicos.

- Jattan Mazzot, Presidente Asociación de Afrodescendientes Desplazados (AFRODES).
- Rosalba Castillo, Afroamérica XXI.
- Eva Escubilla, Proceso de Comunidades Negras (PCN).

- Carlos Quesada, Director del Programa de América Latina de Global Rights – Partners for Justice.

Participación de la Sociedad Civil en el proceso de Cumbres de las Américas

- Jorge Sanín, Director del Departamento de Relaciones Externas de la OEA: mecanismos de participación en el proceso de cumbres, foros virtuales, mesas redondas e informe a las reuniones del GRIC.

Preguntas y comentarios

Presentación del Comité Organizador de la VI Cumbre de las Américas: “Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad”.

- Jorge Sanín, OEA.
- María Teresa Aya, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos.
- Socorro Ramírez, Coordinadora de los debates preparatorios y de la participación de actores sociales en la VI Cumbre de las Américas.

Preguntas y comentarios

“Pobreza e Inequidad. Situación socio-económica de los Afrodescendientes en Colombia” (desde una proyección regional).

- Claudia Mosquera Rosero-Labbe.
- Comentan tres representantes nacionales.

Preguntas y comentarios

“Participación e Incidencia de la Sociedad Civil Afrodescendiente en el Proceso de Cumbres de las Américas: De Mar del Plata hacia Cartagena de Indias”

- Rosalba Castillo, Afro América XXI - Colombia.
- Joseph Cherubin, Red Jacques Viau – Republica Dominicana.
- Sidney Francis, ONECA, Centroamérica.
- Cecilia Ramirez, CEDEMUNEP, Perú.

Preguntas y comentarios

19)Camino a Cartagena.” Pensamiento de los Pueblos Indígenas frente a la Cumbre de las Américas”

Lunes 12 de marzo, 2-6 pm

Auditorio ‘Kimy Pernía Domicó’ de la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena

- ONIC, Calle 12 B No 4-38, Candelaria Centro, Bogotá.

Moderador: Luis Fernando Arias Arias, Secretario General ONIC.

Instalación:

- Luis Evelis Andrade Casama, Consejero Mayor- ONIC.
- Gloria Inés Flórez Schneider, Parlamentaria Andina.
- Presentación de la VI Cumbre de las Américas, Representante Cancillería de Colombia.
- Socorro Ramírez, Coordinadora Actores Sociales VI Cumbre de las Américas.

Panel: El Pensamiento Indígena Frente a la Cumbre de las Américas, Intercambio de puntos de vista.

Cada Organización designará su representante, el cual intervendrá por un periodo de cinco minutos en los cuales presentará las propuestas a ser incluidas en la Documento Final.

Participantes Pueblos y Comunidades Indígenas vinculadas a:

- Autoridad Nacional de Gobierno Indígena (ONIC).
- Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (AICO).
- Confederación Indígena Tayrona (CIT).
- Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombia (OPIAC).
- participantes conversatorio ‘Diplomacia Indígena.
- Organizaciones defensoras de los Derechos de las Comunidades Indígenas: Parlamento Andino, Corporación Minga.
- Organizaciones Hemisféricas: Comité Planificador IV Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA).

05:20 – 06:00pm Conclusiones e intercambio intercultural.

20) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas “Pobreza e inequidad de la población Afrodescendiente”

Martes 13 de marzo, 8 am - 12 m

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, Teatro Bloque A, Universidad Externado de Colombia.

- Oscar Gamboa, asesor presidencial Programa Afrocolombianos.
- Carlos Quesada. Director de Global Rights, Conclusiones y propuestas del Foro Interamericano Afrodescendiente.
- Pastor Murillo, Asesor del programa presidencial para afrocolombianos.
- Marcelo Paixao, Pobreza e inequidad en la población afrodescendiente Brasil – Colombia: Perspectiva comparativa.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Dada la muerte del rector de la Universidad Externado, el evento fue cancelado pero los ponentes entregaron sus intervenciones que son publicadas en este libro.

21) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Diálogo sobre la vinculación de las diásporas al desarrollo

Martes 13 de marzo, 2:30-4:30 pm

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Carrera 14 N° 93 b – 46. Bogotá D.C.

Instalación

- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”
- Robert Natiello, Oficial de Servicios de Gestión Migratoria, OIM Colombia.

Moderación: Samir Puerta Coordinador Regional OIM

- Ivonne Forero, Coordinadora del programa Colombia Nos Une.
- María Teresa Betancur Echavarría, Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (sobre la experiencia de www.sospaisa.com).
- Alejandro Blanco, Consultor IRD (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de Francia) y parte del proyecto Creación de Incubadoras de Diásporas de América Latina (CIDESAL).
- Emilio Torres, Dirección de Planeación y Alianzas Estratégicas de la Caja de Compensación Familiar CAFAM.

Preguntas y discusión de los participantes

22) Camino a Cartagena. “VI Cumbre de las Américas: agenda, retos y Expectativas”
Jueves 15 de marzo, 11 am -1 pm

Dialogo Interamericano Washington

Moderador, Peter Hakim, Presidente emérito del Diálogo Interamericano

- Jaime Girón, coordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas, “Objetivos de Colombia y de la Cumbre y perspectivas para lograrlos”.
- John Feeley, Coordinador de la Cumbre para el Departamento de Estado de Estados Unidos y Harriet Babbitt, ex embajadora de Estados Unidos ante la OEA y Administradora Adjunto de USAID “¿Cuáles son los objetivos de Estados Unidos en Cartagena?”.
- Sherry Tross, Secretaría de Cumbres de la OEA .

Diálogo con los participantes

23) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. El papel de las redes regionales en las Cumbres de las Américas
Miércoles 21 de marzo, 6-8 pm

Auditorio Principal “Camilo Torres, Escuela superior de Administración Pública (ESAP) Calle 44#53-37- CAN
Instalación

- Carlos Ponce, Coordinador de la Red Latinoamericana y del Caribe de Democracia.
- Elsy Luz Barrera, Profesora de la ESAP “Cumbre de las Américas más allá de la retórica”.
- William Jimenez , Profesor de la ESAP “La administración pública y el Sistema Interamericano”.
- Francine Jácome, Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), y Coordinadora hemisférica de la Red Democracia Activa.
- Socorro Ramírez, Coordinadora del debate y la participación de actores sociales en la VI Cumbre de las Américas.

24) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. El debate sobre la política de drogas
Jueves 22 de marzo, 9-12 m

Universidad Sergio Arboleda, Bogotá
Instalación

- Alejandro Borda, vicecoordinador por Colombia de la VI Cumbre de las Américas.
- General R. Jorge Mora Rangel, Director del Centro de Estudios Regionales y Estratégico (CERIE), Universidad Sergio Arboleda.

Moderadores: Fabio Sánchez y Catalina Monroy. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda.

- Martha Ardila, Universidad Javeriana, “La Cumbre de las Américas: entre el viejo y el nuevo multilateralismo”.
- José Antonio Caballero, Centro de Investigaciones y docencias económicas (CIDE). México, “El debate mexicano sobre la política de drogas”.
- Ricardo Soberón, Ex Director de la comisión nacional para el desarrollo y vida sin drogas (Devida). Perú, “El debate peruano y andino sobre la política de drogas”.
- John Walsh, Coordinador principal para el programa de los Andes y de políticas de drogas. Washington Office on Latin America (WOLA), “El debate sobre la política de drogas en Estados Unidos”.
- Felipe Ortega, Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, “Seguridad ciudadana en la región”.
- Socorro Ramírez, “Camino a Cartagena: debate de los actores sociales”.

Preguntas y discusión de los participantes

25) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. Temáticas y propuestas para la VI cumbre de las Américas
Viernes 23 de marzo, 10-1 pm

Salón Múltiple, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Anillo vial km 13 Cartagena
Instalación

- Max Rodríguez Fadul, Rector Universidad Jorge Tadeo lozano.
- Mauricio Montero, Asesor, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Moderadora: Catalina Meleg.

- Adolfo Meissel, exdirector el Banco de la República, Cartagena, Pobreza e inequidad en Colombia y América Latina.
- Augusto Vidales, “Políticas de seguridad ciudadana”.
- Clara Inés Álvarez, “Desastres naturales y cambio climático”.
- Francine Jácome, Invesp Venezuela, Coordinadora hemisférica de la Red Democracia Activa, “Cooperación hemisférica y cumplimiento de mandatos de las Cumbres de las Américas”.
- Socorro Ramírez, Debates y propuestas de los actores sociales hacia la VI Cumbre.

Preguntas

26) Camino a Cartagena. VI Cumbre de las Américas. ¿Qué esperar de la Cumbre de las Américas en Política de Drogas?

Martes 10 de abril, 8:30-10:15 AM

Co-auspiciado por WOLA y el Inter-American Dialogue.
Washington, DC.

Instalación

- Peter Hakim, Presidente emérito Inter-American Dialogue.
- John Walsh, WOLA - Washington Office on Latin America.

Moderador: Peter Hakim

- Ethan Nadelmann, Director ejecutivo de Drug Policy Alliance, United States.
- Alejandro Hope, Director de Menos Crimen, Menos Castigo, México.
- Peter Reuter, Director del programa de la economía del crimen y la política de la justicia, University of Maryland.

Comentario

- John Walsh.

Preguntas y discusión de los participantes.

27) Evaluación de los foros sociales de la VI Cumbre

miércoles 25 de abril,

Bogotá, Academia Diplomática

28) Evaluación de la VI Cumbre de las Américas

Lunes 30 de abril de 2012.

Barranquilla, Universidad del Norte.

ANEXO II.

Lista de documentos contratados por el gobierno de Colombia y elaborados por organismos multilaterales para la discusión sobre los temas de la VI Cumbre de las Américas

Desastres Naturales

CEPAL, “Prevención y atención de los desastres naturales en las Américas y propuestas para el financiamiento”, julio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/desastres/CEPAL%20-%20Prevenccion%20y%20atencion%20de%20los%20desastres%20naturales%20en%20las%20Americas.pdf>

Conger, Lucy; Siskind, Cory, “El manejo de los desastres naturales”, Diálogo Interamericano. Septiembre de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Inter-American%20Dialogue-El%20manejo%20de%20los%20desastres%20naturales.pdf>

Federación internacional de sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Insumos del programa internacional de leyes, normas y principios para la respuesta a desastres”. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Insumos%20del%20Programa%20Internacional%20de%20Leyes.pdf>

Grupo de revisión e implementación de cumbres, “Declaración de Comalapa adoptada en la cumbre extraordinaria de los jefes de Estado y de Gobierno de los

países miembros del sistema interamericano de la integración centroamericana”. 2 de noviembre de 2011. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/DeclaraciondeComalapa.pdf>

Linayo, Alejandro, “Reducción del riesgo de desastres”, centro de investigación en gestión de riesgos CIGIR. Octubre de 2011. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Alejandro%20Linayo-Reduccion%20del%20Riesgo%20de%20Desastres.pdf>

OEA, “Reducción del riesgo de desastres”, Documento de apoyo técnico sobre reducción del riesgo de desastres. Preparado por la sección de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático del departamento de desarrollo sostenible. DDS/RIESGO-MACC, de la secretaría ejecutiva para el desarrollo integral (SEDI), en colaboración con el departamento de defensa y seguridad hemisférica (DDSH) de la secretaría para la seguridad multidimensional (SSM). Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/desastres/oea-reduccion-riesgo-de-desastres.pdf>

PNUD, “Reduciendo los riesgos y atendiendo los desastres en las Américas”,

Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/desastres/pnud-reduciendo-riesgos-atendiendo-desastres-en-Americas.pdf>

Acceso a y utilización de tecnologías

CEPAL, “Banda ancha para el desarrollo y la inclusión”, julio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/acceso-tecnologia/CEPAL%20Banda%20ancha%20para%20el%20desarrollo%20y%20la%20inclusion.pdf>

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/acceso-tecnologia/CEPAL%20Banda%20ancha%20para%20el%20desarrollo%20y%20la%20inclusion.pdf>

CEPAL, “El rol de las tecnologías de la información y la comunicación en la reducción de las inequidades en salud”, julio de 2011. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/acceso-tecnologia/CEPAL%20El%20rol%20de%20las%20tecnologias%20de%20la%20informacion%20y%20de%20las%20comunicaciones%20en%20la%20reduccion%20de%20inequidades%20en%20salud.pdf>

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/acceso-tecnologia/CEPAL%20El%20rol%20de%20las%20tecnologias%20de%20la%20informacion%20y%20de%20las%20comunicaciones%20en%20la%20reduccion%20de%20inequidades%20en%20salud.pdf>

CEPAL, “Tecnologías de la comunicación y la información (TICs) para la educación en contextos rurales en América Latina y el Caribe. Cerrando brechas”, Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/acceso-tecnologia/CEPAL%20Tecnologias%20de%20la%20comunicacion%20y%20la%20informacion%20%28TICs%29%20para%20la%20educacion.pdf>

CEPAL; ONU, “Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe”, Declaración III conferencia ministerial sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe. Lima. 23 de noviembre de 2010. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Declaracion-III%20Conferencia%20Ministerial%20sobre%20la%20Sociedad%20de%20la%20Informacion%20de%20Am%20rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

Hakim, Peter; Jewers, Mariellen, “Las tecnologías digitales: Un camino hacia una mejor educación y salud en las comunidades remotas”, Diálogo Inter-Americano. Noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Inter-American%20Dialogue-Las%20tecnologias%20digitales%20un%20camino%20hacia%20una%20mejor%20educacion%20y%20salud%20en%20las%20comunidades%20remotas.pdf>

Katz, Raúl, “El papel de las tecnologías para atender las necesidades de educación y salud en zonas remotas”, Universidad de San Andrés. Preparado como documento técnico para ser presentado en el proceso de de la VI Cumbres de las Américas. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Dr.Raul%20Katz%20-%20El%20Papel%20de%20las%20Tecnologias%20para%20Atender%20las%20Necesidades%20de%20Educacion%20y%20Salud%20en%20zonas%20remotasV1.pdf>

Seguridad

Acero Velásquez, Hugo, “Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas”, nota de política, FOCAL, junio de 2011. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/seguridad/focal-seguridad-ciudadana-un-reto-por-asumir-en-las-americas.pdf>

Comité internacional de la Cruz Roja (CICR), “Documento de trabajo del CICR y propuesta de texto para la declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la VI cumbre de las Américas”, Bogotá. 28 de julio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/seguridad/cicr-propuesta-para-declaracion-jefes-de-estado-gobierno-o-vi-cumbre-americas.pdf>

Costa, Gino, “Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional”, 20 de octubre del 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Gino%20Costa-%20Seguridad%20Ciudadana%20y%20Delincuencia%20Organizada%20Transnacional.pdf>

Hakim, Peter; Covington, Kimberly, “Constructing citizen security in the Americas”, Inter-American Dialogue, august 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Constructing%20Citizen%20Security%20in%20the%20Americas.pdf>
Versión en Español. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Construyendo%20la%20Seguridad%20Ciudadana%20en%20las%20Americas.pdf>

King, Damien, “El Caribe y la cumbre de las Américas de 2012”, nota de política. FOCAL, junio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/El%20Caribe%20y%20la%20cumbre%20de%20las%20Americas%202012.pdf>

PNUD, “Seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada”, Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/seguridad/pnud-seguridadciudadana-y-criminalidad-transnacional-organizada.pdf>

Integración física de las Américas

BID, “Conectando las Américas para un desarrollo sostenible con equidad. La complementariedad entre el hardware y el software de la integración”, esta nota técnica se basa en investigaciones propias preparadas en el marco del desarrollo de estrategia de integración global y regional del BID y para la reunión de ministros de hacienda de América y el Caribe sobre temas de integración y su labor anual de investigación, julio de 2012. Disponible en:

<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/integracionFisica/bid-conectando-las-americas-para-desarrollo-sostenible-equidad-july%202027-2011.pdf>

CEPAL, “Hacia una estrategia regional de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad”, julio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/integracionFisica/CEPAL%20-%20Hacia%20una%20estrategia%20regional%20de%20politicas%20integradas%20y%20sostenibles%20de%20infraestructura.pdf>

Yepes, Tito; Aguilar, Juliana, “Infraestructura para la mayor integración de las Américas”, documento elaborado para Fedesarrollo por el investigador asociado y la asistente de investigación, septiembre de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Infraestructura%20para%20la%20mayor%20integracion%20de%20las%20Americas.pdf>

Reducción de la pobreza y las inequidades

BID, “nota técnica – reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe”. Washington D.C., julio de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/reduccion-pobreza/BID-%20ALyC.pdf>

CEPAL, “Panorama social de América Latina 2011”, el presente documento contiene la síntesis del Panorama social de América Latina, 2011, preparado conjuntamente por la división de desarrollo social y la división de estadística y proyecciones económicas de la CEPAL, con la participación de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - división de población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Pobreza/CEPAL%20-%20Panorama%20social%20de%20America%20Latina%202011.pdf>

Encuentro de ministros de agricultura de las Américas, “Declaración- Sembrando innovación para cosechar prosperidad”, San José de Costa Rica. 21 de octubre de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/reduccion-pobreza/Declaracion%20-%20Encuentro%20de%20Ministros%20de%20Agricultura%20de%20las%20Americas%202011.pdf>

GRIC, “Nota informativa sobre los programas de transferencia de ingresos en Brasil”, 4 de noviembre de 2011. Disponible en:
<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Nota%20Informativa%20sobre%20los%20Programas%20de%20Transferencia%20de%20Ingresos%20en%20Brasil.pdf>

Lustig, Nora, “Pobreza, desigualdad y objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe”, este documento fue preparado para la VI Cumbre de las Américas con la ayuda de Kimberly Covington del Diálogo Interamericano. Disponible en:
<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Inter-American%20Dialogue-Pobreza%20c%20desigualdad%20y%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20del%20Milenio%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

Organización de desarrollo étnico comunitario. “Declaración de la Ceiba primera cumbre mundial de los y las afrodescendientes”, La Ceiba. Honduras. 20 de agosto de 2011. Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Pobreza/Declaracion%20de%20la%20Ceiba%200-%20Primera%20Cumbre%20Mundial%20de%20los%20y%20las%20Afrodescendientes.pdf>

Organización de desarrollo étnico comunitario “Plan de acción de la declaración de la Ceiba”, 20 de agosto de 2011. Disponible en:
<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Espanol/Pobreza/Plan%20de%20Accion%20de%20la%20Declaracion%20de%20la%20Ceiba%20-%20Primera%20Cumbre%20Mundial%20de%20Afrodescendientes.pdf>

Perry, Guillermo; Steiner, Roberto, “Crecimiento económico y desigualdad”, nota de política. FOCAL. julio de 2011. Disponible en:
<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/reduccion-pobreza/focal-crecimiento-economico-y-de%20desigualdad.pdf>

PNUD, “La Pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y respuestas de política pública”. Disponible en:
<https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/reduccion-pobreza/pnud-pobreza-y-desigualdad-en-americalatina-y-el-caribe.pdf>

Steiner, Roberto; Sabogal, Adriana, “Reducción de la pobreza y la desigualdad en el hemisferio”, Director ejecutivo e investigadora de Fedesarrollo, septiembre de 2011, Disponible en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/DocsSoporte/Reduccion%20de%20la%20pobreza%20y%20la%20desigualdad%20en%20el%20he>

ANEXO III.

Siglas

ACUA:	Fundación Activos Culturales Afro
AEC:	Asociación de Estados del Caribe
Afrodes:	Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados
AIC:	Inversión a Coste Completo
ALBA:	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América
ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
ALOP:	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo
Amuafroc:	Asociación de Mujeres afrocolombianas
AMNB	Articulación de ONG de Mujeres Negras Brasileñas
ANDI:	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
AOD:	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APEC:	Cooperación Económica Asia-Pacífico
APP:	Asociaciones público-privadas
ASCA:	Actividades del Proceso de Cumbre de las Américas
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BCIE:	Banco Centro Americano de Integración Económica
BRICS:	Grupo conformado por Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica
CA-4:	Acuerdo Regional de procedimientos migratorios CA-4
CAF:	Banco de Desarrollo de América Latina
CAJP:	Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA
CALC:	Cumbre de América Latina y el Caribe
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
Caprade:	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
Caricom:	Comunidad del Caribe
CARSI:	Iniciativa de Seguridad para Centroamérica
CASSOS:	Sistema de Supervisión de la Seguridad y Salvaguardia de la Aviación Caribeña
CAT-DDO:	Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes
CCRIF:	Seguro contra riesgo catastrófico del Caribe
CDERA:	Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias por Desastres
CDI:	Centros de Diagnóstico Integral
CEACS:	Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá
CEATAL:	Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEPEI:	Centro del Pensamiento Estratégico Internacional
Cepredenac:	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERAC:	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERD:	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ONU
CES:	Centro de Estudios Sociales- Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

CEJID:	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CEUNA:	Colectivo de Estudiantes Universitarios afrocolombianos
CGPD	Comisión Global de Políticas de Droga
CGT:	Confederación General del Trabajo de Colombia
CICAD:	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICEN:	Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México
CICRI-MEBOG:	Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá
CIDDH:	Centro de Investigaciones Drogas y Derechos Humanos
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDSE:	Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle
CIIC:	Centro internacional de Investigación e Innovación para el Caribe
Ciifen:	Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño
CIRDN:	Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
Comfandi:	Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca
Comfenalco:	Compensación Familiar de Fenalco - Andi
CNOA:	Conferencia Nacional afrocolombiana
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COSATE:	Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico
Cosiplan:	Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unasur
CP:	Corredor Pacífico
CRED:	Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
CRP:	Centro de Estudios de la Salud Pública
CSA:	Confederación Sindical de las Américas
CSI:	Iniciativa de Seguridad de Contenedores

CSLCN:	Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico
CTC:	Confederación de Trabajadores de Colombia
CTI:	Cuerpo Técnico de Investigación – Policía Nacional Colombiana
CT+I:	Ciencia, Tecnología e Innovación
CUT:	Central Unitaria de Trabajadores
CVC:	Comunidad Virtual de Cumbres
DA:	Democracia Activa
DANE:	Departamento Nacional de Estadística – Colombia
DART:	Equipos de Respuesta para Asistencia ante Desastres
DDHH:	Derechos Humanos
DDSE/SEDI:	Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA
DEA:	Drug Enforcement Administration
DEVIDA:	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas de Perú
DFS:	Dirección Federal de Seguridad de México
EAFIT:	Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología
EASE:	Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico del IIRSA
ECAT:	Estudio Centroamericano de Transporte
EFTA:	European Free Trade Association
ENSIN:	Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia
EPM:	Empresas Públicas de Medellín
ERGEG:	Grupo de Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas
ESP:	Empresas de Servicios Públicos
E.U.:	European Union
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fedesarrollo:	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FHWA:	Federal Highway Administration
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLAJ:	Foro Latinoamericano de Juventud
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

FOCAL:	The Canadian Foundation for the Americas
FOCEM:	Fondo de Convergencia Estructural
Fonden:	Fondo para desastres naturales de México
Fundesa:	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico del Alto Aragón
GAFIC:	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GAR:	Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres
GDP:	Gross Domestic Product
GEI:	Gases de Efecto Invernadero
GRIC:	Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres
IASP:	Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDD:	Índice de Déficit de Desastres
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IE:	Institución Educativa
IECG:	Índice de Evaluación del Cumplimiento Gubernamental
IEEPP:	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua
IFE:	Instituto Federal Electoral de México
IFR:	Integración Física Regional
IIF:	Informes de Inteligencia Financiera
IIRSA:	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INM:	Instituto Nacional de Migración de México
INVESP:	Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
IPS:	Programa de Seguridad Portuaria
ITHO:	Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental
IVA:	Impuesto al Valor Agregado

Laeser:	Laboratorio de Estudios Económicos, Sociales, Históricos y Estadísticos de las Relaciones Raciales
LGBTI:	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgéneros, Travestis e Intersexuales
LP:	Línea de Pobreza
MAH:	Marco de Acción de Hyogo
MANE:	Mesa Amplia Nacional Estudiantil
MANUD:	Marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MAP:	zona Madre de Dios en Perú, Acre en Brasil y Pando en Bolivia
MER:	Mercado Eléctrico Regional
Mercosur:	Mercado Común del Sur
MIBEL:	Mercado Ibérico de Electricidad
MNR:	Movimiento Nacional Revolucionario
MOEA:	Modelo internacional de la Asamblea General
NAMA:	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NAPA:	Programas Nacionales de Acción para la Adaptación
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
NIF:	Número de Identificación Fiscal
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA:	Organización de Estados Centroamericanos
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA:	Organización de Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
OMI:	Organización Marítima Internacional
OMM:	Organización Meteorológica Mundial
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONDCP:	Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas
ONECA:	Organización Negra Centroamericana
ONG:	Organizaciones no gubernamentales

ONPE:	Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
OT:	Ordenamiento Territorial
OTRI:	Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación
PAN:	Partido de Acción Nacional
PCN:	Proceso de Comunidades Negras
PEA:	Población Económicamente Activa
PFP:	Policía Federal Preventiva
PIB:	Producto Interno Bruto
PJF:	Policía Judicial Federal de México
PM:	Plan Mesoamérica
PNP:	Policía Nacional de Perú
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PONE:	Precios de Oferta en el Nodo de Frontera para Exportación
PII:	Pueblos Indígenas
PPP:	Plan Puebla-Panamá
PRD:	Partido Revolución Democrática de México
PRI:	Partido Revolucionario Institucional de México
PSI:	Procesos Sectoriales de Integración
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
PyMES:	Pequeñas y Medianas Empresas
RCC:	Consejo de Cooperación para la Regulación
REA:	Recursos Educativos Abiertos
RECALCA:	Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA
REDD:	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
REDD+:	REDD, includes the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks.

RedLad:	Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia
RFID:	Radio-Frequency IDentification
RIAC:	Red Interamericana de Competitividad
RIAD:	Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana
RICAM:	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas
RIMD:	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
RRD:	Reducción de Riesgos de Desastres
SAMU:	Sistema de Atención Móvil de Urgencias
SBS:	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones de Perú
SEDENA:	Secretaría de la Defensa Nacional de México
SEGOB:	Secretaría de Gobernación de México
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Seppir:	Secretaría Especial de Promoción de las Políticas de Igualdad Racial
SG/OEA:	Secretaría General de la OEA
SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana
SIDA:	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIECA:	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
Siepac:	Sistema de la Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SIJIN:	Seccional de Investigación Criminal
Sinagerd:	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SIPDH:	Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos
SISAN:	Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Brasil
SMV:	Superintendencia del Mercado de Valores de Perú
SNIS:	Sistema Nacional Integrado de Salud
SNU:	Sistema de Naciones Unidas
SOLAS:	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar

SUE:	Sistema de Universidades Estatales
SUNAT:	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú
STMM:	Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano
TCCN:	Territorio Colectivo de Comunidades Negras
TICs	Tecnologías de Información y de las Comunicaciones
TIGER:	Transportation Investment Generating Economic Recovery
TID:	Tráfico Ilícito de Drogas
TIM:	Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TV:	Televisión
UAVs:	Unmanned Aerial Vehicles
UE:	Unión Europea
UIF:	Unidad de Inteligencia Financiera de Perú
UN:	United Nations
Unasur:	Unión de Naciones Suramericanas
Unctad:	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNDRIP:	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Unesco:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF:	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
Unisdr:	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC:	Oficina Contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas
UNU-WIDER:	Instituto Mundial para la investigación del Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas
US:	United States
US\$:	Dólar Americano
USI/CEPAL:	Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL
VIH:	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

VRAE:	Valle de los ríos Apurímac y Ene, entre Ayacucho, Cusco y Junín
WDI:	Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial
YABT:	Young Americas Business Trust
ZEE:	Zonificación ecológica-económica

