



**XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA
CONFEDERACIÓN
PARLAMENTARIA DE LAS
AMÉRICAS**

**XIII REUNIÓN ANUAL DE LA RED
DE MUJERES PARLAMENTARIAS
DE LAS AMÉRICAS**

Guanajuato, México
9 - 11 de Septiembre de 2015



XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS

XIII REUNIÓN ANUAL DE LA RED DE MUJERES PARLAMENTARIAS DE LAS AMÉRICAS

Guanajuato, México
9 - 11 de Septiembre de 2015

Serie América Latina No. 3

ÍNDICE

XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS

XIII REUNIÓN ANUAL DE LA RED DE MUJERES PARLAMENTARIAS DE LAS AMÉRICAS

Guanajuato, México
9 - 11 de Septiembre de 2015

1. Resumen Ejecutivo.	5
2. Programa de la Reunión.	7
3. Perfiles.	
• Mtra. Claudia Ruiz Massieu Salinas. Secretaria de Relaciones Exteriores.	12
• Dr. Luis Almagro Lemes. Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA).	13
• Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre. Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA).	14
• Dr. José Mario Molina.	15
• Dra. Amalia Elisa Ayala Montoya. Consultora de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud México.	17
• Mtra. María del Carmen Alanis Figueroa. Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).	18
• Emb. Emérita Carmen Moreno Toscano. Consejera en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	19
• Mtra. María del Rocío García Olmedo. Ex Diputada Federal y Ex Secretaria de la Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados.	20
• Mtra. Maira Melisa Guerra Pulido. Encargada de Despacho de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral (INE).	21
• Mtra. Sylvia Mesa Peluffo. Integrante del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará (MESECVI) de la Organización de Estados Americanos (OEA).	22
4. De la Comunicación de Campaña a la Comunicación de Ciudadanos. Adriana Amado Suárez-Konrad-Adenauer-Stiftung.	23
5. El Medio Ambiente como Dimensión del Bienestar. CEPAL.	37
6. Cambio Climático y Mercados de Carbono: Repercusiones para los Países en Desarrollo. CEPAL.	49

7. Políticas Climáticas en Países Desarrollados. Impacto en América Latina. José Luis Flores-Cepal.	55
8. Prevención de Epidemias y Fortalecimiento de los Sistemas de Salud.	71
9. Enfermedad por el Virus del Ébola. Organización Mundial de la Salud.	75
10. Enfermedad por el Virus del Ébola, Preparación y Respuesta para la Introducción en las Américas. Organización Panamericana de la Salud.	83
11. Chikungunya.	99
12. La Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres en el Marco de Desarrollo Post-2015 y los ODS. ONU Mujeres.	103
13. Estado Actual del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Naciones Unidas.	127
14. La Igualdad de Género, la Democracia y la UIP. Unión Interparlamentaria (UIP).	139
15. Promoviendo la Igualdad: Cuotas y Paridad en América Latina. Isabel Torres García.	149
16. Las Amenazas a la Seguridad en América Latina. Juan Emilio Cheyre, Pontificia Universidad Católica de Chile.	161
17. Sobre la Idea de la Gobernabilidad Democrática en América Latina. Fernando Barrientos del Monte, ITESO.	181
18. La Diplomacia Parlamentaria en el Ámbito Internacional y el Papel de México. Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”.	195

RESUMEN EJECUTIVO

La XIV Asamblea General de la COPA y la XIII Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas se llevarán a cabo del 9 al 11 de septiembre de 2015, en la Ciudad de Guanajuato, Guanajuato, México.

Durante el acto inaugural, la Mtra. Claudia Ruiz Massieu Salinas, Secretaria de Relaciones Exteriores, presentará una Conferencia Magistral sobre la importancia de la diplomacia parlamentaria en las Américas, tema sin duda trascendental por la relevancia que ha cobrado en temas específicos este ejercicio de la política.

Por otra parte, el Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre, Secretario de Asuntos Políticos de la OEA hablará del papel de los medios de comunicación en las campañas políticas, así como del uso de la tecnología, los dispositivos, las aplicaciones y las redes sociales, los cuales generan una construcción colectiva de la información, factor que para los expertos es la mayor transformación que enfrenta la comunicación política. También abordará el tema de seguridad en los sistemas electorales americanos, así como la relevancia que ha tenido el actual fortalecimiento de las instituciones democráticas de la región, sin las cuales el cambio actual de América no sería posible.

La Comisión de Democracia y Paz de la COPA, analizarán su plan de trabajo y discutirá sus resoluciones conjuntas, que serán sometidos posteriormente a la Asamblea General.

Los miembros de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrán la oportunidad de escuchar e intercambiar ideas con el Dr. José Mario Molina, Premio Nobel de Química 1995, en asuntos como la seguridad ambiental y los retos que representa generar una América más limpia mediante las energías renovables y los esfuerzos que deben realizar los países para contener las emisiones de CO2 y el calentamiento global. Posteriormente la misma Comisión sostendrá una reunión para dar seguimiento a su plan de trabajo y analizar y discutir sus resoluciones conjuntas.

La Comisión de Salud y Protección Social de la COPA, recibirá a la Dra. Amalia Elisa Ayala Montoya, Consultora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quien tratará el tema de los retos en salud, y cuál es el centro del debate en el Siglo XXI, como la prevención de epidemias y el fortalecimiento de los sistemas de salud, así como la seguridad sanitaria en las fronteras, el Ébola y el Chikungunya. Posteriormente la Comisión analizará sus resoluciones.

Por otro lado, el Comité Ejecutivo de la Red de Mujeres Parlamentarias sostendrá una sesión privada y posteriormente su Reunión Anual en la que después de la ponencia de la Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa, Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la violencia política hacia las

mujeres y los objetivos de desarrollo sostenible post 2015; nuevamente las Secretarías sostendrán una reunión privada.

Posteriormente la misma Red llevará a cabo la III Consulta Parlamentaria sobre violencia/acoso contra las mujeres y la conciliación de la vida privada con la vida parlamentaria. Para encaminar las discusiones, la embajadora Emérita Carmen Moreno Toscano, Consejera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, la Mtra. Maira Melisa Guerra Pulido, encargada de Despacho de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral (INE); la Mtra. Silvia Mesa Peluffo, integrante del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA; y la Lic Marta Martínez, especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, analizarán y discutirán diversos temas con las participantes.

Esa Red también efectuará su XXX Reunión de Comité Ejecutivo, a puerta cerrada.

Por su parte, el Dr. Luis Almagro Lemes, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), expondrá a los participantes las oportunidades regionales en materia de gobernabilidad, medio ambiente, salud, seguridad y democracia. Todos estos temas posteriormente serán analizados y discutidos a fondo por los participantes de la Asamblea plenaria de la COPA.

Para concluir, se llevará a cabo la Sesión Plenaria de la XIV Asamblea General de la COPA, a la que se someterán a aprobación los resolutivos de las comisiones de trabajo y en la que el nuevo presidente de la Confederación asumirá formalmente sus funciones.



Confederación
Parlamentaria
de las Américas



Red de Mujeres
Parlamentarias de las
Américas

XIV ASAMBLEA GENERAL DE LA COPA
XIII REUNIÓN ANUAL DE LA RED DE MUJERES
PARLAMENTARIAS DE LAS AMÉRICAS

Guanajuato la Casa de los Parlamentarios de América



Martes 8 de septiembre de 2015.

<p>Día entero. (Agenda libre)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Llegada de parlamentarios. • Recepción y acreditación. • Instalación en hoteles sede en la ciudad de Guanajuato, Gto.
<p>Miércoles 9 de septiembre de 2015.</p>	
<p>8 : 3 0</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de registro.
<p>9:30 - 11:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ceremonia de inauguración de la XIV Asamblea General. <p>Sede: Teatro Juárez.</p>
<p>9:30 - 11:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia magistral. Dr. Luis Almagro Lemes, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA). <p>Tema: Oportunidades en América en materia de gobernabilidad, medio ambiente, salud, seguridad y democracia.</p> <p>Sede: Teatro Juárez.</p>
<p>11:30 - 12:30</p>	<p>Comisión de Democracia y Paz (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conferencia magistral. Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre, Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA). <p>Tema: La Democracia en América:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) El papel de los medios de comunicación en las campañas políticas. b) Seguridad en los sistemas electorales americanos. c) El fortalecimiento de las instituciones democráticas. <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
<p>12:30 - 14:00</p>	<p>Almuerzo. Ofrecido por el Senado de la República.</p> <p>Sede: Patio del Ex convento Jesuita.</p>
<p>14:00 - 15:15</p>	<p>Comisión de Democracia y Paz (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión para el seguimiento al plan de trabajo de la Comisión y discusión de resolutivos conjuntos. <p>Sede: Universidad de Guanajuato.</p>
15:15 - 16:15	<p>Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conferencia magistral. Dr. José Mario Molina, Premio Nobel de Química 1995. <p>Tema: Seguridad medio ambiental: a) Los retos de una América más limpia. b) Las energías renovables y los esfuerzos para contener las emisiones de CO2 y el calentamiento global.</p> <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
16:15 - 17:30	<p>Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunión para el seguimiento al plan de trabajo de la Comisión y discusión de resolutivos conjuntos. <p>Sede: Universidad de Guanajuato. Auditorio general.</p>
17:30 - 18:30	<p>Comisión de Salud y Protección Social (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conferencia magistral. Dra. Amalia Elisa Ayala Montoya, Consultora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <p>Tema: Retos en salud, centro de debate de seguridad del siglo XXI: a) Prevención de epidemias y el fortalecimiento de los sistemas de salud. b) Seguridad sanitaria en las fronteras, Ébola y Chikungunya.</p> <p>Sede: Universidad de Guanajuato. Auditorio general.</p>
18:30 - 19:45	<p>Comisión de Salud y Protección Social (Confederación Parlamentaria de las Américas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunión de seguimiento al plan de trabajo de la Comisión y discusión de resolutivos conjuntos. <p>Sede: Universidad de Guanajuato. Auditorio general.</p>
20:00 - 22:00	<ul style="list-style-type: none"> • Coctel de bienvenida. Ofrecido por la Presidencia Municipal de Guanajuato. <p>Sede: Alhóndiga de Granaditas, Patio principal.</p>

Jueves 10 de septiembre de 2015.	
7 : 3 0	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de registro.
8:00 - 10:30	<p>Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunión del Comité Ejecutivo. (Sesión privada.) <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
10:30 - 13:00	<p>Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunión Anual. <p>Conferencia. Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa, Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Temas: 1) La violencia política hacia las mujeres. 2) Objetivos de desarrollo sostenible post 2015.</p> <p>Sede: Universidad de Guanajuato, salón del Consejo General Universitario.</p> <p>Confederación Parlamentaria de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunión de las Secretarías. (Sesión privada.) <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
13:00 - 14:00	<ul style="list-style-type: none"> • Almuerzo. Ofrecido por el Senado de la República. <p>Sede: Patio del Ex Convento Jesuita.</p>
14:00 - 17:30	<p>Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • III Consulta a parlamentarias de las Américas: <p>Temas: 1) Violencia / Acoso político contra las mujeres. 2) Conciliación de la vida privada y la vida parlamentaria.</p> <p>Conferencistas:</p> <p>Emb. Emérita Carmen Moreno Toscano, Consejera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Secretaria Ejecutiva de Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA).</p> <p>Mtra. María del Rocío García Olmedo, ex Diputada Federal y ex Secretaria de la Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados.</p>

	<p>Mtra. Maira Melisa Guerra Pulido, Encargada del Despacho de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del Instituto Nacional Electoral (INE).</p> <p>Mtra. Silvia Mesa Peluffo, Integrante del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la Organización de Estados Americanos (OEA).</p> <p>Lic. Marta Martínez, Especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA).</p> <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
17:30 - 19:45	<p>Confederación Parlamentaria de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXX Reunión del Comité Ejecutivo. (Sesión privada.) <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
20:00 - 22:00	<ul style="list-style-type: none"> • Cena. Ofrecida por el Gobierno del estado de Guanajuato. <p>Sede: Museo Ex hacienda San Gabriel de Barrera.</p>
Viernes 11 de septiembre de 2015.	
9:00 - 12:00	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de registro.
9:00 - 10:00	<p>Confederación Parlamentaria de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • XIV Asamblea General. <p>Intervención de la Mtra. Claudia Ruiz Massieu Salinas, Secretaria de Relaciones Exteriores.</p> <p>Tema: La diplomacia parlamentaria en las Américas.</p> <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
10:00 - 13:00	<p>Confederación Parlamentaria de las Américas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sesión Plenaria XIV Asamblea General. <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>
13:00 - 13:30	<ul style="list-style-type: none"> • Ceremonia de clausura. • Conferencia de prensa. <p>Sede: Universidad de Guanajuato, Auditorio general.</p>

PERFILES



**MTRA. CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**

Formación Académica

- Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana.
- Maestría en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Candidata a Doctora en Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Especialidad en Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid, España.

Experiencia Profesional

- Secretaria de Turismo.
- Coordinadora General de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República.
- Coordinadora de Asesores del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Diputada Federal en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión.
- Diputada Federal en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión.



DR. LUIS ALMAGRO LEMES
SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS
AMERICANOS (OEA)

Formación Académica

- Abogado.
- Además de español, habla inglés y francés.

Experiencia Profesional

En la Administración Pública ha fungido entre otros como:

- Canciller de Uruguay.
- Elegido senador en las elecciones nacionales del Uruguay en octubre de 2014.
- Activo participante en la consolidación de UNASUR y CELAC.
- Como miembro de la delegación especial de UNASUR en Venezuela en 2014 fue reconocido como promotor del dialogo entre gobierno y oposición para frenar la violencia de aquel momento.
- Embajador de la República de Uruguay ante la República Popular China.
- En 2014 la revista Foreign Policy lo eligió como Pensador Global, siendo uno de los diez tomadores de decisiones de la región seleccionados por dicha publicación para recibir esa distinción internacional.
- Fue elegido Secretario General de la OEA el 18 de marzo de 2015, con el apoyo unánime de 33 de los 34 Estados Miembros, y una abstención. Al asumir la conducción de la OEA, anunció que uno de los ejes principales de su gestión será "Más derechos para más gente" y que trabajará para acercar la Organización a la nueva realidad del hemisferio y así contribuir a garantizar más democracia, más seguridad y más prosperidad para todos.



DR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE
SECRETARIO DE ASUNTOS POLÍTICOS DE LA ORGANIZACIÓN DE
ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Formación Académica

- Licenciatura en Derecho titulado con mención honorífica por la UNAM.
- Maestría en Análisis de Conflictos Internacionales y Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra.

Experiencia Profesional

- Fue Fundador y Coordinador del Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo y de la Maestría en Economía y Gobierno, así como Titular de la Cátedra sobre Reformas Estructurales de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México Norte.
- Ha sido Coordinador Académico de diversos cursos, seminarios y diplomados; Investigador Visitante en diferentes países; y ha impartido clases a nivel doctorado, maestría y licenciatura, así como en diversos diplomados y seminarios.
- En enero de 2008, fue elegido como uno de los cinco beneficiarios mexicanos de la reconocida Beca Eisenhower.
- Ha publicado diversos artículos y ha participado en diversos libros. De igual forma ha sido articulista en diversos diarios de circulación nacional, revistas y publicaciones especializadas.
- En la Administración Pública ha fungido entre otros como:
 - Asesor del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
 - Asesor del Secretario del Trabajo y Previsión Social.
 - Coordinador General de Atención al Derechohabiente del ISSSTE.
 - Coordinador General de Asuntos Internacionales en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 - Presidente del Icadep, A.C.
 - Subcomisionado Nacional "A" de la Conamed.
 - Coordinador de Asesores del Presidente del Senado de la República, durante las LVIII y LIX Legislaturas.
 - Director General de la Fundación José Luis Lamadrid, A.C. Así como del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Cámara de Diputados.
 - Consejero Electoral del IFE y Observador electoral en diversos países.



DR. JOSÉ MARIO MOLINA

Formación Académica

- Tiene un grado de Ingeniero Químico por la Universidad Nacional Autónoma de México (1965); realizó estudios de posgrado en la Universidad de Friburgo, Alemania (1967), y recibió un doctorado en Fisicoquímica de la Universidad de California, Berkeley, en Estados Unidos (1972).

Experiencia Profesional

- Es un pionero y uno de los principales investigadores a nivel mundial de la Química Atmosférica.
- Fue coautor, junto con F. S. Rowland en 1974, del artículo original prediciendo el adelgazamiento de la capa de ozono como consecuencia de la emisión de ciertos gases industriales, los clorofluorocarburos (CFCs), que les mereció el Premio Nobel de Química. Asimismo, sus investigaciones y publicaciones sobre el tema condujeron al Protocolo de Montreal de las Naciones Unidas, el primer tratado internacional que ha enfrentado con efectividad un problema ambiental de escala global y de origen antropogénico.
- El doctor Molina y su grupo de investigación publicaron una serie de artículos entre 1976 y 1986 que identificaron las propiedades químicas de compuestos que juegan un papel esencial en la descomposición del ozono de la estratosfera. Subsecuentemente demostraron en el laboratorio la existencia de una nueva clase de reacciones químicas que ocurren en la superficie de partículas de hielo incluyendo aquellas que están presentes en la atmósfera y demostraron una nueva secuencia de reacciones catalíticas que explican la mayor parte de la destrucción del ozono en la estratosfera polar. Recientemente, el Profesor Molina ha estado investigando la química de la contaminación atmosférica en la baja atmósfera. También está involucrado en trabajos interdisciplinarios colaborando con expertos en múltiples disciplinas para enfrentar el problema de la degradación de la calidad del aire en las grandes ciudades del planeta.
- Fue profesor en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) de 1989 a 2004; profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México entre 1967 y 1968; de la Universidad de California, Irvine, entre 1975 y 1979 y del Laboratorio de Propulsión a Chorro del Instituto Tecnológico de California (CALTECH) de 1982 a 1989.

- El doctor Molina es miembro de la Academia Nacional de Ciencias y del Instituto de Medicina de los Estados Unidos, y desde abril de 2011 es uno de los 21 científicos que forman parte del Consejo de Asesores de Ciencia y Tecnología del Presidente Barack Obama (PCAST).
- Es miembro distinguido de la Pontificia Academia de las Ciencias del Vaticano, de El Colegio Nacional, la Academia Mexicana de Ciencias y la Academia Mexicana de Ingeniería, entre otras. Por su labor y contribución a la ciencia ha recibido numerosos galardones, incluyendo más de 30 doctorados Honoris Causa, el Premio Tyler de Energía y Ecología en 1983, el Premio Sasakawa de las Naciones Unidas en 1999, el Premio Nobel de Química en 1995, la Medalla Presidencial de la Libertad de Estados Unidos en 2013, y durante el 2014 fue condecorado con la Orden de la Legión de Honor de la República Francesa y con el Premio Campeones de la Tierra, otorgado por la ONU.
- Ha investigado la química de la contaminación atmosférica en la baja atmósfera y está involucrado en trabajos interdisciplinarios colaborando con expertos para enfrentar el problema de la degradación de la calidad del aire en las grandes ciudades del planeta, especialmente grupos de contaminantes del aire en zonas urbanas, realizando importantes aportes al conocimiento y la solución de la contaminación atmosférica de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Actualmente, es investigador de la Universidad de California en San Diego (UCSD), donde forma parte del Departamento de Química y Bioquímica y del Instituto de Oceanografía SCRIPPS, una de las instituciones líderes en la investigación de los fenómenos asociados al cambio climático.
- En México, preside desde 2005 el Centro Mario Molina de Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, localizado en la Ciudad de México, donde realiza estudios estratégicos sobre energía y medio ambiente, particularmente en los campos de cambio climático, calidad del aire y desarrollo sustentable.
- Recientemente, el doctor Molina ha enfocado gran parte de su labor a la política de la ciencia conectada con el creciente problema del cambio climático e impulsando acciones globales a favor del desarrollo sustentable.



DRA. AMALIA ELISA AYALA MONTOYA
CONSULTORA DE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD Y DE
LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD MÉXICO

Formación Académica

- Doctora en Medicina por la Universidad de El Salvador; Maestría en Salud Pública de CIES Nicaragua; Postgrado en Promoción de la Salud, Salud y Desarrollo de Adolescentes de la Universidad Católica Pontificia de Chile; Postgrado en Empoderamiento de mujeres, familias y comunidades de Universidad de Antioquia, Colombia. Estudios de Género y Salud y Violencia de Género.

Experiencia Profesional

- 23 años de experiencia en el Desarrollo de Políticas, planes, programas y proyectos de salud pública con énfasis en Promoción de la Salud, Salud Familiar y Comunitaria, Salud Sexual y Reproductiva, Violencia de Género, Género y Salud.
- 13 años de trabajo como asesora en la Organización Panamericana de la Salud, los 3 últimos años como Asesora de Salud Familiar y Comunitaria en OPS/OMS México y desde principios de 2014 responsable del Área de Seguridad Vial en esa misma Representación. Ha impartido múltiples conferencias y talleres sobre temas de importancia en salud pública internacional.
- Ha participado en la publicación de libros y artículos científicos relacionados con temas de su *expertiz*.



MTRA. MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA
MAGISTRADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN (TEPJF)

Formación Académica

- Licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Maestría en Gobierno Comparado (MSc) por la London School of Economics.
- Candidata a Doctora por la Facultad de Derecho de la UNAM.

Experiencia Profesional

- Ha sido docente en la Facultad de Derecho y en el posgrado de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en el campus Ciudad de México del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

En la Administración Pública ha fungido entre otros como:

- Secretaria Ejecutiva en el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Consejera Electoral suplente en el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Titular de la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.
- Titular del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral.
- Titular del área de Derecho Electoral del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral.
- Secretaria de Ponencia del Tribunal Federal Electoral.
- Representante del Estado Mexicano ante la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).
- Presidenta fundadora del Grupo de Trabajo de Jurisprudencia Electoral de América.
- Presidenta de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).
- Forma parte de los consultores internacionales en temas electorales de la ONU.
- Consultora OEA.
- Actualmente es experta titular del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.



EMB. EMÉRITA CARMEN MORENO TOSCANO
CONSEJERA EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Formación Académica

- Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Colegio de México, y cursa los primeros años de Derecho y de Economía en la Universidad Autónoma de México.

Experiencia Profesional

- Ha impartido cursos y conferencias sobre diversas cuestiones internacionales, derechos humanos, derechos de las mujeres, política exterior de México, cooperación internacional, seguridad y violencia contra las mujeres en diversas instituciones de México y el extranjero y ha publicado artículos en periódicos, revistas y libros colectivos.
- Ha recibido honores y condecoraciones como la de 25 años del Servicio Exterior Mexicano, la Orden de Juan Mora Fernández, la designación como Embajadora Eminente de México, y la Medalla de Caballero de la Legión de Honor de Francia.
- En la Administración Pública ha fungido entre otros como:
 - Embajadora de México ante Costa Rica, y Guatemala. Así como Representante Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos.
 - Subsecretaria de Relaciones Exteriores para Naciones Unidas, África y Medio Oriente.
 - Directora del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW).
 - Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos.
 - Coordinadora del Programa de Prevención de Conflictos y Negociación en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM (2003)
 - Miembro de la Consejo Consultivo Ciudadano para Migración (2003) y Miembro latinoamericano del Grupo de 10 asesores del Secretario General de las Naciones Unidas para la reforma de la Organización (2002).
 - Miembro del Colegio de Internacionalistas, la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, la Asociación Mexicana pro Naciones Unidas y la sección mexicana de la Sociedad Internacional para el Desarrollo y fundadora del Centro Mexicano de Análisis Estratégico y Negociación Internacional (CAENI).



**MTRA. MARÍA DEL ROCÍO GARCÍA OLMEDO
EX DIPUTADA FEDERAL Y EX SECRETARIA DE LA COMISIÓN DE
IGUALDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Formación Académica

- Licenciatura como Abogado, Notario y Actuario, y Maestría en Derecho. Es candidata a Maestra en Políticas Públicas y Género.

Experiencia Profesional

- Ha impartido cursos en Licenciatura sobre Partidos Políticos, Derecho Constitucional, Teoría General del Estado, e Introducción al Estudio del Derecho, así como en la Maestría sobre Actores Políticos.
- Cuenta con diversas publicaciones.
- En la Administración Pública ha fungido entre otros como:
 - Directora General del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) del PRI.
 - Secretaría Regional/Técnica del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Sur - Sureste (IEPES) del PRI.
 - Presidenta de la Fundación Colosio del Estado de Puebla.
 - Coordinación Estatal para elaborar el Programa Nacional de la Mujer en el PRI.
 - Consejera Estatal del PRI.
 - Presidenta Estatal del Congreso de Mujeres por el Cambio del PRI.
 - Secretaria de Asuntos Jurídicos y Electorales del CEN del ONMPRI.
 - Consejera Nacional del PRI.
 - Secretaria de Capacitación y Formación Política de Mujeres del CEN/ONMPRI.
 - Regidor, Puebla – Puebla.
 - Directora Jurídica del Gobierno del estado de Puebla.
 - Jefa del Departamento de Ingresos del H. Ayuntamiento de Puebla.
 - Directora de Desarrollo Económico Regional del Gobierno del estado de Puebla.
 - Coordinadora de Delegaciones Secretaría de Desarrollo Social.
 - Delegada Política Administrativa del H. Ayuntamiento de Puebla.



MTRA. MAIRA MELISA GUERRA PULIDO
ENCARGADA DE DESPACHO DE LA UNIDAD TÉCNICA DE IGUALDAD DE
GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
(INE)

Formación Académica

- Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A. C.; Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; cuenta con diversos estudios en materia de género, derechos humanos y procesos electorales.

Experiencia Profesional

- Obtuvo reconocimientos como el Primer lugar del Certamen Nacional Juvenil de Ensayo Político “Causa Joven”, mención honorífica en el Concurso Nacional de Tesis sobre Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, y diversos reconocimientos por su desempeño en el Servicio Profesional Electoral del otrora Instituto Federal Electoral.
- Dictó conferencias y talleres sobre temas relacionados con la igualdad de género, las políticas de no discriminación del Instituto, el desarrollo democrático, la participación y la representación política de los pueblos indígenas, los derechos políticos de las mujeres y las cuotas de género en México. Cuenta con publicaciones relacionadas con temas electorales, voto en el extranjero y elecciones en comunidades de población indígena.
- En la Administración Pública ha fungido entre otros como:
 - Directora de Seguimiento y Evaluación de Programas en la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica del IFE.
 - Directora de Seguimiento de Programas, Evaluación y Apoyo Técnico en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE.
 - Subdirectora de la I Circunscripción Plurinominal en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.
 - Vocal de Organización Electoral, en el 02 Junta Distrital Electoral en el Distrito Federal y en la 05 Junta Distrital Electoral en el Distrito Federal.



MTRA. SYLVIA MESA PELUFFO

INTEGRANTE DEL COMITÉ DE EXPERTAS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ (MESECVI) DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Experiencia Profesional

- Docente del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM) de la Universidad de Costa Rica

DE LA COMUNICACIÓN DE CAMPAÑA A LA COMUNICACIÓN DE CIUDADANOS

DE LA COMUNICACIÓN DE CAMPAÑA A LA COMUNICACIÓN DE CIUDADANOS¹

Adriana Amado Suárez

Cuando se habla de comunicación política se suele hablar de recursos de comunicación, lenguajes tecnológicos, pautas de medios, más que de los efectos que genera en los destinatarios toda esta parafernalia de mensajes. Los especialistas suelen ofrecer conocimientos específicos (comunicación electoral, comunicación de campaña) o servicios en diferentes medios (comunicación 2.0, comunicación de prensa, comunicación publicitaria). Cada una de esas especializaciones se suma para formar el gran mosaico de la comunicación pública. Todos son necesarios, pero ninguno puede –por separado– garantizar la preciada meta de la comunicación con el ciudadano, aunque cada especialista reclame para sí la preponderancia de su arte. Como sabe cualquiera que haya intentado la aventura de comunicar, la suma de todos los medios no garantiza el conjunto de los fines.

Cuando un ciudadano decide empezar una carrera política, en lo primero que piensa es en comunicar. Mira a los que lo antecedieron, a sus potenciales competidores, a los que consiguieron ganar su cargo y constata que todos comunican. Quizás unos tengan más recursos que otros, pero todos los candidatos recurren más o menos a los mismos canales y a similares formatos en la campaña. A la hora de organizar la estrategia, parecería que las decisiones de comunicación pasaran por los recursos disponibles y la mejor manera de invertirlos en medios y tácticas. Eso no está mal, pero no es lo que va a decidir a favor o en contra del candidato. Porque la comunicación no es solo una cuestión instrumental, sino que es fundamentalmente una cuestión de personas.

Reinventar la comunicación política

Hacia fines del siglo pasado, en pleno apogeo del marketing político, el investigador francés Dominique Wolton definió la comunicación política como “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública” (Wolton, 1998:31). Esta interacción podría graficarse como un triángulo cuyos vértices están en tensión, en la medida en que los intereses de esos tres grupos operan siempre en contrapunto. Es justamente esa tensión la que mantiene el sistema en equilibrio inestable.

Cuando alguno de esos tres actores se acerca demasiado a los otros, el triángulo empieza a dejar de ser equilátero: en la medida en que dos vértices se acercan, el tercero se aleja de ellos y se cae en los vicios de la comunicación política. Así,

¹ Capítulo del documento *Acciones para una buena comunicación de campañas electorales*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Disponible en la página web: <http://www.kas.de/wf/doc/11592-1442-1-30.pdf>. Consultado el 24 de agosto de 2015.

cuando los políticos actúan en función de los sondeos, tratando de congraciarse todo el tiempo con la opinión pública, pueden caer en la pura demagogia. Pero lo que para el político podría parecer un estado ideal porque dice de sí solo lo que le conviene, se convierte a la larga en la razón del alejamiento de la ciudadanía de la información política, cada vez más refractaria a los mensajes propagandísticos. Al prescindir de ese intermediario socialmente reconocido que es la prensa, también se pierde la posibilidad de legitimar la información y de contar con un interlocutor que pueda servir de mediador de las opiniones sociales, con lo que la ciudadanía puede no sentirse interpelada por la comunicación. De la misma manera, si los periodistas dejan de dar las noticias del poder y convierten los medios en puro entretenimiento, garantizan audiencias y negocios pero dejan de cumplir su rol de vigilancia y renuncian a su función informativa para priorizar el comercialismo. La cercanía de la prensa con los políticos genera medios a la medida del poder, que se complace en leer las noticias y publicidades que él mismo produce y un periodismo que solo se ocupa de las fuentes oficiales. Cuando política y prensa se acercan demasiado, empiezan a pensar que lo publicado es todo lo que existe, con lo que dejan de escuchar otras voces públicas. En estos casos puede hablarse de situaciones que incluyen desde complicidad a contubernios en los que, por conveniencias o presiones, ni prensa ni políticos respetan el derecho a la información de la ciudadanía.

Algunos de estos desajustes en el equilibrio de fuerzas pueden explicar los cambios que se pueden dar en el vínculo entre los medios y la opinión pública. Pero si los medios están en plena redefinición de las funciones que tradicionalmente tuvieron en la comunicación pública es menos por la aparición de nuevas tecnologías de la comunicación que por los usos sociales que se les dan a los medios. De hecho, a más de una década de la popularización de internet ya se sabe que de ahí no vendrá la revolución, que parece haberse corrido a los teléfonos celulares, a juzgar por las movilizaciones que en la primera década del siglo XXI los tuvieron como protagonistas (Castells, 2009:452).

El teléfono celular no solo es accesible y nos acompaña las 24 horas, sino que ya es la tecnología más democráticamente distribuida. Castells recuerda que en 1991 había 16 millones de celulares en todo el mundo y hacia fines de 2011 ya existían 5.500 millones. En nuestro continente, el móvil es la tecnología de mayor penetración: según Latinobarómetro, tiene celular el 78% de los latinoamericanos. El estudio concluye que su uso se extiende también a las clases más bajas, al punto de que “los latinoamericanos prefieren estar conectados al mundo y comer una comida al día que invertir todo lo que tienen en solo comer” (Latinobarómetro, 2011:69). La gran ventaja del móvil en la comunicación política es que suele traer los mensajes de una agenda telefónica conocida y, por tanto, más confiable. Esa garantía apoya la retransmisión del mensaje de uno a otro, que hoy se potencia, sin costo, a través de las redes sociales, que expanden aún más el círculo de contactos.

Como en cada caso de adopción de una tecnología, la razón no es técnica, sino que hay que buscarla en el uso social. Si se comparan los datos de la encuesta continental que realiza el Latinobarómetro, se observa que entre 1996 y 2010 los

medios masivos van perdiendo lentamente su lugar como fuente de información política (Latinobarómetro, 2010). Los que más perdieron en esos quince años son los medios gráficos (30% menos de menciones), que son los que más dedican espacio a la política. Crecen exponencialmente las personas de la cercanía como referentes de consulta, proceso que claramente facilita el contacto que permiten las tecnologías. De hecho, si se toman los tres últimos años del análisis, que son los que consideró internet como medio, el crecimiento de la red como fuente de consulta es similar al de los conocidos.

Estos resultados coinciden con las conclusiones de Manuel Castells, a las que llega después de haber revisado las mejores investigaciones en todo el mundo con relación a los medios y el poder. El sociólogo postula que a partir del cambio de siglo, la comunicación masiva se complementa con la autocomunicación de masas, que “[e]s comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global, como cuando se cuelga un vídeo en Youtube, un blog con enlaces RSS (...) [y] al mismo tiempo, es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos que quiere recuperar” (Castells, 2009:88). Su mayor poder reside en que se construye en un vínculo mucho más simétrico que la clásica comunicación masiva, por lo que genera un mayor compromiso de sus participantes.

Las tecnologías, dispositivos y aplicaciones propician espacios sociales en internet a partir de una comunicación cuyo “contenido está autogenerado, su emisión autodirigida y su recepción autoseleccionada por todos aquellos que se comunican” (Castells, 2009:108). Esos intercambios simultáneos generan una construcción colectiva de la información abierta a comentarios, enmiendas, revisiones, que producen una especie de “wikiformación”, quintaesencia del espíritu crítico y colaborativo de la red (Castells, 2012). Es por eso, observa el especialista, que ya nadie lee un diario, sino que cada uno se arma un “mosaico de información” en función de las noticias que recibe, que le recomiendan, que encuentra por ahí.

Este factor es la mayor transformación que enfrenta la comunicación política y su mayor desafío. Las redes han acelerado los tiempos de circulación de información y permiten el salto de los mensajes del celular a la gran pantalla, del Twitter a la radio, con lo que la brecha entre los conectados y los no conectados se desdibuja a la hora de informarse de la política. Pero sobre todo, marca una clara diferencia entre la información social construida entre varios y la información institucional, centrada en un emisor.

Eso no impide que los medios se mantengan, en toda Latinoamérica, en el tope de las instituciones que despiertan más confianza, lo que ha llevado a muchos a creer que vivir en los medios les iba a deparar ese cariño que las audiencias les dispensan desde hace años. Es extraño, porque la Iglesia siempre estuvo al tope de la consideración y a ningún candidato se le ocurrió convertirse en párroco para ganar adhesiones. Sin embargo, muchos siguen priorizando las estrategias mediáticas a la hora de pensar las campañas, sin terminar de entender que estamos frente a un

cambio en la circulación de la comunicación con relación a los modelos de la comunicación masiva que predominaron en el siglo pasado.

Medios políticos o media política

La vinculación de los medios masivos con la política fue inmediata. Los intensos procesos socio-históricos del siglo XX fueron acompañados por la aparición de los medios audiovisuales, que por alcance y facilidad de uso prometían superar en mucho la de por sí inmensa contribución que los periódicos hicieron a la consolidación de las democracias. Sus primeras emisiones coincidieron con el convulsionado período de entreguerras y con la existencia de regímenes de distinto signo que coincidieron en esa necesidad de hacer uso de los nuevos recursos para consolidar su poder. De esa época son esos famosos estudios que consideraban los medios como poderosos y manipuladores, que configuraban modelos de comunicación fuertemente centralizados con una oferta de señales muy limitada, apoyados en un férreo aparato estatal de control.

A mediados del siglo pasado, cuando empezó a estudiarse sistemáticamente el efecto de los medios, especialmente en los procesos electorales, Merton, Lasswell y Lazarsfeld ya habían postulado que ese poder estaba determinado por las condiciones sociales y psicológicas de quienes recibían esa información (Moragas, 1985). Empezaban a ver que la circulación de la información mediática era descentralizada, en tanto necesitaba el refuerzo que podían brindar ciertas personas que los ciudadanos consideraban referentes en algunos temas, por eso se hablaba de una comunicación de dos instancias (de los medios a ciertos líderes, y de estos al resto de la comunidad). Incluso el famoso experimento de *La guerra de los mundos* no hizo más que ratificar que solo una parte pequeña de la audiencia considerada en el experimento se había sugestionado y coincidía con el sector más simple y con creencias religiosas más extremas (Cantril, 1985). Esa misma línea de estudios derivó en la teoría del establecimiento de la agenda, que –contrariamente a lo que se cree cuando se la cita vulgarmente– plantea que la transferencia de temas de los medios a la opinión pública no es automática, de ahí que se encuadre también en las teorías de efectos limitados. La agenda dependería, entre otros factores, de la persistencia del tema en todos los medios de manera homogénea durante varias semanas; de que los medios sean la única forma de conocer el tema (no se pueden agendar el clima o la inflación, porque de ellos se tiene experiencia directa), de las condiciones sociales que hacen a las audiencias más vulnerables, entre otros (McCombs, 2006). Ya para la década del 70 no quedaban teorías empíricas que demostraran efectos poderosos para los medios.

La creencia en el poder de los medios tenía por entonces más que ver con razones políticas e ideológicas que con evidencias empíricas. La teoría crítica abonó filosóficamente ese enfoque, pero muchos de sus autores no llegaron a conocer el sistema tal como terminó configurándose ni apoyaron sus observaciones en estudios fácticos. Si en la época de la Guerra Fría se sobrestimaban los medios de comunicación era porque por esos años la información era escasa, factor que en una perspectiva económica otorga valor. Hoy lo que es escaso no es la información,

porque hay de sobra. Ahora lo que hace la diferencia es la atención, como nos recuerda Zygmunt Bauman: “La atención humana es el objetivo principal en la competencia de los medios, y su bien máspreciado; pero es también el recurso más escaso y, fundamentalmente, el menos prescindible. Dado que el total de la atención no puede incrementarse, la competencia por la atención es un juego de suma cero, y no puede ser sino una guerra de redistribución: ciertos mensajes pueden ganar más atención solamente a expensas de que otros la pierdan” (Bauman, 2004:200).

En este sistema abundan los contenidos de los medios y, por lo tanto, se deprecian cuanto más se multiplican. En esta nueva economía de la superabundancia informativa, los mensajes que se distinguen son aquellos a los que el destinatario les asigna valor, porque vienen de un conocido o porque es algo que está necesitando. Este fenómeno está desarticulando los modelos de comunicación descentralizada de los grandes emisores institucionales y sus facilitadores, que compiten con los sistemas de información distribuida a la que se oponen con fuerza otros mensajes que irrumpen súbitamente y que, sin tener ni la continuidad ni el poder de los mensajes institucionales, tienen la potencia de la novedad y de la cercanía a la ciudadanía, lo que les permite generar adhesiones momentáneas pero intensas. Eso explica cómo en los últimos años la protesta de grupos sociales cobró suficiente vigor para saltar de las redes personales a los medios masivos, como vimos con los indignados, con la primavera árabe o con el reclamo de los piqueteros o las minorías indígenas. La ventaja de estos grupos es que, aun desde su precariedad, conocen mejor que muchos consultores cómo funcionan los medios porque son sus consumidores y usuarios y, por tanto, avezados en “los usos tanto de los medios de comunicación de masas unidireccionales como la autocomunicación de masas en la relación entre el poder y el contrapoder, en la política formal, en la política insurgente y en las nuevas manifestaciones de los movimientos sociales” (Castells, 2008).

De alguna manera, el uso intensivo de recursos publicitarios para difundir monolítica y unidireccionalmente un mensaje con ánimo de que la mera repetición lo convierta en una verdad aceptada desdibujó la idea original del “marketing político”, esto es, la de una “campaña electoral orientada hacia la demanda en lugar de la oferta” (Vowe y Wolling, 2002:59). Por el contrario, terminó colocando al votante en un lugar subordinado, como si le ofrecieran candidatos como productos estandarizados: “Los políticos y los periodistas le hablan hoy a un mismo colectivo, despolitizado: el colectivo de los consumidores –consumidores de candidatos, de información y muchos otros ‘bienes de consumo’–. Parece entonces natural que ambos soliciten los servicios profesionales de especialistas de marketing” (Verón, 2011:305).

Este modelo difusionista de comunicación política muestra su agotamiento en la medida en que los políticos necesitan cada vez más dinero para mantener sus campañas con alguna notoriedad y los periodistas tienen menos posibilidades de cumplir en libertad su tarea de investigación de los poderes democráticos. El exceso de acontecimientos, la sobreabundancia de gacetillas de prensa, la habitualidad de los discursos no siempre significan más comunicación. Ni de mejor calidad. Como señala el académico Silvio Waisbord: “Esta multiplicación de la oferta televisiva no

solamente implica la reducción de espacios comunes de información, sino que además permite que los televidentes puedan eludir la información política. Es decir, el problema no es la disponibilidad de información, sino la falta de encuentro entre parte de la ciudadanía –especialmente aquella que no tiene gran interés en la política– y determinados contenidos informativos” (Waisbord, 2012). Las estrategias de comunicación de prensa suelen manejar mensajes relativamente cerrados a opiniones disonantes, con lo que refuerzan sesgos personales e identidades partidarias, con lo que la información política se centra más en las expectativas de las elites que en el interés de la sociedad. De esta manera, va disminuyendo la influencia de los medios en la sociedad, en la medida en que “la ausencia de noticias sobre acontecimientos conocidos o la descarada manipulación de la información socavan la capacidad de los medios para influir en el receptor, limitando así su relevancia en la política mediática” (Castells, 2009:270). Cuanto más los mensajes reflejan la perspectiva oficial, los funcionarios y candidatos más contentos están de verse en los medios, pero menos les interesa a los ciudadanos lo que allí se cuenta. Esa es la principal razón por la que se consideró que más comunicación resultó ser menos y peor comunicación.

El ciudadano elector (de medios y candidatos)

Las nuevas tecnologías extendieron el ámbito de la comunicación de los medios tradicionales a la comunicación móvil. Como planteó Dominique Wolton, toda comunicación tiene sus reglas, ocurre en un espacio definido e implica siempre un público, es decir, no puede entenderse sin una visión de las relaciones sociales propias de una época y un lugar (Wolton, 2000). Son estas relaciones las que determinan los medios de comunicación y la transformación de las prácticas sociales que trae al sistema mediático.

La transformación más asombrosa del sistema de los medios la vivieron sus destinatarios, que manejan nuevas gramáticas para la lectura de los mensajes que circulan, que decodifican y reescriben para ponerlos nuevamente en circulación. En el nuevo sistema ya no sirve la palabra receptor, insuficiente para describir el papel activo que desempeñan los participantes de los procesos de autocomunicación de masas.

La idea de receptor es más propia de la época inicial de los medios de masas, que pretendían reflejar el mundo exterior en formatos informativos y documentales. Sin embargo, en la medida en que la televisión y la radio se convertían en un lugar social tan importante como cualquier otro, empezaron a ser el lugar donde ocurrían los hechos. Los medios ya no solo transmitían lo que pasaba fuera de ellos, sino que propiciaban acontecimientos que ocurrían solo en su ámbito. El ejemplo son los debates preelectorales, que existen por y para los medios, aunque ello no los hace menos auténticos. O una conferencia de prensa, que permite que todos los medios mantengan un diálogo con un funcionario al que de otra manera no accederían. Esta producción del acontecimiento mediático no significa que sea un artificio sino, simplemente, que son sucesos que se gestan en ese espacio virtual pero que involucran actores reales, que toman decisiones y hacen públicas sus posturas en

esa situación. Y, por lo tanto, lo que ocurre en ellos tiene impacto social como cualquier otro acontecimiento público. Por eso dice Scott Lash que hacia el fin del siglo XIX, “los noticiosos televisivos son menos una representación de la política que su continuación en otra parte” (Lash, 2005). La discusión pública encontró en los espacios de los medios un ámbito con reglas propias que abría la puerta a ciertos personajes cuya principal condición era que fueran conocidos, así en el deporte, la farándula, como en la política. Como analiza Bauman, “los motivos que llevaron a los famosos a estar en el candelero público son las causas menos importantes de su ‘celebridad’.

El factor decisivo es su notoriedad y la frecuencia con la que mencionan sus nombres en los programas de radio y televisión y las conversaciones que se siguen de éstos”. Pero no podemos olvidar, como se encarga de aclarar el mismo Bauman, que “la notoriedad es tan episódica como la vida misma en un entorno moderno líquido”. Es decir que si bien podemos concluir que los medios contribuyen a la legitimación de ciertas imágenes o personajes, suelen ser demasiado efímeros como para atribuirles hoy los mismos efectos que suponíamos para momentos en que los lenguajes mediáticos eran otros.

En algún momento, hacia el fin del siglo pasado, las audiencias se aburrían de ver siempre lo mismo. Y ahí estaban las tecnologías, que permitían compartir contenidos entre pares, como los blogs, los canales de You Tube, las redes como Facebook, My Space o cualquiera de los muchos espacios para compartir vivencias, comentarios, imágenes. Entonces, el video casero empezó a mostrar situaciones más originales y creativas que las que ofrecían los medios tradicionales, que todavía no habían entrado en la vida privada de sus audiencias. Esos nuevos formatos testimoniales empezaron a acaparar la atención, al punto de que en 2006, la revista Time puso a su lector como personaje del año, en tanto protagonista indiscutido de la nueva circulación de información.

Es en este contexto que deben entenderse los nuevos formatos de la “televisión realidad”, donde los participantes suelen ser personas que no pertenecen a ese mundo de las celebridades. Los clásicos medios de oferta, en los que el emisor marca los tiempos, empezaron a integrarse con los medios de demanda, en los que es el destinatario el que decide cuándo y cómo desea ver una película, escuchar música o consultar el diario, mayormente sin pagar por ello. En la nueva era, el destinatario es protagonista, no sólo porque los participantes de los programas más populares se parecen cada vez más al televidente, sino porque los nuevos formatos convocan al público a sumarse. Votar por sus favoritos, dar sus testimonios, compartir sus problemas íntimos, mostrar sus talentos, enviar imágenes como cronista eventual de un hecho son algunas de las formas en que los ciudadanos hoy participan en los medios. Y son estos géneros los que además generan mayor interés en las audiencias, al punto de que la publicidad de las grandes marcas está adoptando estas nuevas narrativas que ponen al consumidor real como protagonista de los mensajes.

Esta transformación implica una nueva forma de comunicación, que no admite la simple transferencia de los recursos clásicos a los nuevos circuitos. Las redes no son para difundir los comunicados de prensa o las fotos de los actos oficiales, sino para dialogar, para ver en qué están los participantes, para intercambiar ideas, información, orientación. Tener una dirección de Twitter con un millón de seguidores sin seguir a nadie, sin conversar jamás o bloqueando a aquel que expresa una opinión disidente es usarlo como una casilla de correo y, por tanto, desaprovecharlo.

El nuevo sistema, que podríamos llamar “posmedios” porque ya no son nuevos (como sugería la idea de “nuevas tecnologías”), sino que vienen a reconfigurar el sistema de medios masivos con características distintivas, se caracteriza por:

- Autocomunicación de masas, en la medida en que integra sistemas masivos con los personales.
- Comunidad, que otorga prioridad a los mensajes de remitentes conocidos y cercanos.
- Diversidad, dada por la multiplicidad de canales disponibles.
- Flexibilidad para la demanda, en contraste con la oferta estructurada de los medios tradicionales.
- Conversación, que promueve el ejercicio de la simetría de la comunicación.
- Red: la circulación deja de tener un centro porque se prioriza el intercambio entre pares.

Si el destinatario es el que elige cuándo se informa, a quiénes sigue en las redes y cuándo y por qué medios se conectará, es obvio que priorizará aquello que hable de él mismo. Esa es la variante de la TV realidad en los formatos informativos, en donde la agenda del poder, que es la que suele cubrir la prensa tradicional, se corre para desarrollar un periodismo que se ocupa de los temas que proponen sus audiencias o que invita a preguntar al invitado. Pero también es la cadena de 24 horas de noticias cada vez más receptiva a las coyunturas que organizan los ciudadanos, que con sus protestas y manifestaciones marcan la agenda de los móviles de noticias. Entre un acto oficial, formal y protocolar y la expresión espontánea de la calle, siempre es más atractivo lo segundo, por narrativa y por cercanía al espectador. Es más interesante la expresión del votante que los dichos de los candidatos, como mostró el video de François Hollande que capturaba imágenes espontáneas de votantes en la calle y en los actos. Por más poderoso que sea el emisor, ya no puede controlar los flujos de la información, como muestran casos de comunidades pequeñas que pueden ahora llevar sus temas a la agenda nacional.

De la publicidad al storytelling (o de las promesas probables a las historias reales)

Hacia fines del siglo XX, en comunicación política se hablaba de cosas como la videopolítica, que postulaba que si la escena pública estaba delimitada por los medios, la discusión política debía ajustarse a las reglas del espectáculo.

Con esa idea, los procesos electorarios se centraron en la campaña mediática, aplicando recursos de la publicidad de marketing a la comunicación con el ciudadano. De la compulsión electoral, la comunicación profesionalizada se extendió a la gestión de gobierno, que incorporó la aplicación extendida de recursos gráficos a la comunicación, la pauta publicitaria para circular los mensajes y la presencia permanente en los medios de prensa mediante campañas organizadas con fines de difusión. En Latinoamérica, las condiciones de pobreza de la mayor parte de la población no fueron un obstáculo para que sus dirigentes políticos eligieran el formato glamoroso de los medios masivos para procurar el apoyo de sus votantes. Sin embargo, algo más de dos décadas de videopolítica intensiva no han traído mayor participación democrática ni mayor cercanía de la política con la opinión pública. Antes bien, la comunicación política marketinizada quedó en manos de quienes podían pagar sus altos costos de difusión y asesoramiento, lo que propició una concentración en los que contaban con grandes presupuestos. Paradójicamente, el escenario que conformó la videopolítica demuestra que el concepto de “espacio público” no es equivalente a “espacio mediatizado”.

En la definición de Wolton, espacio público –como ámbito abierto en el que se expresan todos los que se autorizan para hablar públicamente y dar cierta difusión a su discurso– se aplica perfectamente a este nuevo escenario que configuran las redes. La novedad es que la autorización para hablar ya no la da el poder, sino aquel que puede tomar la palabra en un momento dado, algo así como hacer uso político de esos quince minutos de fama que nos auguró Andy Warhol a todos nosotros. Para los actores de poder resulta frustrante que una cámara improvisada en un piquete resulte más atractiva que un discurso oficial bien ensayado. Y a veces estas nuevas circunstancias no son del todo comprendidas por quienes tienen a su favor recursos publicitarios o una trayectoria, y no terminan de comprender cómo es que esos personajes efímeros, intrascendentes, marginales, consiguen concentrar la atención de las audiencias de manera más eficiente que las producciones más sofisticadas. En su desconcierto, a veces quieren producir la espontaneidad de los posmedios, como si se tratara de un espectáculo o se inventan seguidores en Facebook o en Twitter que controlan sus departamentos de prensa, o incluyen en sus actos al público, pero solo dejan ingresar a sus fieles partidarios. La trampa en la que caen es que el nuevo destinatario percibe claramente esa naturaleza impostada de esta espontaneidad organizada.

La diferencia principal entre el modelo de la videopolítica y este que configuran los medios en red es el paso de la representación a la presentación (Lash, 2005), esto es, de los discursos a las vivencias, de lo racional a lo emocional, del eslogan al testimonio. Decía hace unos años Ramonet, para explicar estos cambios que se

empezaban a ver en los noticieros, que mientras el televidente no puede saber si la noticia es verdadera o no, la emoción que experimenta sí es cierta y, por lo tanto, cree más en su emoción que en la noticia (Ramonet, 1998).

El formato que está descubriendo la política para esto es lo que se llama storytelling, que reemplaza las discusiones abstractas por las pequeñas historias contadas por sus protagonistas. Este formato responde a las nuevas narrativas mediáticas y a las investigaciones recientes de comunicación, que “afirman que las emociones son más fuertes que las ideas. Cuando hay colisión entre la razón y la emoción, la segunda prima” (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011:116).

Cuando la comunicación transita por lo conocido y lo cercano, sirven poco los argumentos racionales y las evidencias fácticas. La gente convencida no se dejará llevar a otras conclusiones, sino que ante un mensaje discordante, simplemente cambiará de canal o descartará los mensajes que contradicen sus opiniones. Como aconseja George Lakoff, no alcanza con la verdad si esta no guarda relación con los marcos conceptuales de los públicos: “No puedes ganar exponiendo simplemente hechos ciertos y mostrando que contradicen las reivindicaciones de tu oponente. Los marcos prevalecen sobre los hechos. Los marcos de él se mantendrán y los hechos rebotarán” (Lakoff, 2007:166). Es el mismo factor que explica que “la gente vota al candidato que le provoca los sentimientos adecuados, no al que presenta los mejores argumentos” (Castells, 2009:213).

Los últimos estudios realizados dentro de la teoría del enmarcado (framing) explican que las personas tienden a exponerse solo a los mensajes que coinciden con sus marcos conceptuales. Esto explica que elegimos los medios que guardan consonancia con nuestras opiniones: “Las personas suelen recordar mejor la información que confirma los resultados que desean. También es probable que utilicen sus recursos intelectuales para buscar información que confirme, y no que contradiga, sus metas” (Castells, 2009:212).

Esto nos explica por qué los nuevos fenómenos comunicacionales no pueden describirse con las lógicas de la “construcción de sentido”, tan afectas a la investigación académica del siglo pasado, sino que demandan una descripción detallada de la circulación y consumo de signos antes que de sus significados. Desde la perspectiva de las elites, la información se basaba en el principio de autoridad: es verdad porque es dicho por alguien de poder, y se transcribe entre comillas sin que necesite ser constatado. En última instancia, se remite la afirmación a la fuente última, en la que se descarga la responsabilidad de los dichos. Algo similar ocurre con los mensajes electorales, promesas en su mayoría, como si la transmisión de la palabra política no necesitara más prueba de existencia que su propia emisión: pretenden que el enunciado se valide por el acto mismo de la enunciación. Pero ahí es que no cuenta su significado, porque precisamente se trata de un significante vacío que cada quien llena de contenido emocional.

La comunicación política del siglo pasado fue tributaria de un modelo de oferta, donde el emisor era central en el proceso en tanto que determinaba el mensaje y

elegía el medio por el que lo ponía a circular. En este esquema, el receptor quedaba como un mero testigo. Pero nuestra sociedad de hoy no se explica con los modelos sociológicos anteriores, en la medida en que “el sistema lineal de Parsons es reemplazado por el sistema no lineal de Luhmann. La linealidad de la reproducción de lo simbólico es desplazada por la no linealidad de lo real”, al decir de Lash. Por eso ya no funciona la lógica unidireccional de los modelos de la propaganda y hay menos posibilidades de que el sistema de medios manipule homogéneamente la opinión pública.

Si algo nos enseña la acomodación del sistema de medios es que el reality televisivo es en cierta medida un reflejo de cómo están andando nuestras democracias. Dice Rincón que el género “privilegia la convivencia de las diversidades, que se construye de acuerdo con normas colectivamente aceptadas y la gente puede participar en la toma de decisiones de la comunidad ficticia” (Rincón, 2006:76). En ambos sistemas se apela a la emotividad para saber a quién hay que eliminar y a quién hay que brindar apoyo. Pero mientras el voto es voluntario en un sistema democrático, en los reality shows es opcional y con cargo para el votante y, no obstante, mucha gente paga cada semana para votar a celebridades tan efímeras que a las semanas de terminado el concurso nadie recordará. Parte del entusiasmo que generan estos programas de realidad se explica porque son intensamente participativos: sus seguidores sienten pasiones, las expresan y son escuchados porque justamente esas opiniones son parte del espectáculo.

El éxito del show reside justamente en que trata de ir hacia lo que la decisión mayoritaria marca: a los productores no les interesa torcer el gusto popular porque justamente es lo que intentan captar. Cuando más se acercan los protagonistas a los espectadores, más se consolidará el interés por el programa, y para eso necesita que sea la misma audiencia la que les diga con quién quiere pasar las últimas semanas. Un aprendizaje que la política tiene para hacer es abrir sus canales con la misma receptividad y aceptar la crítica más dura con la misma avidez con que busca los aplausos. Por eso dice Rincón: “El día en que sepamos tanto de democracia como de reality habremos ganado como sociedad; el día en que seamos tan participativos, críticos, activos y decisores con la democracia como lo somos con los reality seremos auténticamente democráticos”.

El sistema de comunicación que estrena el siglo XXI permite indagar, observar, compartir, escuchar, conversar, todas acciones que fortalecen la convivencia democrática. La comunicación política debería estar feliz de tener todo esto a su alcance como nunca antes. Así como los ciudadanos empiezan a apropiarse de estos recursos para expresarse, para verse, para relacionarse, los políticos deberían abandonar la vieja costumbre de hablarles a los votantes para aprovechar todas estas posibilidades para empezar a comunicarse con ellos.

EL MEDIO AMBIENTE COMO DIMENSIÓN DEL BIENESTAR

EL MEDIO AMBIENTE COMO DIMENSIÓN DEL BIENESTAR²

Espacio

El espacio es una de las dimensiones materiales fundamentales de la vida humana. Es el medio ambiente que habitamos e incluye el agua, el suelo, el aire, los objetos, los seres vivos, las relaciones entre hombres y mujeres, y elementos intangibles como los valores culturales. Un espacio (o medio ambiente) saludable es una condición necesaria para que las personas puedan alcanzar niveles dignos de bienestar.

En las últimas décadas, el medio ambiente en América Latina ha estado sometido a impactos de distinto tipo e intensidad como resultado del modelo de desarrollo. Muchos están presentes en los actuales debates ambientales: la deforestación, producto de la tala y quema de bosques; la reducción de la biodiversidad y el daño a sistemas ecológicos, que son clave en las cadenas alimenticias; la pesca excesiva, que pone en peligro un gran número de especies de la fauna silvestre; la erosión del suelo, que reduce la productividad, perjudica la calidad del agua y degrada la tierra; la contaminación de ríos y mares con aguas servidas o residuales, con escurrimientos agrícolas y con desechos industriales; la contaminación del aire, que se produce como consecuencia de la emisión de sustancias tóxicas a la atmósfera; y el calentamiento global, que conduce a sequías que, a su vez, provocan inundaciones, olas de calor, elevación de la marea y derretimiento de glaciares y placas de hielo.

Todas estas transformaciones del medio ambiente —o del espacio que habitamos— inciden en el bienestar de las personas. Para ilustrar cómo estos cambios afectan el bienestar humano, a continuación se considera uno de los factores en juego: el deterioro de la calidad del aire y, en particular, la contaminación atmosférica urbana.

Contaminación atmosférica en las ciudades latinoamericanas

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación atmosférica implica la modificación de las características naturales de la atmósfera, ya sea a nivel domiciliario o en espacios exteriores, por cualquier agente químico, físico o biológico. Los mecanismos de combustión domiciliarios, los vehículos motorizados, los complejos industriales y la quema de bosques son fuentes comunes de contaminación atmosférica. Entre los contaminantes de preocupación para la salud pública se incluyen el material particulado (MP), el monóxido de carbono, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre³.

² Capítulo del documento *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en la página web: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37791/LCM23_es.pdf?sequence=1. Consultado el 25 de agosto de 2015.

³ Véase [en línea] http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html.

La contaminación atmosférica se genera principalmente en entornos urbanos, lo que implica que este problema adquiere un carácter crítico en el contexto latinoamericano. En las tres últimas décadas, la población urbana de América Latina se ha incrementado en un 240%, mientras que la población rural solo aumentó un 6,1%. Como consecuencia de este fenómeno, la población urbana pasó de representar el 70,6% de la población total en 1990 a constituir el 79,5% en 2010, lo que convierte a la región en una de las zonas más urbanizadas del planeta. Países como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) exhiben tasas de urbanización superiores al 86%⁴. Asimismo, cabe resaltar que ya en 1990, tres de las diez principales megaciudades del mundo estaban localizadas en América Latina: Buenos Aires, México, D.F. y São Paulo.

Se ha señalado que en América Latina y el Caribe, al menos 100 millones de personas están expuestas a la contaminación atmosférica a niveles superiores a los recomendados por la OMS (Cifuentes y otros, 2005). Los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire son los niños, los adultos mayores, las personas con ciertas enfermedades preexistentes y aquellas que viven en situación de pobreza.

En el bienio 2008-2009, las capitales con mayores niveles de contaminación del aire por MP10 en la región eran Lima, Bogotá y Santiago, con promedios anuales más de tres veces superiores a la norma recomendada por la OMS. En México, D.F. se han reducido en forma significativa los niveles históricos de contaminación del aire, disminuyendo la cantidad de plomo y material particulado emitido a la atmósfera mediante la aplicación de un conjunto de medidas, como la eliminación de la gasolina con plomo y la puesta en marcha del programa de restricción vehicular denominado “Hoy no circula”. No obstante, la ciudad sigue estando por encima de la norma⁵.

Además de las capitales de los países, se destacan los altos niveles de contaminación atmosférica por MP10 en ciudades intermedias. Este es el caso de Mexicali (México) que está entre las ciudades con mayor nivel de contaminación atmosférica del mundo⁶. También se destacan Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Bolivia (Estado Plurinacional de)), con niveles de contaminación cuatro veces superiores a los recomendados por la OMS, así como Medellín (Colombia) y Rancagua (Chile), con niveles levemente inferiores.

Exposición a la contaminación atmosférica como causa de mortalidad

La exposición a la contaminación atmosférica urbana, y en particular al material particulado MP10, conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y genera un aumento de las tasas de mortalidad y morbilidad. Según la OMS, “la contaminación atmosférica urbana aumenta el riesgo de padecer enfermedades

⁴ Véase [en línea] http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.

⁵ Véase más información en SEMARNAT (2011).

⁶ Mexicali tiene una media anual de 137 µg/m³. La ciudad con el mayor promedio anual de contaminación del aire en el mundo es Ulaanbaatar (Mongolia) con 279 µg/m³ (dato de 2008).

respiratorias agudas, como la neumonía, y crónicas, como el cáncer del pulmón y las enfermedades cardiovasculares. La contaminación atmosférica afecta de distintas formas a diferentes grupos de personas. Los efectos más graves se producen en las personas que ya están enfermas. Además, los grupos más vulnerables, como los niños, los ancianos y las familias de pocos ingresos y con un acceso limitado a la asistencia médica son más susceptibles a los efectos nocivos de dicho fenómeno” (OMS, 2011).

El Observatorio mundial de la salud de la OMS permite acceder a bases de datos sobre aspectos prioritarios de la salud, incluida la mortalidad y la carga de la enfermedad⁷. Los países con mayor número de muertes atribuibles a la contaminación del aire en 2008 fueron Cuba (26), Argentina (24), Chile (19) y Uruguay (19). Le siguen la República Dominicana (16), México (13), Perú (13), Brasil (12) y Saint Kitts y Nevis (12).

La OMS estima que en América Latina y el Caribe mueren unas 400.000 personas al año por exposición al material particulado. De ellas, unas 300.000 mueren a causa de la exposición en espacios interiores debido a la quema de biomasa o de otras fuentes (citado en Korc, 2000, pág. 17). A su vez, en el estudio La calidad del aire en América Latina: una visión panorámica (Clean Air Institute, 2012) se establece que las altas concentraciones de contaminantes del aire tienen un efecto negativo en las personas y causan enfermedades y muertes prematuras. La OCDE advierte que: “se prevé que la contaminación del aire se convertirá en la principal causa ambiental de mortalidad prematura, por encima de las aguas insalubres y la falta de saneamiento, con una proyección a que se duplique en el mundo el número de muertes prematuras derivadas de la exposición a material particulado, pasando de más de 1 millón hoy en día a aproximadamente 3,6 millones al año en 2050” (OCDE, 2012, citado en Clean Air Institute, 2012).

En aproximadamente cuatro años (2004-2008), menos de un tercio de los países (7 de 24) han presentado una disminución de muertes por causas relacionadas con la contaminación atmosférica. Ello no se condice con el grado de urgencia con que se debería actuar frente a muertes que son evitables utilizando estrategias de salud pública preventivas, especialmente si se considera que, según la OMS, una reducción de la contaminación por partículas (MP10) de 70 a 20 microgramos por metro cúbico permite reducir alrededor de un 15% las muertes relacionadas con la calidad del aire. Sin embargo, se destaca que en el mismo período, en diez países no hay cambio en el número de muertes atribuibles a este factor (incluidos Brasil, Chile y Perú), lo que implica que se ha puesto un freno a una tendencia muy peligrosa desde el punto de vista del bienestar. En sentido inverso, se observa que

⁷ La OMS ha definido la carga de la enfermedad como el impacto de un problema de salud en un área específica, medido por la mortalidad y la morbilidad. A menudo se cuantifica en términos de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD), lo que permite cuantificar el número de años perdidos debido a la enfermedad. La carga global de la enfermedad se puede considerar como un indicador de brecha entre el estado de salud actual y el estado de salud ideal, cuando el individuo vive hasta la vejez libre de enfermedad y discapacidad. Estas medidas permiten comparar la carga de la enfermedad de diferentes regiones, naciones o localidades, y también se han utilizado para predecir los posibles efectos de las intervenciones de salud.

en los restantes siete países se registra un aumento en el número de muertes atribuibles a la contaminación atmosférica, lo que ciertamente no es positivo.

El Observatorio mundial de la salud de la OMS también permite acceder a datos sobre otras causas de mortalidad. Si el número de muertes atribuibles a la contaminación atmosférica se compara con otras causas —como los suicidios, los accidentes de tránsito y los homicidios— se observa claramente la importancia del problema y la necesidad de actuar con urgencia sobre los factores que lo determinan. Los datos del Observatorio indican que en Argentina, Chile y Uruguay, el número de muertes atribuibles a la contaminación atmosférica es mayor que el número de muertes por suicidio, accidentes de tránsito y homicidios. En México, Perú y la República Dominicana, el número de muertes atribuibles a la contaminación atmosférica se ubica en segundo lugar después de los accidentes de tránsito. Por último, en Brasil y Colombia, estas muertes se ubican en tercer lugar, después de los homicidios y los accidentes de tránsito⁸. En definitiva, la exposición a la contaminación atmosférica se ha transformado en una causa de mortalidad muy importante sobre la cual es imperativo actuar a través de políticas públicas eficaces.

Crecimiento del parque automotor y contaminación atmosférica

¿Está siendo debidamente protegido el derecho a respirar aire limpio en los países de la región? Durante las últimas dos décadas se han realizado grandes esfuerzos para reducir la contaminación del aire en varias zonas urbanas de América Latina. Las exitosas acciones emprendidas en Bogotá, México, D.F., Santiago y São Paulo han sido extensamente documentadas. Sin embargo, la contaminación del aire sigue siendo un problema en los centros urbanos de América Latina ya establecidos y se está convirtiendo en un asunto preocupante en las ciudades emergentes de la región (Clean Air Institute, 2012).

Desde fines de la década de 1990 se vienen implementando programas de gestión de la calidad del aire en Bogotá (Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá), Kingston (Jamaica Air Quality Management Programme), Lima (Plan Integral de Saneamiento Atmosférico para Lima-Callao), Montevideo (Red de Monitoreo de la Calidad del Aire) y San José (Programa para mejorar la calidad del aire del Gran Área Metropolitana de Costa Rica), por mencionar solo algunos. Todas estas ciudades cuentan con normas de calidad del aire y algunas tienen límites de emisión de fuentes móviles y fuentes fijas, así como programas de inspección y mantenimiento de vehículos (revisión técnica). Sin embargo, a pesar de estos importantes esfuerzos, en varios países de la región aún falta generar las condiciones para un crecimiento sostenible de las ciudades y, de esta manera, asegurar el bienestar presente y futuro de las poblaciones que en ellas habitan.

Uno de los principales factores que contribuyen al aumento de los índices de contaminación atmosférica en grandes conglomerados urbanos es el incremento

⁸ Véase [en línea] <http://www.who.int/gho/es/>.

del número de vehículos motorizados. “El uso de vehículos motorizados, en gran parte de uso privado, constituye uno de los elementos más contaminantes en las ciudades. Esta alta tasa de motorización no causaría necesariamente graves problemas de contaminación si los vehículos no fueran usados diariamente por sus propietarios, para llegar a su lugar de trabajo, implicando su circulación por vías ya muy congestionadas. Este comportamiento es propiciado por un transporte público deficiente, así como por la gran extensión y segregación funcional de las ciudades, factores que contribuyen al incremento de las emisiones de fuentes móviles e influyen directamente en los niveles de contaminación atmosférica” (Simioni, 2003).

Se ha señalado que en una ciudad como Santiago, el sector de transporte es responsable de aproximadamente el 50% de las concentraciones ambientales de material particulado fino, y ello puede servir de referencia a otras ciudades de América Latina que tienen problemas de contaminación atmosférica (Bull 2003, pág. 164). Las restantes fuentes de contaminación del aire incluyen el sector industrial, la generación de energía y el uso doméstico de combustible para calefacción, cocción y refrigeración. De esto se desprende que el crecimiento del parque automotor es clave para la sostenibilidad de las ciudades, tanto desde el punto de vista de la contaminación atmosférica como de la congestión vehicular.

El parque automotor ha crecido de forma significativa en los últimos años en prácticamente todos los países de la región. En México se registra el mayor aumento, ya que se pasó de 200 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2004 a 275 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2009, lo que significa un aumento de 75 automóviles por cada 1.000 habitantes en el período. Le siguen Brasil (de 164 a 209 automóviles por cada 1.000 habitantes), Chile (de 135 a 184 automóviles por cada 1.000 habitantes), Costa Rica (de 152 a 177 automóviles por cada 1.000 habitantes), Panamá (de 118 a 132 automóviles por cada 1.000 habitantes) y la República Dominicana (de 105 a 128 automóviles por cada 1.000 habitantes). En otros países, como Colombia, Honduras y Perú, también hay una tendencia al crecimiento, pero el parque automotor sigue siendo pequeño.

En los estudios sobre la situación del mercado automotor en América Latina se indica que hay varios factores que condicionan la demanda de vehículos: la baja de precios, las expectativas de mejora de crecimiento económico y un transporte público deficiente que incluye el escaso desarrollo de infraestructuras de transporte como el ferrocarril. Además, en los estudios se hace referencia al “gran número de familias que están superando los umbrales de ingreso que les permite ser parte de las clases medias. Esto mejora sus condiciones de acceso a financiación y a un poder de adquisición familiar que les permite comprar un primer vehículo” (BBVA, 2010). Se trata de familias jóvenes que por lo general conforman la primera generación con acceso a este tipo de bienes de consumo.

Argentina es el país de América Latina con más vehículos por cada 1.000 habitantes (314 en 2008). Sin embargo, este número es bastante menor que el de los países desarrollados. Por ejemplo, en 2008, los Estados Unidos tenían la tasa de motorización más alta del mundo con 815 vehículos por cada 1.000 habitantes (lo

que se acerca a un vehículo por persona), mientras que países como Japón (592), Francia (598) y Suecia (521) están más cerca de una relación de 0,5 vehículos por persona. El promedio para América Latina en 2008 fue de 182 vehículos por cada 1.000 habitantes, lo que indica que todavía se está muy lejos de la situación de los países desarrollados.

Pese al crecimiento experimentado en años recientes, el sector automotor aún tiene un alto potencial de crecimiento en América Latina, ya que en varios países de la región sigue siendo pequeño y antiguo. Además, se encuentra muy concentrado en las áreas urbanas, sobre todo en las grandes ciudades y en las ciudades intermedias, “como ocurre en Lima (donde se encuentra 2/3 del parque automotor de Perú), en Argentina (el 50% de los vehículos del país se encuentran en la provincia de Buenos Aires) o en Caracas donde se concentra el 38% de los vehículos en circulación” (BBVA, 2010).

Desde el punto de vista del mercado, los elementos anteriores pueden interpretarse como una oportunidad, pero desde el punto de vista del desarrollo sostenible de las ciudades y del bienestar de las poblaciones que en ellas habitan, es evidente que se requiere de un conjunto de regulaciones para armonizar el crecimiento del sector automotor con un mejoramiento de la calidad del aire. El desafío no es sencillo y requiere ir más allá de las medidas ya incorporadas en varios de los programas de gestión de calidad del aire en la región (como el establecimiento de límites de emisión para las fuentes móviles, un calendario de restricción vehicular y programas de inspección y mantenimiento de vehículos). Además del control de los vehículos que ya están en circulación, se requiere diseñar e implementar programas de transporte urbano sostenible que deberían tener en cuenta iniciativas como el sistema de transporte público masivo en bus de Bogotá (TransMilenio) y el Metrobus de México, D.F.

Otro factor clave para el desarrollo sostenible de las ciudades es la conciencia de la ciudadanía. Como lo señalaba la CEPAL hace algunos años, “la conciencia de la ciudadanía es un factor clave en la gestión para descontaminar el aire. Más específicamente, supone que el avance sistemático hasta ahora alcanzado en materia ambiental sólo será posible mantenerlo con el compromiso de todos los ciudadanos. Esto quiere decir que, por una parte, el Estado deberá incorporar la participación ciudadana como una variable central dentro de su gestión y, por otra, la ciudadanía deberá apropiarse y hacerse cargo de un problema cuya responsabilidad es finalmente compartida” (Simioni, 2003). El problema es que “en ninguna de estas ciudades (consideradas) existe un grado de conciencia ciudadana que supere los niveles básicos de sensibilización y se está muy lejos de lograr un comportamiento proactivo en materia de protección del medio ambiente” (Simioni, 2003, pág. 12). Hoy ya han pasado varios años y es importante reconocer que poco se ha avanzado en términos del fortalecimiento de una conciencia ciudadana para la formulación de políticas de control de la contaminación atmosférica.

LA ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARADOJAS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE⁹

El cambio climático, causado sobre todo por las emisiones de origen antropogénico, induce modificaciones ya discernibles en el sistema climático, tales como un aumento de la temperatura media global, alteraciones de los patrones de precipitación, un incremento del nivel del mar, la reducción de la criósfera y fenómenos climáticos extremos (IPCC, 2013). Por ejemplo, hay evidencia de que la temperatura media global sufrió un aumento de 0,85 °C (entre 0,65 °C y 1,06 °C) durante el período 1880-2012. La evolución histórica y las proyecciones permiten predecir que el aumento de la temperatura proyectado a 2100 oscilará entre 1 °C y 3,7 °C, y que muy probablemente excederá 1,5 °C y, en casos extremos, llegará hasta los 4,8 °C.

El cambio climático constituye uno de los grandes retos del siglo XXI, dadas sus características, causas y consecuencias globales y asimétricas. En efecto, es consecuencia de una externalidad negativa mundial, en la que no reviste pertinencia el lugar de origen de las emisiones y donde las actividades económicas liberan a la atmósfera gases de efecto invernadero sin tener que afrontar necesariamente el costo económico ocasionado por el cambio climático (Stern, 2007, 2008). El cambio climático es un problema global pero asimétrico, por lo que a menudo se observa que regiones como América Latina y el Caribe, que tienen una participación histórica acotada en lo que respecta a las emisiones, resultan particularmente vulnerables a los efectos adversos.

El cambio climático trae aparejadas consecuencias significativas para las actividades económicas, las condiciones sociales y los ecosistemas. Los efectos están ya presentes en diversas formas y se hacen sentir por medio de distintos canales en la economía, la sociedad y los activos naturales; además es muy probable que se intensifiquen en el futuro. América Latina y el Caribe presenta una vulnerabilidad particular a los efectos del cambio climático a raíz de su ubicación geográfica, climas, condiciones socioeconómicas y demográficas e, incluso, la alta sensibilidad de sus activos naturales, como los bosques y la biodiversidad. Las estimaciones realizadas a 2050 —aunque todavía son preliminares, presentan un alto nivel de incertidumbre y no incorporan todos los efectos potenciales o los procesos de retroalimentación o de adaptación— sugieren que los costos económicos del cambio climático se ubican entre el 1,5% y el 5% del PIB regional. Destaca que los efectos son no lineales y heterogéneos por regiones y períodos y que incluso en algunos casos pueden existir impactos positivos. Las emisiones globales de gases de efecto invernadero alcanzaron las 45,4 gigatoneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂ eq) en 2011, creciendo a una tasa media anual del 1,5% en el período 1990-2011 (WRI, 2014). En este contexto, las emisiones de América Latina

⁹ Conclusiones del documento *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en la página web: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37791/LCM23_es.pdf?sequence=1

y el Caribe —donde las emisiones son muy heterogéneas entre los países— representan el 9% de las emisiones mundiales (4,2 GtCO₂ eq), con un crecimiento anual medio de 0,6% durante el mismo período. Asimismo, se observa que los avances globales en los procesos de mitigación de los gases de efecto invernadero son aún insuficientes para estabilizar las condiciones climáticas. Esto es, las estrategias de estabilización requieren reducir las emisiones de GEI de aproximadamente 7 a 2 toneladas per cápita¹⁰ para 2050 y a 1 tonelada per cápita para 2100. Ello en un contexto donde persiste una estrecha asociación entre las emisiones per cápita, el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita en todas las economías modernas y donde el actual estilo de crecimiento económico es fundamental para alcanzar mejoras en las condiciones sociales. Este tránsito requiere, por ejemplo, modificar la matriz energética y la infraestructura disponible proclive a altas emisiones de CO₂. Para lograrlo se necesitan procesos de planificación de largo plazo ya que la infraestructura que se construye actualmente tendrá una vida útil hasta 2050 y, por tanto, incidirá en las emisiones.

La inercia actual de emisiones de GEI hace que el cambio climático sea inevitable al menos durante el siglo XXI. Por ende, resulta indispensable instrumentar procesos de adaptación con el objeto de atenuar los daños proyectados, sin olvidar que la adaptación tiene límites, que se enfrenta a obstáculos diversos y que puede resultar ineficiente, además de que es posible que persistan daños residuales. Si bien los cálculos todavía presentan un alto grado de incertidumbre, según la evidencia disponible los costos en que se deberá incurrir para llevar adelante los procesos de adaptación en América Latina y el Caribe son inferiores al 0,5% del PIB regional. Estas estimaciones preliminares incluyen fundamentalmente medidas de adaptación dura, pero falta mucho por avanzar en este sentido. En todo caso, ante las actuales dificultades de alcanzar el cumplimiento de las metas climáticas, resulta imperativo que la región instrumente diversas estrategias de adaptación que reduzcan de manera significativa los costos del cambio climático. Aunque los procesos de adaptación son complejos, heterogéneos y difíciles de definir con precisión, existe ya amplia evidencia de los efectos benéficos de estos procesos y de sus diferentes alternativas. Sin embargo, estas medidas tienen limitaciones, pues persisten daños residuales e, incluso, irreversibles, y algunas opciones resultan ineficientes y causan graves daños colaterales. Además, se debe hacer frente a barreras institucionales, tecnológicas y de recursos para instrumentar los procesos adecuados, y los mercados tal vez se muestren incapaces de interpretar correctamente estas medidas. Más aún, algunas de las acciones propuestas son demasiado generales. Despiertan particular preocupación los procesos ineficientes que en el futuro causarán costos negativos adicionales, por ejemplo, si se procura compensar la mayor temperatura con un mayor uso del agua es posible que se produzca una sobreexplotación de los mantos acuíferos, lo que traerá aparejadas más consecuencias adversas. En todo caso, una estrategia de adaptación no requiere un acuerdo global y puede ayudar a acotar los efectos más adversos e irreversibles del cambio climático. Las estrategias deben incluir medidas

¹⁰ En 2011 a nivel global se emitieron 6,6 toneladas de GEI per cápita (medidas en CO₂ eq), mientras que en América Latina y el Caribe se alcanzaron las 7 toneladas per cápita.

precautorias y correctivas a fin de prevenir y evitar los daños extremos e irreversibles, además de proteger a la población más vulnerable y los activos naturales, al tiempo que ofrecen beneficios adicionales (por ejemplo, mejorar la salud, la protección social y la eficiencia energética, reducir la contaminación atmosférica y la deforestación, y evitar los procesos de adaptación ineficientes). Todo ello implica caminar hacia un desarrollo sostenible, basado en la igualdad y un crecimiento bajo en carbono, objetivo que se alcanzará mediante la instrumentación simultánea de procesos de adaptación y de mitigación, los que guardan un vínculo muy estrecho.

Por ello, el reto simultáneo de adaptarse a las nuevas condiciones climáticas e instrumentar los procesos de mitigación, al tiempo que se reconocen responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades heterogéneas, es considerable y condicionará las características del desarrollo del siglo XXI. Más aún, solo en el contexto de un desarrollo sostenible será posible hacer frente a este desafío.

El cambio climático plantea una paradoja temporal fundamental: constituye un fenómeno a largo plazo, pero requiere una solución inmediata basada en procesos de mitigación y adaptación.

Para afrontar el cambio climático, se necesitan significativas modificaciones estructurales en el estilo de desarrollo actual. El transporte es un caso elocuente de las transformaciones requeridas. En efecto, el alto dinamismo económico de América Latina y el Caribe, apoyado en el auge de las exportaciones y de los precios de los recursos naturales renovables y no renovables, ha contribuido a reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales. Sin embargo, también ha dado origen a diversas externalidades negativas, como la contaminación ambiental y atmosférica y el cambio climático. En este sentido, estas externalidades entrañan costos económicos significativos y crecientes, e incluso erosionan las bases de sustentación del actual estilo de desarrollo. La insostenibilidad del desarrollo actual se puede ilustrar con los actuales patrones de consumo de la región, donde el crecimiento económico reciente se ha traducido en la conformación de nuevos grupos de ingresos bajos y medianos. Si se toma en cuenta la conocida ley de Engel, se concluye que la participación de los alimentos en el gasto total disminuye conforme aumenta el ingreso, lo que abre nuevos espacios de consumo. En este contexto, se observa que el gasto en gasolina aumenta o se mantiene constante con relación al nivel de ingreso, y que la tenencia de vehículos se concentra en los grupos de ingresos más altos y medios. Esto indica que existen formas de movilidad diferenciadas y que, al aumentar el ingreso, se emigra del transporte público al privado. Además, en el caso de la demanda de gasolina, esta situación se refleja en una alta elasticidad-ingreso y una baja elasticidad-precio, debido a que el transporte público es un sustituto deficiente del transporte privado. Incluso se observa que la elasticidad-ingreso suele ser más elevada que en los países de la OCDE, mientras que la elasticidad-precio es inferior. Por ende, en América Latina y el Caribe los mecanismos de precios deben acompañarse de considerables reglamentaciones y la configuración de una nueva infraestructura de movilidad. Actualmente se observa

un rápido crecimiento del consumo de gasolina y de la flota vehicular, de la mano de mayores emisiones de GEI y crecientes costos ocasionados por el tráfico vehicular, los accidentes viales y la contaminación atmosférica, con sus consecuentes efectos colaterales en la salud de la población, factores que se intensifican con el cambio climático. La fuerte asociación entre la demanda de gasolina y la trayectoria del ingreso, la baja elasticidad-precio de la demanda de gasolina, la alta concentración del gasto en gasolina y la tenencia de automóviles privados en los quintiles más altos y medios constituye una alerta sobre la segmentación de las preferencias de transporte de la población. La falta de un transporte público eficiente, seguro y de calidad conduce a la preeminencia del transporte privado en los quintiles medios y altos, la cual se observa cada vez con mayor frecuencia incluso entre algunos grupos de bajos ingresos. Esta situación conlleva una continua migración hacia el transporte privado conforme aumentan los ingresos; por lo tanto, para satisfacer las demandas de movilidad de los nuevos grupos emergentes es necesario constituir una nueva matriz público-privada.

El estilo de desarrollo de la región muestra una inercia que debilita sus propias bases de sustentación, donde el cambio climático representa una externalidad negativa global que intensifica estos problemas y paradojas (Stern, 2007, 2008). La estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante —caracterizado por una escasa innovación—, la política que rige los incentivos económicos y los subsidios, y una matriz de consumo de bienes privados y públicos inducen y consolidan una senda de baja sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2014b). Para modificar estas tendencias se requieren transformaciones profundas del paradigma de desarrollo. Adaptarse a las nuevas condiciones climáticas e instrumentar los procesos de mitigación necesarios para el cumplimiento de las metas climáticas exige alcanzar un acuerdo mundial que apunte a transitar hacia un desarrollo sostenible. Este tipo de desarrollo implica una mayor igualdad y cohesión sociales, y una matriz público-privada congruente, factores que reducen la vulnerabilidad a los efectos adversos y tornan más viables y menos onerosos los costos de la mitigación.

El desarrollo sostenible resulta menos vulnerable a los choques climáticos y permite instrumentar con mayor eficacia los procesos de adaptación y de mitigación. En este sentido, el desafío del cambio climático es el desafío del desarrollo sostenible.

**CAMBIO CLIMÁTICO Y MERCADOS DE
CARBONO: REPERCUSIONES PARA LOS
PAÍSES EN DESARROLLO**

CAMBIO CLIMÁTICO Y MERCADOS DE CARBONO: REPERCUSIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO¹¹

Carlos Ludeña, Carlos de Miguel y Andrés Schuschny

El cambio climático es uno de los mayores retos que enfrenta la humanidad en el siglo XXI. La comunidad científica está de acuerdo en que el planeta se está calentando con la mayor rapidez establecida en 10.000 años, y que este cambio en la temperatura ha sido causado por el aumento del dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto invernadero en la atmósfera del planeta, sobre todo en los últimos 100 años. Este incremento se debe especialmente a las actividades antropogénicas. El nivel de gases de efecto invernadero en la atmósfera equivale en la actualidad a casi 400 partes por millón (ppm) de CO₂, en comparación con solo 280 ppm antes de la Revolución Industrial. De mantenerse la tendencia actual, se prevé que esa cifra crecerá más de 2 ppm por año (Stern, 2007). Sobre la base de la duplicación de los niveles preindustriales de gases de efecto invernadero, en la mayoría de los modelos climáticos se proyecta una elevación de las temperaturas medias globales de alrededor de 2 °C a 5 °C en las próximas décadas. Por ejemplo, un nivel de estabilización de 450 ppm de CO₂ equivalente supondría una probabilidad del 78% de un incremento de la temperatura superior a 2 °C y una probabilidad del 18% de un aumento de 3 °C o superior (Stern, 2007). Entre otras consecuencias, se prevén cambios en los patrones de precipitación, la reducción de las masas de hielo y los depósitos de nieve mundiales, el elevamiento del nivel del mar y modificaciones en la intensidad y frecuencia de los fenómenos climáticos extremos (IPCC, 2007). El cambio climático afectará en forma considerable a la actividad económica, la población y los ecosistemas, y será un factor que tendrá un papel fundamental en la determinación de las características del desarrollo económico en este siglo.

Para limitar el probable ascenso de las temperaturas se deben estabilizar y reducir los niveles de CO₂ y otros gases de efecto invernadero. Esa reducción no puede lograrse con los esfuerzos de una sola nación o gobierno, sino que requiere el compromiso de todos los gobiernos del mundo.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto y otros tratados constituyen un marco para fomentar la cooperación internacional con respecto a este tema. En el Protocolo de Kyoto (CMNUCC, 1997) se estableció la obligación legal para algunos países industrializados (denominados países del Anexo I) de mitigar sus emisiones de gases de efecto invernadero y se delinearon mecanismos como el comercio de derechos de emisión, u otros con miras a un desarrollo limpio y la aplicación

¹¹ Extracto del Artículo de la Revista CEPAL 116. Agosto 2015. Disponible en la página web: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38794/RVE116Ludena_es.pdf;jsessionid=8F3AE81E2BF6FE5BD440B52E885FEFE5?sequence=1. Consultado el 25 de agosto de 2015.

conjunta a objeto de ayudar a aquellos países en ese cometido. En la actualidad, el Protocolo de Kyoto de la CMNUCC comprende 193 partes (192 Estados y una organización de integración económica regional). La participación en las emisiones de gases de efecto invernadero de las partes incluidas en el Anexo I varía entre el 35% y el 40% del total, dependiendo de si se incluyen las provenientes del cambio de uso del suelo y del sector forestal.

Los países que no figuran en el Anexo I, incluidos los de América Latina y el Caribe, no tienen restricciones o compromisos relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero además de lo establecido en acuerdos voluntarios. Sin embargo, cuentan con incentivos financieros para implementar proyectos de reducción de dichas emisiones y recibir créditos de carbono, que a su vez pueden vender a los países del Anexo I a fin de ayudarlos a alcanzar sus metas. Por otra parte, debido a la escala de la reducción de las emisiones requerida, es probable que los acuerdos multilaterales para ser realmente eficaces deban involucrar tanto a países desarrollados como en desarrollo. En consecuencia, se espera que las recientes y futuras Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ofrezcan una respuesta internacional eficaz al cambio climático mediante nuevos compromisos para los países del Anexo I del Protocolo de Kyoto y los países de la CMNUCC en general.

De esta manera, en las negociaciones relativas al segundo período de compromiso (posterior a 2012), en el marco del Protocolo, se han introducido variantes en el régimen mundial, que no solo profundizan las obligaciones de los países desarrollados, sino que podrían dar lugar a compromisos para diferentes sectores o actividades en todo el mundo y respecto de los países en desarrollo, basados en criterios de responsabilidad y capacidad (Samaniego, 2009). Stern (2008) estima que el objetivo de reducir las emisiones un 100% antes de 2050 solo se alcanzará si los países en desarrollo logran un recorte del 28% en sus emisiones per cápita en ese plazo. La participación de dichos países también disminuirá el costo de recortar las emisiones. De la Torre, Fajnzylber y Nash (2009) afirman que una solución eficaz a nivel mundial solo es posible si la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero se logra en los países donde el costo de su reducción es bajo, y no necesariamente en aquellos cuyo nivel de emisiones es más alto. Springer (2003) muestra que un resultado común a todos los estudios analizados es que el comercio de derechos de emisión aminora el costo de los compromisos del Protocolo de Kyoto, y que la retirada de los Estados Unidos de América de dicho Protocolo tiene importantes repercusiones en su eficacia y en el sistema de comercio de emisiones que se implemente. Por otra parte, Zhang (2004) analiza la extensión del Protocolo de Kyoto a los países en desarrollo, especialmente a China, y demuestra que una amplia participación de esos países mermaría los costos de cumplimiento de los países del Anexo I.

A pesar de la abundante literatura sobre modelos aplicados a la economía del cambio climático, son pocos los estudios que se refieren ampliamente a América Latina. Medvedev y Van der Mensbrugge (2010) intentan vincular los efectos macro a la distribución del ingreso y combinan los resultados de un modelo de

equilibrio general global con un módulo climático integrado, mediante una amplia recopilación de encuestas de hogares para analizar los efectos en los países de América Latina y el Caribe. Esos autores concluyen que, con respecto a su participación en las emisiones globales, los países de la región resultan desproporcionadamente afectados por los daños derivados del cambio climático. Pese a que el bienestar disminuye en todos los hogares, aquellos dedicados a la agricultura registran algunos beneficios a raíz del incremento de los precios de los alimentos. Debido a su baja intensidad de carbono, la región puede obtener grandes beneficios de una mitigación eficaz o de un sistema de límites máximos y comercio.

Los representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe no hablan con una única voz en las negociaciones internacionales, debido a la heterogeneidad de los países de la región. Algunos, como el Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela, son exportadores de energía, mientras que otros, como el Brasil, Chile, Costa Rica y México, son importantes actores en el mecanismo para un desarrollo limpio. Chile y México son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en tanto que el Brasil y México integran el G5. Por otra parte, los Pequeños Estados Insulares del Caribe son extremadamente vulnerables al cambio climático.

El Protocolo de Kyoto, el marco de modelado y las hipótesis simuladas

El Protocolo de Kyoto se aprobó en 1997 y entró en vigencia en 2005. Su implementación se detalló en los Acuerdos de Marrakech en 2001. En conformidad con el Protocolo, se acordó que los países industrializados reducirían sus emisiones de gases de efecto invernadero en el período 2008-2012 a una media del 5,2% con respecto a los niveles de 1990. Según el Anexo B del Protocolo, la mayoría de los países del Anexo I deberán reducir sus emisiones, mientras que otros, en virtud de sus niveles de emisión de 1990, podrán mantener o acrecentar sus emisiones en el marco del plan de reducción.

En el Protocolo de Kyoto se establecieron tres principales mecanismos de mercado para mermar las emisiones de gases de efecto invernadero, a saber:

- i) comercio internacional de derechos de emisión entre las partes participantes (países del Anexo I) en el mercado de carbono, donde los países con emisiones inferiores a sus metas pueden vender el excedente a aquellos que las han superado;
- ii) aplicación conjunta, que permite a los países del Anexo I invertir en proyectos para aminorar las emisiones de gases de efecto invernadero en otros países de dicho Anexo, de modo que los créditos generados por esos proyectos valgan para sus compromisos de reducción de emisiones; y
- iii) mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), que permite a los países del Anexo I invertir en proyectos para disminuir las emisiones en países en desarrollo, de manera que los créditos generados por esos proyectos valgan para sus compromisos del Protocolo de Kyoto. En el Protocolo y en los Acuerdos de

Marrakech se estableció un sistema de comercio de derechos de emisión entre 37 economías desarrolladas y en transición que representaban alrededor del 29% de las emisiones mundiales de CO₂ en 2004 (WRI, 2008).

Con el comercio de derechos de emisión de carbono, los países que tienen excedentes de emisiones (es decir, permitidas pero no “utilizadas”) pueden vender esa capacidad extra a los países que han superado sus límites. En 2005, la Unión Europea inició su sistema de comercio de derechos de emisión, que regulaba 10.000 instalaciones con un valor de 50.000 millones de dólares en el mercado de carbono internacional, o más del 75% del mercado mundial de carbono en 2007 (Capoor y Ambrosi, 2008). Esta iniciativa sigue en curso. Al mismo tiempo, algunos sistemas nacionales de comercio de derechos de emisión están tomando forma en otros países del Anexo I, incluidos Australia, Canadá, los Estados Unidos de América, el Japón, Nueva Zelanda y Suiza. En el caso de algunos países, como Canadá, los Estados Unidos de América y Japón, también existen iniciativas subregionales (Flachland, Marschinski y Edenhofer, 2009).

Aunque la aplicación de impuestos sobre las emisiones de carbono es relativamente nueva en los países en desarrollo, estos se están implementando en muchos de ellos —ya sea con sistemas de comercio de derechos de emisión o sin ellos— como un instrumento independiente o combinado con otros instrumentos de fijación de precios del carbono, por ejemplo, el impuesto a la energía (OCDE, 2013). Asimismo, en muchos de ellos se están estimando los cobeneficios locales de la mitigación de las emisiones de CO₂, mientras que se estudian los sistemas de límites máximos y comercio, subastas y otras políticas de precios para actividades específicas (CEPAL, 2009a; Johnson y otros, 2009; AIE, 2010b). El valor del impuesto sobre las emisiones de carbono o su equivalente y los cobeneficios dependen del sistema, las actividades involucradas, la cobertura geográfica y el año, entre otros factores.

Sin embargo, estos mercados regionales o nacionales son limitados en la medida en que pueden excluir a algunos países particularmente eficaces en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, entre ellos algunos países en desarrollo, o perder los beneficios de la flexibilidad de mercados más amplios y profundos. Evans (2003) sostiene que el comercio internacional de derechos de emisión tiene el potencial para disminuir el costo de la reducción de las emisiones y promover inversiones respetuosas del ambiente en las economías en transición. De la Torre, Fajnzylber y Nash (2009) van más allá de las economías en transición y afirman que una solución global y rentable solo se logrará mediante la participación de los países que pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a bajo costo.

**POLÍTICAS CLIMÁTICAS EN PAÍSES
DESARROLLADOS
IMPACTO EN AMÉRICA LATINA**

POLÍTICAS CLIMÁTICAS EN PAÍSES DESARROLLADOS IMPACTO EN AMÉRICA LATINA*

El cambio climático puede entenderse, desde una óptica económica, como la consecuencia de una externalidad negativa global producto de una falla de mercado o la inexistencia de mercado (Stern, 2007). Esto es, las actividades económicas generan, de forma colateral, emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que conforman el fenómeno del cambio climático. En este sentido, la teoría económica sugiere diversas soluciones de política pública en donde destacan el uso de impuestos a las emisiones de CO₂, la conformación de un mercado de emisiones a través de la creación de un sistema de permisos comercializables o el uso de regulaciones específicas que limita las emisiones de gases de efecto invernadero (Hepburn, 2010; Stavins, 2003; De Mooij, et al., 2012). Cada una de estas opciones tiene desde luego ventajas y desventajas.

En este contexto, existen diversas propuestas que buscan apuntalar el uso de algún tipo de impuesto al carbono; en particular en la modalidad de un impuesto al carbono en referencia a las importaciones de los países desarrollados (The Economist, 2013). Este mecanismo gravaría a las importaciones hacia los países desarrollados atendiendo al contenido de carbono de los productos. En este sentido, resulta relevante identificar la viabilidad y consecuencias potenciales de la imposición este tipo de impuesto en América Latina.

Un impuesto al CO₂: viabilidad e implicaciones potenciales

La naturaleza del cambio climático que incorpora el concepto económico de externalidad negativa, con consecuencias intergeneracionales y con fuertes elementos de equidad en materia de la distribución de los costos para mitigarlo y de las acciones que los países deben realizar para adaptarse ha originado serias diferencias entre los compromisos y responsabilidades que los países están dispuestos a aceptar; en particular, atendiendo a su condición de país desarrollado o en desarrollo. Esto es, es común que los países en desarrollo coinciden con la necesidad de mitigar el cambio climático pero también conciliando este propósito con su objetivo de acelerar sus niveles de crecimiento económico y reducir sus niveles de pobreza (Barbier, 2014). Por su parte, el segundo grupo de países, observa que en la actualidad existe un grupo de países en desarrollo de dimensiones territoriales, poblaciones y económicas sustanciales que se han convertido en fuentes de emisiones por encima de países desarrollados y mantienen una tendencia creciente y que deben considerar compromisos de mitigación más estrictos.

* José Luis Flores, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile, diciembre de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015, en la URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37624-inventarios-de-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-un-analisis-para-chile>

Históricamente los países desarrollados aceptaron en el Protocolo de Kioto comprometerse a reducciones obligatorias sin contrapartida de los países en desarrollo (European Council, 2002), sin embargo, ahora están exigiendo una participación más comprometida por parte de estos últimos, incluso en el contexto de responsabilidades diferenciadas. Por su parte, los países en desarrollo mantienen su posición de participar en la mitigación del cambio climático bajo un principio básico: “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. En este sentido, existe un debate sobre la forma de interpretar este principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Maguire, 2013).

Esta diversidad en las posiciones de los diversos grupos de países ha dado origen a que algunos países, principalmente países avanzados, busquen instrumentar políticas internas tendientes a mitigar el cambio climático (Drexhage y Deborah, 2010, Bowen y Rydge, 2011, OECD, 2012, Burtraw y Woerman, 2012, De Moij, *et al.*, 2013). Esta situación ha generado la percepción de que los costos de la mitigación se centran casi exclusivamente en los agentes económicos de esos países. Actualmente, se argumenta que en la medida en que políticas como las de establecer regímenes de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*), implícitamente causan un impuesto a las actividades productivas donde estos regímenes prevalecen provocando un aumento en los costos de las empresas y por lo tanto una pérdida de su competitividad ante empresas de países que no aplican estas disposiciones (Grubb, 2006, Ellerman, *et al.*, 2010). Para compensar esta falta de competitividad, existe el argumento de que una opción que podría implementarse es la aplicación de un impuesto a los productos producidos en los países en desarrollo y que se exportan a los mercados de los países avanzados. Este impuesto no solo compensaría el aumento de los costos de las empresas locales, sino que además aliviaría los déficits públicos de los países avanzados y ayudaría a la lucha contra el cambio climático (Ekins y Speck, 2011).

Entre los proponentes de estas medidas se encuentran gobiernos, académicos, expertos economistas, empresarios con una posición cada vez más elocuente y generando una presión política cada vez mayor. Algunos de ellos señalan que este tipo de impuesto es permisible por el marco que regula el comercio internacional aunque reconocen que las instituciones que son autoridad en esta materia como la Organización Mundial de Comercio, no se han manifestado. Por otra parte, muchos de ellos pasan por alto que este tipo de medidas puede ser utilizado, sobretodo en un contexto de débil recuperación del crecimiento económico global, persistencia de altos niveles de desempleo; y caída del poder adquisitivo de la población como una buena excusa para imponer un régimen proteccionista disfrazado de conciencia ambiental. Del mismo modo, tampoco hacen manifiesto que solo un puñado de países en desarrollo son emisores significativos de gases de efecto invernadero y que esta medida promovida principalmente para provocar la acción de ellos puede tener efectos nocivos en países que son marginales en la emisión de este tipo de gases y que por el contrario son afectados por las consecuencias del cambio climático y que tendrían que cargar no sólo con los costos de adaptación que tienen que enfrentar, sino además tendrían afectaciones en el acceso de sus productos a los mercados externos. Otro factor que luce por su ausencia son los posibles efectos

de dislocación de las rutas de intercambio comercial que podrían generarse dando origen a triangulaciones para evitar la imposición del impuesto. A final de cuentas, el elemento central que se deja de lado es que el principal consumidor del carbono es el consumidor del país avanzado.

A partir del Protocolo de Kioto, los países desarrollados han aceptado vincularse a compromisos cuantificables que tienen por objeto limitar y reducir sus emisiones de GEI. Al instrumentar las medidas de mitigación necesarias para cumplir con estos compromisos, los sectores y actividades económicas requieren adquirir nuevas tecnologías o transformar sus procesos de producción, lo que al internalizarse se puede traducir en pérdida de competitividad frente a los productores extranjeros que no están realizando esas transformaciones. Asimismo, en el caso en que estas políticas ambientales no se apliquen de manera generalizada también existe el riesgo de que pierdan efectividad, dado que las actividades económicas con un uso más intensivo de carbono pueden buscar reubicarse en regímenes con regulaciones más laxas.

De esta manera, desde un punto de vista estrictamente comercial, algunas industrias en los países desarrollados han cabildeado por la instrumentación de medidas que compensen la pérdida de la competitividad de sus empresas, particularmente de las más vulnerables y estratégicas, frente a sus similares de otros países que no han instrumentado políticas ambientalmente similares y no se han comprometido a cumplir con compromisos internacionales de mitigación (Ekins y Speck, 1999). Varios países han adoptado este discurso para promover algunas acciones en defensa de sus sectores productivos.

Por otro lado, desde un punto de vista ambiental, estas medidas también tienen como intención evitar las llamadas “fugas de carbono”, es decir, que los esfuerzos realizados por los países involucrados en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero contribuya a una disminución global y no se den incentivos para trasladar la producción a terceros países sin compromisos de reducción específicos, aumentando las emisiones globales en su conjunto. Por último, algunos países desarrollados han visto estas medidas como una opción para presionar a otros países, principalmente emergentes y en desarrollo, pero también a los Estados Unidos que no ratificó el Protocolo de Kioto, a que realicen mayores esfuerzos en la reducción de emisiones y que se comprometan a objetivos vinculantes en un eventual acuerdo post-Kioto e incentivar a los países que se asocien con este enfoque (Harrison, 2006).

Así, a raíz de la puesta en marcha de las directivas de la Unión Europea relacionadas con los derechos de emisiones de carbono para instrumentar el Protocolo de Kioto, se realizaron diversos esfuerzos para identificar las repercusiones que tendrían estas medidas sobre la competitividad de las empresas de esta región y las posibles medidas para enfrentarlas. Por ejemplo, Ismer y Neuhoff (2007) presentaron un sistema de ajustes a las importaciones que refleja el incremento en el costo de la producción de una manufactura dentro de la Unión Europea. Este estudio simplifica el problema para tratar de presentar un esquema

que elimine las distorsiones sin contravenir al régimen internacional de comercio. Los autores señalan que existen incentivos para no internalizar el costo del daño potencial por la emisión de gases de efecto invernadero o posponer esta decisión a falta de un mecanismo de compensación que da paso a decisiones de producción ineficientes cuando unos pocos actores tienen que hacerlo y otros no.

De esta manera, surgen propuestas de crear ajustes e incentivos económicos para incentivar los procesos de mitigación sin dañar la competitividad. En primer lugar, se ha propuesto el establecimiento de impuestos al carbono a las importaciones provenientes de economías en desarrollo que no incurren en el costo de la reducción de emisiones (*border tax adjustments*—BTAs) (Esty, 1994, Zhong, 1998, Goh, 2004). Estos impuestos pretenden compensar la diferencia de costo de producción entre el producto importado cuya industria no está obligada a cumplir con los compromisos de reducción de emisiones y el país desarrollado que sí ha incorporado el costo de las emisiones de su producción y que está importando el producto. Ante algunos señalamientos que un impuesto de esta naturaleza pudiera contravenir las reglas generales de comercio internacional (vid infra), se ha propuesto una variante de los BTAs. En lugar de un impuesto, se sugiere instrumentar regulaciones que condicionen a los importadores de estos productos (o a los exportadores extranjeros) a la compra de derechos de emisión domésticos en los regímenes de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*) por el monto de carbón emitido en la producción, semejante al que tienen que pagar los productores domésticos (*border carbon adjustments*—BCAs) (Cosbey, 2008, Ekart y Schmeichel, 2008, Condon y Ignaciuk, 2013). Asimismo, para no afectar a los exportadores que buscan participar en el comercio exterior, también se han contemplado compensaciones a las exportaciones, para garantizar que estén en condiciones competitivas en los mercados internacionales, pero ello no es materia de este estudio.

Diversos países desarrollados han propuesto medidas que buscan compensar la pérdida de competitividad de sus empresas, particularmente Francia en la Unión Europea y los Estados Unidos (Parker y Blodgett, 2011, Laing, *et al.*, 2014). Por ejemplo, Francia ha sido uno de los principales promotores de estas medidas con la intención de que se incluyera un impuesto al carbono a los productos industriales de países que se rehusaran a comprometerse con el Protocolo de Kioto. A partir de 2006 diversos políticos franceses incluyendo el entonces Primer Ministro, Dominique de Villepin, así como los Presidentes Jacques Chirac y posteriormente Nicolás Sarkozy han buscado incluir esta medida como parte de la política europea sobre cambio climático. Como señala Jochem Wiers, el discurso francés tiene un componente de consumo político doméstico, que señala que el gobierno en Francia—y busca hacerse extensivo a toda Europa— debe proteger a sus ciudadanos y a sus compañías que cumplan cabalmente con las políticas ambientales *vis-à-vis* aquellos que en el exterior están exentos de ellas. Esta medida estaba claramente dirigida a países en desarrollo altamente contaminantes que no querían constreñirse a un compromiso vinculante para un segundo periodo del Protocolo de Kioto, pero también estaba dirigida hacia Estados Unidos que no ratificó el Protocolo de Kioto. Temporalmente, el mecanismo de comercio de

emisiones de la Unión Europea que ofrece un número significativo de derechos de emisión de manera gratuita a los productores europeos permite compensar en parte esta pérdida de competitividad. Sin embargo, una vez que estos esquemas funcionen normalmente los sectores más intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero son susceptibles de ser afectados.

De manera controvertida, en un artículo donde se propone dar una solución a la manera de involucrar a Estados Unidos y a los países en desarrollo en los esfuerzos por combatir el cambio climático, Joseph Stiglitz dio un argumento a esta propuesta al señalar que “no asumir el costo de dañar el medio ambiente representa un subsidio” y los países cuyas industrias están asumiendo el costo de transitar hacia una economía baja en carbono deberían “prohibir la importación de productos estadounidenses fabricados con tecnologías intensivas en energía o, por lo menos, imponerles un alto impuesto, para compensar el subsidio que están recibiendo.” El debate fue llevado a la Comisión Europea para que se incluyeran BTAs como parte de la política ambiental común. No obstante debido a la falta de acuerdo entre los miembros, a las complicaciones de esta política y a que aún no se tenía conocimiento de cómo resultaría el acuerdo para establecer compromisos una vez concluido el primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, este tipo de medidas fue pospuesto. Es probable que ante la falta de un acuerdo vinculante en las reuniones de la COP, estas ideas retomen fuerza.

Esta no ha sido la única propuesta francesa de un impuesto ambiental. En 2010 el Presidente Sarkozy también propuso que se destinara a temas ambientales un impuesto a la transportación aérea y marítima así como un impuesto a las transacciones financieras, que fue retomado en un reporte de Hill Gates al G20 sobre financiamiento al desarrollo. Asimismo, en el Congreso de Estados Unidos también se ha puesto a consideración la posibilidad de obligar a los importadores a cubrir el costo diferencial respecto a la producción interna, como complemento al sistema de *cap-and-trade*. La propuesta de ley Bingaman/Specter buscaba que los importadores adquirieran permisos cuando las emisiones de los países rebasen un nivel definido (propuesta de Ley: S.1766 *Low Carbon Economy Act of 2007*). Otra propuesta más completa, está contenida en la Sección 766 de la Ley Waxman/Markey (H.R. 2454 *The American Clean Energy and Security Act of 2009*). Aquí se señala que Estados Unidos tiene por objetivo alcanzar un acuerdo internacional vinculante con todos los principales emisores de GEI en el que participen de manera equitativa. No obstante aboga por que se otorgue el derecho a los Estados parte a establecer medidas que atiendan los desequilibrios competitivos y las fugas de carbono. En particular se refiere a que las importaciones de países que provengan de países que no han instrumentado medidas adecuadas para mitigar las emisiones deberán comprar derechos de emisión con base al promedio de intensidad del sector, al que le descuentan las adjudicaciones gratuitas que reciben los productores estadounidenses. Esta ley fue aprobada en la Casa de Representantes pero no en el Senado.

Estos esquemas todavía presentan múltiples complicaciones en términos de su factibilidad y efectividad por lo que deben ser cuidadosamente diseñados y analizar

su compatibilidad con las reglas de comercio internacional. La creación de un impuesto a las importaciones de carbono fue concebida como una forma de resolver la disparidad entre unos países obligados a cumplir con reducciones de emisiones y otros que no lo están. Dado que se trata de una medida esencialmente comercial, estas propuestas debe de estar en línea con la misión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y su sucesor, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que han creado un régimen comercial internacional basado en el flujo libre, equitativo y predecible de mercancías y servicios. Para ello establecieron un conjunto de normas jurídicas que regulan el comercio internacional a fin de evitar que los miembros no establezcan prohibiciones ni restricciones a la importación o a la exportación, salvo algunas excepciones. En este sentido, todos los estados miembros de la OMC deben de garantizar las mismas ventajas a los productos similares provenientes de dos miembros (Principio de la Nación más Favorecida). Igualmente, todos los miembros deben de otorgarle a los productos extranjeros el mismo trato que a las mercancías similares de producción interna (Principio de Trato Nacional) y no discriminar a productos que sean directamente competitivos o sustitutivos con el objeto de proteger a la industria nacional.

En el caso en que se logre llegar a un tratado internacional por el cual todos los países se vinculen a compromisos de reducción de emisiones, no habría entonces problema de incompatibilidad con la regulación comercial, dado que se podría argumentar la necesidad de cumplir con las obligaciones del nuevo tratado y las partes no refutarían la existencia de esos compromisos. No obstante, los pocos avances en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático mantienen la disparidad y la necesidad de que cualquier medida que vaya a afectar los flujos comerciales sea consistente con la regulación vigente.

Si bien no existe una referencia explícita a la legalidad o no de una medida de esta naturaleza conforme al régimen que rige el comercio internacional, ha habido discusiones al interior de la OMC y se han presentado algunas disputas que han creado una jurisprudencia de cómo se debe interpretar estos principios. Esto permitirá ver si las propuestas señaladas son consistentes con la normatividad comercial internacional e identificar los aspectos que se deberán tomar en consideración en el diseño principios. De inicio no se puede señalar si los BTAs o los BCAs están en línea o son contrarios a los principios de nación más favorecida y trato nacional, porque depende de su diseño específico e incluso de la jurisprudencia existente para indicar qué principios le aplican (Whalley, 2009, Fischer y Fox, 2012). No obstante, es posible que se pueda justificar la incompatibilidad con dichos principios si se puede asociar con las excepciones que el mismo GATT señala.

Trato de la nación más favorecida

El primer principio establece que no se puede discriminar a los productos semejantes de un país sobre los de otros, sin importar si detrás de ello persiste un interés comercial o políticas ambientales que busquen crear un futuro sustentable.

En otras palabras, el trato que se le da a uno se debe dar también a otro. Textualmente, el Artículo I del GATT, señala: “Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, [...] cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.” Por ello, siguiendo la propuesta original presentada por Francia, si se quisiera poner un impuesto a un producto proveniente de un país que forme parte del Protocolo de Kioto o de un acuerdo similar en el futuro y no se aplique a un producto similar de un estado que si participe en dicho acuerdo, se quebrantaría este principio. Para que una medida de esta naturaleza pudiera ser congruente con la regulación de la OMC por lo tanto tendría que aplicarse a todas las importaciones sin distinguir su país de origen.

Trato nacional

El segundo principio establece que no se debe discriminar entre un productor de un producto similar doméstico y uno extranjero. Ambos deben ser tratados de la misma manera. En este sentido, la fracción segunda del artículo III del GATT señala en materia de tributación y de reglamentación interiores: “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1”

Esto es, únicamente se puede imponer en la frontera los mismos impuestos y cargas a los productos importados que directa o indirectamente se le aplican a los productos nacionales. No obstante, no existe unanimidad en lo que respecta a qué impuestos y cargas se pueden aplicar, dado que no todos ellos son fácilmente identificables. Esta cuestión ha sido abordada por los grupos de trabajo de la OMC que han señalado que únicamente serían sujetos a un ajuste los impuestos directamente sobre los productos, no así los impuestos sobre los productores.

Es necesario determinar si la compra de derechos de emisión de un sistema *cap-and-trade* puede ser considerada como un impuesto o no. Si fuera el caso, se tendría que considerar que en caso de asignar derechos de emisión gratuitos a los productores domésticos, también habría que dar un trato semejante a los extranjeros. De no ser clasificado como impuesto, el sistema puede ser considerado como un derecho o carga de importación, por lo que para evitar violar el Acuerdo debería ser incluido en una lista de líneas de tarifas de productos no amigables ambientalmente, lo que llevaría al problema de distinguir entre productos que cumplen con las mismas funciones, cuáles si pueden ser considerados amigables ambientalmente y cuáles no en función de las emisiones generadas en su de estas

medidas para no contravenir la legislación. Asimismo, se analizan las posibles excepciones proceso de producción, para ver cuáles se benefician de las tarifas más bajas y cuáles no. Ello debería ser negociado en la OMC. Ahora bien, esto tendría que hacerse de manera generalizada y no dirigida a ningún país específico para no incumplir el principio de la nación más favorecida.

La complejidad de ambos principios radica en qué es considerado un producto similar. La OMC ha abordado esta cuestión en distintos momentos y ha concluido que la similitud está determinada por cuatro criterios:

- Las propiedades físicas, naturaleza y calidad de los productos
- El uso final de los productos;
- La percepción y comportamiento de los consumidores hacia los productos;
- La clasificación tarifaria de los productos.”

Sin embargo tampoco existe unanimidad respecto a este tema, dado que algunos expertos interpretan que dos productos elaborados con tecnologías diferentes pueden ser distintos y que podría demostrarse porque ya existe una conciencia en la población sobre la diferencia entre los productos “amigables con el medio ambiente” y los que no lo son. Naturalmente esto solo podría ser resuelto por la OMC en caso de que se elevara a una disputa comercial.

Excepciones a las reglas

Tomando en cuenta que en ocasiones existen razones suficientes para imponer una medida comercial que no cumple los principios establecidos por el GATT, el mismo acuerdo considera algunas excepciones generales que permiten incumplir con las reglas que el mismo reglamento establece. Tal podría ser el caso de los ajustes en la frontera equivalentes al carbono incorporado en los productos importados si se logra justificarlos adecuadamente. En efecto, el artículo XX del GATT permite imponer medidas restrictivas a las importaciones siempre y cuando su aplicación no sea arbitraria o injustificada para discriminar a productores de países donde prevalecen las mismas condiciones para no favorecer a los productores domésticos. Por ello, para que sea aplicable este artículo se tiene que demostrar la conexión con el objetivo ambiental y tomar en cuenta las características particulares de los involucrados. La fracción b) de este artículo señala que se pueden poner medidas restrictivas al comercio cuando son: “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.” Para ello es indispensable demostrar entonces que esta medida es necesaria y la relación entre la actividad comercial y sus impactos lo que ayudará para mejorar la situación. Por lo tanto se necesitaría demostrar que el impuesto protege a los humanos, animales y plantas de las consecuencias del calentamiento global producido por las emisiones de gases de efecto invernadero.

El párrafo g) de ese mismo artículo también ofrece una posibilidad para imponer algunas restricciones a las importaciones: “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen

conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales”. De ahí se desprende que si se podría poner un impuesto al carbono en caso de que se demuestre que alienta a los países afectados a reducir sus emisiones. Existe un antecedente en la OMC que considera que el aire limpio puede ser considerado como un recurso natural no renovable.

Por ende, se puede apelar a esta fracción para decir que las emisiones excesivas de gases de efecto invernadero provocadas por la intervención del hombre están agotando el aire limpio y que no poner medidas compensatorias a quienes no asuman medidas para reducir las emisiones puede incentivar a las empresas a buscar instalarse en lugares con menores restricciones. En un sentido similar, las afectaciones a la biodiversidad pueden entrar en esta categoría. También existen antecedentes de medidas que se han tomado para promover la conservación de algunas especies (tortugas y delfines) limitando las importaciones de industrias que no tomen medidas para evitar su muerte. Los países que impongan las medidas compensatorias deben demostrar que ellos están asumiendo el costo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que estos impuestos contribuyen a disminuir las emisiones globales al obligar a otros países a hacerlo de manera equitativa.

Existen algunos temas que deben de tomarse en cuenta al imponer un ajuste en la frontera. No todos los países tienen las mismas condiciones y por ende no se les puede exigir que asuman las mismas políticas ni objetivos. Se deben de tomar en cuenta las diferencias de producción entre los países y entre los productores. No se puede poner una línea de base nacional para todos porque puede penalizar injustamente a dos productores de un mismo país que produzcan uno ambientalmente amigable y el otro no. Incluso una misma empresa tiene procesos de producción distintos por fábricas, más aún cuando las fábricas son transnacionales. De este modo, si una empresa demuestra que está tomando medidas para cumplir con el objetivo, independientemente de si el país en el que está localizada cumple o no con compromisos internacionales, no debe de imponérsele el ajuste.

La efectividad e impacto de estas medidas impositivas dependerá del alcance y las características en su diseño. Asimismo, es necesario tomar en cuenta la factibilidad de estas medidas, dado que muy probablemente requerirán definirse las formas en las que serán calculadas, instrumentadas y supervisadas. Por ejemplo, es necesario definir a qué productos se les aplicaría la medida. Puede ser únicamente a materias primas, lo que puede involuntariamente también afectar a las empresas del país receptor que usan esos insumos, a productos manufacturados finales o a ambos.

Dependiendo del alcance, este mecanismo puede ser más o menos fácil de manejar dependiendo en qué parte de la cadena de producción se pone el impuesto. Aquí puede aplicarse únicamente a los costos directos de producción o a los costos indirectos, lo cual puede hacer más complejo el proceso de identificación del costo de las emisiones del producto y sus insumos. Otro elemento que incide es el origen de los productos. Dado que el objetivo es evitar la pérdida de competitividad de las

empresas del país importador frente a empresas de otros países que no han instrumentado medidas para reducir sus emisiones, es necesario ser cuidadosos en la forma en la que se define el origen, porque fácilmente se puede caer en prácticas discriminatorias de comercio como las que se mencionaron anteriormente, generar nuevas distorsiones o crear trabas involuntarias.

Así, limitar a productos provenientes de países que no se comprometan a cumplir con los compromisos internacionales semejantes al Protocolo de Kioto, como proponía la propuesta francesa, puede ir contra el principio de nación más favorecida. Si se decide imponerlo sólo a aquellos que no asuman medidas para proteger al medio ambiente, se corre el riesgo que se desvíe el comercio y los productos terminen llegando al mismo lugar a través de un tercer país que si tenga compromisos o forme parte de un instrumento internacional pero no establezca este tipo de impuestos. También es complicado imponer una medida sujeta al cumplimiento de un acuerdo internacional que tiene una meta en el futuro como es el caso de Kioto. No es posible saber si el país cumple o no sus objetivos hasta pasado el plazo determinado en el mismo. También se podría imponer un impuesto proporcional al esfuerzo de disminución de emisiones de las industrias de los países exportadores, aunque sería necesario definir los criterios o estándares (i.e. mediciones de intensidad, promedios por sector, promedios nacionales, mejores prácticas internacionales, etc.) que se aplicarían en función de grados de desarrollo y de las circunstancias particulares de los países involucrados. No obstante, si no se consideran estas diferencias se puede afectar tanto a productores en el exterior que no hagan esfuerzos en materia de reducción de emisiones como a aquellos que si están produciendo con energías limpias.

Para imponer el impuesto podrían considerarse algunos criterios técnicos como las emisiones de carbono per cápita o la intensidad promedio de la producción por sectores. No obstante, considerando que en nuestros días la mayor parte de la producción está deslocalizada se hace más complejo identificar la huella de carbono de cada insumo y parte del proceso de producción. Más aún, empresas de un mismo sector pueden tener distintos procesos de producción y en algunos casos cumplir con las mejores prácticas que los igualarían a los productores de aquellos países que están asumiendo el costo de la reducción de emisiones. O, incluso hay empresas que tienen algunas fábricas con tecnologías diferentes y sería necesario demostrar si el producto específico que está siendo afectado por el impuesto cumple o no con los requisitos que impone el país importador. Esto además implica que alguna entidad debe de ser la encargada de definir y supervisión de estos parámetros. Esta entidad tendría una elevada carga administrativa que se genera para poder atender estas especificidades y que en la mayoría de los casos, los países a los cuales se les pretende aplicar estas medidas, carecen de información suficiente para lograrlo. Una solución es establecer listas de productos amigables/no amigables con el medio ambiente para definir cuáles están exentas y cuáles no, pero ello implicaría entrar en complicadas negociaciones internacionales al interior de la OMC.

Existen algunas hipótesis que cuestionan el efecto real de los BTAs y los BCAs sobre la competitividad de los sectores afectados y sus implicaciones sobre el comercio. La evidencia empírica parecería sugerir que existen elementos para implementar estas medidas y que existen otros factores que inciden en la pérdida de competitividad de las empresas, como la diversidad geográfica de los insumos de los sectores altamente intensivos en carbono. Asimismo, es posible que los efectos para contrarrestar las fugas de carbono puedan ser limitados, particularmente cuando se instrumentan en grupos de países más amplios. Por ejemplo, existen antecedentes en la OMC de medidas similares que más que impulsar a los países afectados a tomar medidas para hacer cambios en sus procesos productivos o proteger especies en peligro, señalan que estas medidas disfrazan medidas proteccionistas.

Así, antes de proceder a la instrumentación de este tipo de esquemas es necesario agotar los esfuerzos internacionales para promover la participación de todos los países en el combate al cambio climático y el impacto que tendría no sólo en las industrias supuestamente afectadas en los países receptores, pero también en los países exportadores, para evitar generar mayores trabas al comercio y distorsiones involuntarias. Al momento de diseñar estas medidas se requiere evaluar cuidadosamente los productos y/o sectores a los que se les instrumentaría las afectaciones. Dadas las complejidades para diseñar este tipo de medidas, una alternativa sería estudiar si en lugar de poner el impuesto en la frontera, se pone al consumo. Asimismo, se observa, analizando la información de las exportaciones de América Latina que el impacto de un impuesto al CO₂ es heterogéneo por país pero en general su impacto es limitado atendiendo a la actual estructura de las exportaciones de la región.

Potenciales implicaciones en países seleccionados de América Latina

La aplicación de un impuesto a la huella de carbono a las exportaciones, impactaría la estructura de comercio exterior dependiendo de su diseño particular. Por ejemplo, en caso de que se aplicara un impuesto a los bienes manufacturados por parte de la Unión Europea a los países de la región, entonces el impacto sobre las exportaciones de los países considerados parece no ser muy alto atendiendo a su baja participación de comercio de manufacturas con la Unión Europea. En efecto, de los 435 mil millones de dólares de exportaciones de Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Venezuela en 2011, 54% proviene de las industrias manufactureras y sólo el 17% tienen como destino algún país de la Unión Europea y, por tanto, estaría sujeto a algún tipo de impuesto.

Conclusiones y comentarios de política pública

Los países desarrollados tienen, normalmente, compromisos obligatorios (dentro del Protocolo de Kioto) o bien metas voluntarias (en el Acuerdo de Copenhague y en sus legislaciones nacionales) de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura global en un nivel no mayor a los 2°C (Stern, 2008). El análisis de las

tendencias registradas en las emisiones de estos países en los últimos años muestra que, a pesar de que en general, se ha registrado una disminución en la intensidad de emisiones, con excepción de Alemania y Reino Unido el resto de los países no se encuentran en línea para alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones (quizá con algunas excepciones en el norte de Europa).

La falta de un acuerdo internacional con compromisos obligatorios que incluya tanto a países desarrollados como a países en desarrollo, ha tenido como uno de sus resultados el surgimiento de propuestas encaminadas a imponer un costo a la generación de emisiones a los países que no cuentan con compromisos y/o que no se encuentran en proceso de transformación de sus economías a economías bajas en carbón. Ello, dado que al instrumentar en el ámbito doméstico las medidas de mitigación necesarias para cumplir con los compromisos adquiridos, las industrias nacionales requieren de nuevas tecnologías o transformación de procesos de producción, lo que al internalizarse se traduce potencialmente en pérdida de competitividad frente a los productores extranjeros que no están realizando esas transformaciones.

De esta forma, una de esas propuestas es la posible imposición de un impuesto al carbón establecido de manera general a las importaciones de productos de países que no hayan asumido compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, o bien a la importación de bienes cuya producción no sea ambientalmente amigable, de forma que compense la pérdida de competitividad de la industria nacional y evite las llamadas “fugas de carbono”, es decir, que los esfuerzos de reducción nacional contribuyan a una disminución global de emisiones y no se den incentivos para trasladar la producción intensiva en carbón a terceros países sin compromisos de reducción.

Las propuestas para imponer este tipo de impuesto al carbón son de difícil implementación práctica por la forma en que deben ser calculadas, instrumentadas y supervisadas, así como por la carga administrativa que representa su aplicación (Goel y Nelson, 1999, Rourke, 2012). Además, este tipo de medidas muestran incompatibilidades con el marco regulatorio vigente en materia de comercio internacional en la OMC que busca eliminar los obstáculos al comercio y garantizar reglas equitativas a sus miembros. Es de hacer notar que el propio marco establece excepciones que podrían permitir la aplicación de un impuesto de este tipo como el agotamiento de los recursos naturales no renovables, especies en peligro de extinción o la puesta en peligro de la vida en el planeta. Sin embargo, estas excepciones requieren una justificación que demuestre que el impuesto no está destinado a la protección de las industrias nacionales.

Es importante mencionar que la imposición de un impuesto al carbón puede generar distorsiones en las líneas de intercambio comercial. De esta forma, en lugar de líneas directas de comercio entre dos países, se podría incentivar la triangulación de productos con el fin de evitar la carga impositiva.

Los requisitos para aplicar un impuesto de esta naturaleza como por ejemplo, la elaboración de una lista de productos sujetos al impuesto o una lista de exenciones, así como la determinación del origen del producto o sus insumos pueden derivar en complicadas negociaciones internacionales y convertirse en obstáculos adicionales al intercambio comercial.

De acuerdo a la estructura de las exportaciones de los países latinoamericanos analizados, así como el destino de sus productos, el grado de vulnerabilidad ante la aplicación de un impuesto al carbón es variable. Adicionalmente, dependiendo del diseño, modalidad y alcance de la medida impositiva que se aplique, el grado de vulnerabilidad de los países latinoamericanos será variable. Así, por ejemplo, si el impuesto que se aplique toma la forma de la propuesta francesa, que excluye la aplicación del impuesto a los productos agropecuarios la vulnerabilidad de estos países disminuye al ser este sector un componente sustancial del comercio internacional de estos países con los países desarrollados. Además, la misma propuesta francesa se dirige únicamente a países que no cuentan con compromisos de reducción de emisiones, por lo que se podría argumentar el caso de que bajo este esquema una medida de ese tipo no sería aplicable a aquellas naciones con compromisos establecidos por ley.

Un factor a considerar es el hecho de que en las condiciones actuales de la economía mundial caracterizada por una débil recuperación económica y la persistencia de altos niveles de desempleo, la imposición de un impuesto al carbón a las exportaciones puede utilizarse de manera disfrazada como una medida proteccionista que dificultaría la recuperación del dinamismo del intercambio comercial que en los últimos años se encuentra muy por debajo del registrado históricamente previo a la crisis.

**PREVENCIÓN DE EPIDEMIAS Y
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE
SALUD**

PREVENCIÓN DE EPIDEMIAS Y FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SALUD

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en una labor conjunta con el Grupo Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y con otros asociados, está acelerando la labor encaminada a crear la capacidad que pondrá a los países en condiciones de identificar y eliminar los brotes de enfermedades y por lo tanto de reducir los riesgos nacionales y mundiales para la salud. El objetivo es fortalecer futuros programas de preparación para brotes de enfermedades y de respuesta frente a los mismos.

En caso de no prevenirse una epidemia convirtiéndose en pandemia lastimaría la salud, la economía y a comunidades en el mundo pero especialmente a las comunidades vulnerables. Estas enfermedades no solo afectan la economía de forma directa sino que también se ven afectadas las reacciones de los consumidores, la escasez de mano de obra y los fallos en cascada en los sectores económicos y financieros. En 2008, el Banco Mundial estimó que una pandemia de gripe grave podría resultar en \$3 billones de pérdidas económicas mundiales, equivalente al 4,8% del PIB.¹²

La mayoría de los patógenos pandémicos siguen apareciendo, y la mayoría de ellos son de origen animal (zoonosis). Incluyen, por ejemplo, la gripe aviar H5N1, la gripe aviar H7N9, gripe porcina A (H1N1) el VIH/SIDA, etc.¹³

En América Latina y el Caribe poseen una gran variación en cuanto al nivel de desarrollo y sus perfiles epidemiológicos, sin embargo, enfrentan una serie de retos comunes en torno a la salud pública en el siglo XXI. La persistencia de enfermedades como el dengue, la tuberculosis y la malaria, y la aparición de nuevas enfermedades como la infección por el VIH/sida, el SARS y la gripe aviar, así como el aumento de los casos de resistencia a los antimicrobianos, recalcan la necesidad de contar con sistemas de salud pública flexibles y receptivos. Además, el perfil epidemiológico cambiante de la población, que registra un aumento de la morbilidad de la diabetes, la insuficiencia cardíaca y el cáncer, plantea retos significativos para los sistemas de salud pública¹⁴.

Se estima que alrededor de 2 millones de personas viven con VIH en América Latina y el Caribe y que en el 2014 hubo aproximadamente unas 100.000 nuevas infecciones por VIH en la región. Durante el Primer Foro Latinoamericano y del Caribe sobre el Continuo de Atención del VIH se propusieron las metas denominada

¹² Banco Mundial, (2015). *La mayoría de los encuestados no cree que el mundo esté preparado para la próxima epidemia*. Sitio web: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/07/23/poll-most-not-convinced-world-is-prepared-for-next-epidemic>

¹³ Banco Mundial. *Información general sobre pandemias*. Sitio web: <http://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/overview#1>

¹⁴ Organización Panamericana de la Salud (2007). *Capacidades en salud pública en América Latina y el Caribe: evaluación y fortalecimiento*. Sitio web: http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Capacidades_Salud_Publica_ALC-Evaluacion_Fortalecimiento.pdf

“90-90-90”¹⁵ en donde la Secretaría de Salud de México, ONUSIDA y la OPS/OMS buscan la expansión del diagnóstico y tratamiento tempranos para prevenir la transmisión a nivel de población y de esta manera poder controlar la epidemia del VIH/SIDA.¹⁶

La tasa de ataque anual de la gripe a nivel mundial es del 5% a 10% en adultos, y del 20% a 30% en niños. La OMS y sus asociados vigilan la gripe a escala mundial, recomendando la composición de la vacuna contra la gripe estacional dos veces al año y al mismo tiempo prestan apoyo a los Estados Miembros en la elaboración de estrategias de prevención y control. También trabaja para fortalecer las capacidades nacionales y regionales de diagnóstico de la influenza, incluyendo el monitoreo de susceptibilidad antiviral, la vigilancia, la respuesta a los brotes epidémicos, y la cobertura de vacunación entre los grupos de alto riesgo.¹⁷

La prevención de epidemias se busca mediante actividades de reducción de riesgos, preparación, respuesta y recuperación que fortalezcan la capacidad de recuperación y apliquen un enfoque multisectorial para contribuir a la seguridad en materia de salud. América Latina y el Caribe es la región más inequitativa del mundo por lo que la OPS busca la manera de lograr un fortalecimiento de los sistemas de salud. En el Plan Estratégico de la OPS 2014-2019 proporciona una dirección clara para los años venideros, permaneciendo a la vanguardia de la acción para mejorar la salud y la calidad de vida de los pueblos de la Región.

Se busca fortalecer los sistemas de salud a través de: la base de la atención primaria para la consecución progresiva de la cobertura universal de salud; la organización de la prestación integral de servicios de salud centrados en la persona; promoción del acceso a medicamentos y tecnologías sanitarias, así como su uso racional; fortalecimiento de los sistemas de información y la integración de la evidencia en las políticas y la atención de salud; y desarrollo de los recursos humanos para la salud. Para lograr ese fortalecimiento la OPS también busca generar vínculos sólidos con las políticas, las estrategias y los planes nacionales en materia de salud para facilitar la aplicación de la resolución y los mandatos relativos al Reglamento Sanitario Internacional¹⁸.

¹⁵ Organización Panamericana de la Salud (2015). “90-90-90”, las nuevas metas 2020 para controlar la epidemia de VIH/sida en América Latina y el Caribe. Sitio web: http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=848:90-90-90-las-nuevas-metas-2020-para-controlar-la-epidemia-de-vihsida-en-america-latina-y-el-caribe&Itemid=239

¹⁶ Organización Panamericana de la Salud (2015). Países de América Latina y el Caribe se comprometen a reducir un 75% las nuevas infecciones por VIH en adulto y jóvenes para 2020. Sitio web: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11155%3Apaises-se-comprometen-reducir-75-nuevas-infecciones&Itemid=1926&lang=es

¹⁷ Organización Mundial de la Salud (2014). Nota descriptiva N°211 Gripe (estacional). Sitio web: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs211/es/>

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud. En pro de la salud: Desarrollo sostenible y equidad. Plan Estratégico de la OPS 2014-2019. PDF en:

http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=29156&Itemid=270&lang=es

ENFERMEDAD POR EL VIRUS DEL ÉBOLA

ENFERMEDAD POR EL VIRUS DEL ÉBOLA¹⁹

Datos y cifras

- La enfermedad por el virus del Ébola (EVE), antes llamada fiebre hemorrágica del Ébola, es una enfermedad grave, a menudo mortal en el ser humano.
- Los brotes de enfermedad por el virus del Ébola (EVE) tienen una tasa de letalidad que puede llegar al 90%.
- Los brotes de EVE se producen principalmente en aldeas remotas de África central y occidental, cerca de la selva tropical.
- El virus es transmitido al ser humano por animales salvajes y se propaga en las poblaciones humanas por transmisión de persona a persona.
- Se considera que los huéspedes naturales del virus son los murciélagos frugívoros de la familia Pteropodidae.
- No hay tratamiento específico ni vacuna para las personas ni los animales.

El virus del Ébola causa en el ser humano la EVE, cuya tasa de letalidad puede llegar al 90%.

El virus se detectó por vez primera en 1976 en dos brotes simultáneos ocurridos en Nzara (Sudán) y Yambuku (República Democrática del Congo). La aldea en que se produjo el segundo de ellos está situada cerca del río Ébola, que da nombre al virus.

El género Ebolavirus es, junto con los géneros Marburgvirus y Cuevavirus, uno de los tres miembros de la familia Filoviridae (filovirus). El género Ebolavirus comprende cinco especies distintas:

1. ebolavirus Bundibugyo (BDBV);
2. ebolavirus Zaire (EBOV);
3. ebolavirus Reston (RESTV);
4. ebolavirus Sudan (SUDV), y
5. ebolavirus Tai Forest (TAFV).

Las especies BDBV, EBOV y SUDV se han asociado a grandes brotes de EVE en África, al contrario de las especies RESTV y TAFV. La especie RESTV, encontrada

¹⁹ Nota descriptiva n° 103 de la Organización Mundial de la Salud. Abril de 2014. Consultado el 24 de agosto de 2015, en la página web: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/es/>

en Filipinas y China, puede infectar al ser humano, pero hasta ahora no se han comunicado casos de enfermedad humana ni de muerte debidos a ella.

Transmisión

El virus del Ébola se introduce en la población humana por contacto estrecho con órganos, sangre, secreciones u otros líquidos corporales de animales infectados. En África se han documentado casos de infección asociados a la manipulación de chimpancés, gorilas, murciélagos frugívoros, monos, antílopes y puercoespines infectados que se habían encontrado muertos o enfermos en la selva.

Posteriormente, el virus se propaga en la comunidad mediante la transmisión de persona a persona, por contacto directo (a través de las membranas mucosas o de soluciones de continuidad de la piel) con órganos, sangre, secreciones, u otros líquidos corporales de personas infectadas, o por contacto indirecto con materiales contaminados por dichos líquidos.

Las ceremonias de inhumación en las cuales los integrantes del cortejo fúnebre tienen contacto directo con el cadáver también pueden ser causa de transmisión. Los hombres pueden seguir transmitiendo el virus por el semen hasta siete semanas después de la recuperación clínica.

La infección del personal sanitario al tratar a pacientes con EVE ha sido frecuente cuando ha habido contacto estrecho y no se han observado estrictamente las precauciones para el control de la infección.

Entre los trabajadores que han tenido contacto con monos o cerdos infectados por el RESTV se han registrado varios casos de infección asintomática. Por tanto, parece que esta especie tiene menor capacidad que otras de provocar enfermedad en el ser humano.

Sin embargo, los datos recopilados al respecto solo se refieren a varones adultos sanos, y sería prematuro extrapolarlos a todos los grupos de población, como los pacientes inmunodeprimidos o con trastornos médicos subyacentes, las embarazadas o los niños. Son necesarios más estudios sobre el RESTV antes de que se puedan sacar conclusiones definitivas sobre su patogenicidad y virulencia en el ser humano.

Signos y síntomas

La EVE es una enfermedad vírica aguda grave que se suele caracterizar por la aparición súbita de fiebre, debilidad intensa y dolores musculares, de cabeza y de garganta, lo cual va seguido de vómitos, diarrea, erupciones cutáneas, disfunción renal y hepática y, en algunos casos, hemorragias internas y externas. Los resultados de laboratorio muestran disminución del número de leucocitos y plaquetas, así como elevación de las enzimas hepáticas.

Los pacientes son contagiosos mientras el virus esté presente en la sangre y las secreciones. El virus del Ébola se ha aislado en el semen hasta 61 días después de la aparición de la enfermedad en un caso de infección contraída en el laboratorio.

El periodo de incubación (intervalo desde la infección hasta la aparición de los síntomas) oscila entre 2 y 21 días.

Diagnóstico

Antes de establecer un diagnóstico de EVE hay que descartar el paludismo, la fiebre tifoidea, la shigelosis, el cólera, la leptospirosis, la peste, las rickettsiosis, la fiebre recurrente, la meningitis, la hepatitis y otras fiebres hemorrágicas víricas.

Las infecciones por el virus del Ébola solo pueden diagnosticarse definitivamente mediante distintas pruebas de laboratorio, a saber:

- prueba de inmunoadsorción enzimática (ELISA);
- pruebas de detección de antígenos;
- prueba de seroneutralización;
- reacción en cadena de la polimerasa con transcriptasa inversa (RT-PCR);
- aislamiento del virus mediante cultivo celular.

Las muestras de los pacientes suponen un enorme peligro biológico, y las pruebas tienen que realizarse en condiciones de máxima contención biológica.

Prevención y tratamiento

No hay vacuna contra la EVE. Se están probando varias, pero ninguna está aún disponible para uso clínico.

Los casos graves requieren cuidados intensivos. Los enfermos suelen estar deshidratados y necesitar rehidratación por vía intravenosa u oral con soluciones que contengan electrolitos.

Tampoco hay ningún tratamiento específico, aunque se están evaluando nuevos tratamientos farmacológicos.

Huésped natural del virus del Ébola

Se considera que los murciélagos frugívoros, en particular *Hypsignathus monstrosus*, *Epomops franqueti* y *Myonycteris torquata*, son posiblemente los huéspedes naturales del virus del Ébola en África. Por ello, la distribución geográfica de los Ebolavirus puede coincidir con la de dichos murciélagos.

El virus del Ébola en animales

Aunque los primates no humanos han sido una fuente de infección para las personas, se cree que no son el reservorio del virus, sino huéspedes accidentales, como los seres humanos. Desde 1994 se han registrado brotes de EVE causada por las especies EBOV y TAFV en chimpancés y gorilas.

El virus RESTV ha causado brotes de EVE grave en macacos cangrejeros (*Macaca fascicularis*) criados en Filipinas, y también se ha detectado en monos importados de Filipinas a los Estados Unidos en 1989, 1990 y 1996, y a Italia en 1992.

Desde 2008, el virus RESTV se ha detectado en varios brotes epidémicos de una enfermedad mortal en cerdos en Filipinas y China. También se han notificado casos de infección asintomática en cerdos, pero las inoculaciones experimentales han revelado que este virus no causa enfermedad en el cerdo.

Prevención

Control del virus del Ébola de Reston en animales domésticos

No hay ninguna vacuna para animales contra el RESTV. Se considera que la limpieza y desinfección regulares (con hipoclorito sódico u otros detergentes) de las granjas de cerdos y monos es eficaz para inactivar el virus. Si se sospecha que se ha producido un brote, los locales deben ponerse en cuarentena inmediatamente.

Para reducir el riesgo de transmisión al ser humano puede ser necesario sacrificar a los animales infectados, supervisando estrechamente la inhumación o incineración de los cadáveres. La restricción o prohibición del movimiento de animales de las granjas infectadas a otras zonas puede reducir la propagación de la enfermedad.

Como las infecciones humanas han estado precedidas de brotes por RESTV en cerdos y monos, el establecimiento de un sistema activo de vigilancia de la sanidad animal para detectar casos nuevos es esencial con el fin de alertar de forma temprana a las autoridades veterinarias y de salud pública.

Reducción del riesgo de infección humana por el virus del Ébola

A falta de un tratamiento eficaz y de una vacuna humana, la concienciación sobre los factores de riesgo de esta infección y sobre las medidas de protección que las personas pueden tomar es la única forma de reducir el número de infecciones y muertes humanas.

En África, cuando se produzcan brotes de EVE, los mensajes educativos de salud pública para reducir los riesgos deben centrarse en varios factores.

- Reducir el riesgo de transmisión de animales salvajes al ser humano a consecuencia del contacto con murciélagos de la fruta o monos o simios infectados y del consumo de su carne cruda. Deben utilizarse guantes y otras prendas protectoras apropiadas para manipular animales. Sus productos (sangre y carne) deben estar bien cocidos antes de consumirlos.
- Reducir el riesgo de transmisión de persona a persona en la comunidad a consecuencia del contacto directo o estrecho con pacientes infectados, especialmente con sus líquidos corporales. Hay que evitar el contacto físico estrecho con pacientes con EVE y utilizar guantes y equipo de protección personal adecuado para atender a los enfermos en el hogar. Es necesario lavarse las manos con regularidad tras visitar a enfermos en el hospital, así como después de cuidar a enfermos en el hogar.
- Las comunidades afectadas por la EVE deben informar a la población acerca de la naturaleza de la enfermedad y de las medidas de contención de los brotes, en especial la inhumación de las personas fallecidas. Los enfermos que mueren por esta causa deben ser sepultados rápidamente y en condiciones de seguridad.

En África, las granjas de cerdos pueden participar en la amplificación de la infección debido a la presencia de murciélagos frugívoros. Deben implantarse medidas de bioseguridad para limitar la transmisión. En lo que respecta al RESTV, los mensajes educativos de salud pública deben centrarse en la reducción del riesgo de transmisión del cerdo al ser humano a consecuencia de prácticas poco seguras de cría y sacrificio, así como del consumo de sangre fresca, leche cruda o tejidos animales.

Deben utilizarse guantes y otras prendas protectoras apropiadas al sacrificar o manipular animales enfermos o sus tejidos. En las zonas en las que se han notificado casos de infección por RESTV en cerdos, todos los productos animales (sangre, carne y leche) deben estar bien cocidos antes de su consumo.

Control de la infección en centros de atención médica

La transmisión del virus del Ébola de persona a persona se asocia principalmente al contacto directo o indirecto con sangre o líquidos corporales. Se han notificado casos de transmisión al personal sanitario en situaciones en las que no se habían adoptado medidas apropiadas de control de la infección.

No siempre es posible identificar precozmente a los pacientes con EVE porque los síntomas iniciales pueden ser inespecíficos. Por este motivo, es importante que los profesionales sanitarios observen en todo momento y todos los centros las precauciones habituales en todos los pacientes, independientemente de su diagnóstico. Entre ellas se encuentran la higiene básica de las manos, la higiene respiratoria, el uso de equipos de protección personal (en función del riesgo de

salpicaduras u otras formas de contacto con materiales infectados) y prácticas de inyección e inhumación seguras.

Los trabajadores sanitarios que atienden a pacientes con infección presunta o confirmada por el virus del Ébola deben aplicar, además de las precauciones generales, otras medidas de control de las infecciones para evitar cualquier exposición a la sangre o líquidos corporales del paciente y el contacto directo sin protección con el entorno posiblemente contaminado. Cuando tengan contacto estrecho (menos de 1 metro) con pacientes con EVE, los profesionales sanitarios deben protegerse la cara (con máscara o mascarilla médica y gafas) y usar bata limpia, aunque no estéril, de mangas largas y guantes (estériles para algunos procedimientos).

Quienes trabajan en el laboratorio también corren riesgo. Las muestras tomadas a efectos de diagnóstico de personas o animales con infección presunta o confirmada por el virus del Ébola deben ser manipuladas por personal especializado y procesarse en laboratorios adecuadamente equipados.

Respuesta de la OMS

La OMS aporta conocimientos especializados y documentación para apoyar la investigación y el control de la enfermedad.

El documento *Interim infection control recommendations for care of patients with suspected or confirmed Filovirus (Ebola, Marburg) haemorrhagic fever*, marzo de 2008, que está siendo actualizado, contiene recomendaciones acerca de cómo evitar la infección cuando se proporciona asistencia médica a pacientes con EVE presunta o confirmada.

La OMS ha elaborado una lista de verificación de las precauciones generales que se han de adoptar en la asistencia médica (en fase de actualización). Esas precauciones están concebidas para reducir el riesgo de transmisión de agentes patógenos, entre ellos los de origen sanguíneo; su aplicación universal ayudará a prevenir la mayoría de las infecciones transmitidas por exposición a sangre o líquidos corporales.

Se recomienda aplicar las precauciones generales cuando se atiende y trate a cualquier paciente, independientemente de que sea un caso de infección presunta o confirmada. Estas precauciones representan el nivel básico de control de las infecciones e incluyen la higiene de las manos, el uso de equipo de protección personal para evitar el contacto directo con sangre y líquidos corporales, la prevención de los pinchazos de aguja y las lesiones con otros instrumentos cortopunzantes, y un conjunto de medidas de control ambiental.

**ENFERMEDAD POR EL VIRUS DEL ÉBOLA,
PREPARACIÓN Y RESPUESTA PARA LA
INTRODUCCIÓN EN LAS AMÉRICAS**

ENFERMEDAD POR EL VIRUS DEL ÉBOLA, PREPARACIÓN Y RESPUESTA PARA LA INTRODUCCIÓN EN LAS AMÉRICAS²⁰

Organización Panamericana de la Salud

Enfermedad por el virus del Ébola (EVE) – Puntos claves

La EVE (anteriormente conocida como fiebre hemorrágica del Ébola) es una enfermedad grave, con una tasa de letalidad de hasta un 90%. No existe un tratamiento específico aprobado, ni vacuna con licencia disponible para el uso en seres humanos o animales.

El género Ébolavirus es 1 de los 3 grupos de la familia Filoviridae (filovirus) junto con los géneros Marburgvirus y Cuevavirus. El género Ébolavirus comprende 5 especies distintas: Bundibugyo Ébolavirus (BDBV), Zaire Ébolavirus (EBOV), Reston Ébolavirus (RESTV), Sudán Ébolavirus (SUDV) y Bosque Tai Ébolavirus (TAFV).

El período de incubación de la EVE varía de 2 a 21 días, con un promedio de 8 a 10 días. Tras la introducción del virus Ébola en la población humana, a través de la transmisión humano-animal, la transmisión persona a persona mediante el contacto directo con fluidos y/o secreciones corporales de las personas infectadas se considera como el principal modo de transmisión. La transmisión también puede ocurrir a través de contacto indirecto con el medio ambiente y fómites contaminados con fluidos corporales (por ejemplo, agujas). No existe riesgo de transmisión durante el período de incubación.

Los síntomas más comunes que presentan las personas infectadas con el virus Ébola son: fiebre de inicio repentino, debilidad intensa, dolor muscular, dolor de cabeza y dolor de garganta, seguido por vómitos, diarrea, erupción cutánea, deterioro de la función renal y hepática, y en una fase avanzada, hemorragias tanto internas como externas. Los hallazgos de laboratorio incluyen leucopenia, trombocitopenia y enzimas hepáticas elevadas.

Orientaciones para las autoridades nacionales

Considerando la situación actual, la OPS/OMS alienta a los Estados Miembros a implementar las siguientes medidas:

Vigilancia

Detección de casos compatibles con EVE

En un escenario -como el actual- en el que lo más probable es la introducción de pocos casos y a fin de evitar la diseminación posterior del virus, es importante que los mecanismos de detección sean muy sensibles, para que ante la menor sospecha

²⁰ Documento consultado el día 20 de agosto de 2015, en la página web:
<http://www.who.int/csr/disease/ebola/preparacion-respuesta-ebola-americas.pdf>

que un individuo pueda ser infectado por el virus Ébola, se reporte esta situación a las autoridades de salud pública y de allí a la comunidad internacional, a través de los canales establecidos por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), dado que el evento es considerado como inusual para las Américas.

Búsqueda de contactos

Se define como contacto a toda persona que haya tenido contacto con el virus Ébola en los 21 días anteriores a la aparición de los síntomas, en al menos una de las siguientes formas:

- Haber dormido en la misma casa.
- Haber tenido contacto físico directo con el paciente (vivo o muerto) durante la enfermedad.
- Haber tenido contacto físico directo con el paciente (muerto) en el funeral.
- Haber tenido contacto con sangre o fluidos corporales durante la enfermedad.
- Haber tocado la vestimenta o ropa de cama.
- Haber sido amamantado por el paciente (bebé).

Cuando se identifiquen individuos con clínica compatible con EVE y antecedentes epidemiológicos o viajeros fallecidos sin causa aparente con historia clínica compatible con EVE y antecedente epidemiológicos, se deberá proceder a la identificación y monitoreo de contactos (aun cuando el diagnóstico confirmatorio este pendiente). El monitoreo de contactos deberá realizarse por 21 días (después de la última exposición conocida al virus Ébola).

Si el paciente con enfermedad compatible con EVE desarrolló síntomas en el avión, habrá de realizarse el contacto según el protocolo de Evaluación de Riesgo para enfermedades transmitidas en transporte aéreo (RAGIDA²¹, por sus siglas en inglés), el cual indica que se deberá realizar el seguimiento de contactos a todos aquellos pasajeros sentados en un asiento adyacente al paciente en todas las direcciones incluyendo al lado, delante, detrás, y también los asientos al otro lado del pasillo, así como a la tripulación a bordo. Si la limpieza de la aeronave es realizada por personal sin protección, también deberá considerarse como contacto. Los contactos deberán ser evaluados en el área designada dentro del aeropuerto, de acuerdo al plan de contingencia del aeropuerto.

²¹ Guía para la evaluación de riesgo de enfermedades transmitidas en aviones (RAGIDA). Parte 2: Guías operacionales. Segunda edición. Noviembre 2009. Disponible en: http://www.ecdc.europa.eu/en/publications/_layouts/forms/Publication_DispForm.aspx?List=4f55ad51-4aed-4d32-b960-af70113dbb90&ID=332

Cuando entre los contactos se encuentren viajeros internacionales en tránsito, las autoridades nacionales deberán determinar la manera más aceptable y menos disruptiva para darles seguimiento. Si los viajeros considerados contactos continúan el viaje, se deberá informar a las autoridades del país receptor sobre la llegada de estos viajeros a los que habrá que hacer monitoreo por 21 días. La información a las autoridades del país al que se dirige el viajero puede realizarse directamente o bien a través de la OPS/OMS.

Tanto el personal de salud involucrado en el cuidado directo del paciente bajo investigación o del caso confirmado de EVE, así como el personal de laboratorio, deberán ser registrados como contactos y mantenidos bajo monitoreo hasta 21 días después de la última posibilidad de exposición a material contaminado.

Como parte del seguimiento de contactos, se sugiere recopilar la siguiente información: nombre, dirección, relación con el paciente, la fecha de la última exposición, tipo de exposición. Los países deberán contar con herramientas para el manejo eficiente del monitoreo de contactos. Para los países que no cuenten con dicha herramienta la OPS/OMS pone a su disposición la herramienta conocida como Sistema de Manejo de Información en el Terreno (FIMS, por sus siglas en inglés). Para el entrenamiento en dicha herramienta, contactar a la Oficina País de OPS/OMS en el país.

El seguimiento diario de contactos podrá realizarse a través de visitas o bien en forma virtual, siempre que se permita la visualización del individuo (por ejemplo video cámaras). El contacto deberá ser instruido para acudir a un servicio de salud en caso presente síntomas. Para las visitas domiciliarias a contactos asintomáticos, no se requiere el uso de equipos de protección personal (EPP) por parte del personal de salud que realiza la visita.

Los individuos identificados como contactos, mientras permanezcan asintomáticos, no requieren el uso de EPP, podrán continuar en sus actividades cotidianas y deberán permanecer disponibles para el monitoreo por parte del personal de salud, informándoles sobre cualquier desplazamiento que pueda implicar la falta de monitoreo diario. Por razones operativas, se desaconseja los viajes no esenciales de los contactos durante el periodo de monitoreo.

Los contactos que desarrollaron síntomas compatibles con EVE deben ser remitidos a la sala de aislamiento en el hospital designado, a fin de realizar una evaluación médica y para investigación posterior. En este momento se debe desencadenar la búsqueda activa de casos sospechosos tanto en la comunidad como en los establecimientos de salud.

En el caso que se establezca la transmisión local, se proporcionaran lineamientos adicionales.

Diagnóstico por laboratorio

Una vez se identifique un individuo con enfermedad compatible con EVE, se deberá tomar muestra (sangre total y/o suero) para el diagnóstico. La muestra deberá ser tomada por personal de salud entrenado, extremando las medidas de bioseguridad, y con equipo de protección adicional (guantes, mascarillas, protectores oculares preferiblemente con visor anti-empañante, delantal o mandil impermeable y en lo posible desechable). Esta muestra idealmente deberá ser tomada en el hospital designado para el manejo de casos compatibles con EVE y enviada al laboratorio nacional de referencia.

El tratamiento del paciente se inicia en forma empírica hasta tanto se reciba una confirmación definitiva.

Se destaca que la confirmación de infección por virus Ébola solo puede ser realizada en pacientes que ya han desarrollado síntomas. La confirmación por laboratorio no es posible durante el periodo de incubación.

Cuando se trate de un paciente fallecido con historia clínica y epidemiológica compatible con EVE, se sugiere tomar un hisopado oral. En estas situaciones, la autopsia está contraindicada.

El virus Ébola está clasificado como patógeno de riesgo Grupo 4, por lo que requiere ser manipulado en un nivel de bioseguridad equivalente (BSL-4).

Sin embargo, los ensayos moleculares (para diagnóstico de Ébola y otros patógenos) pueden ser realizados en condiciones de bioseguridad nivel 3 (BSL-3, por sus siglas en inglés), e inclusive BSL-2, siempre que la muestra haya sido inactivada. Para minimizar el riesgo de exposición en los laboratorios, se sugiere realizar el diagnóstico presuntivo y diferencial únicamente con técnicas moleculares.

Por su baja especificidad, el uso de las pruebas rápidas no está indicado, ni para confirmar ni para descartar casos, por lo que se desaconseja su uso.

El personal de laboratorio que maneje muestras de paciente con EVE, bajo condiciones de BSL-2, deberá utilizar, además de los equipos de protección personal de rutina (guantes, protectores oculares preferiblemente con visor anti-empañante), una protección adicional (mascarillas N-95, delantal o mandil impermeable y de ser posible desechables), independientemente del tipo de muestra y del ensayo a realizar.

La confirmación definitiva de infección por virus Ébola debe ser realizada por algún Centro Colaborador de la OMS. Las muestras deberán ser enviadas a dicho centro, por el laboratorio nacional de referencia, como material infeccioso de categoría A

(según normas IATA²²) y empacadas por personal que cuente con certificación internacional IATA para empaque y envío.

El envío de las muestras presupone canales funcionales de envío a través de una empresa certificada (Courier). Las autoridades competentes deberán asegurarse a priori de que la empresa está disponible para el envío de muestra.

Los laboratorios de la Región que pueden recibir muestras para confirmación por laboratorio de EVE son:

- **Los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos²³**
Rama de Patógenos Virales Especiales (VSPB), División de Patógenos de Alta Consecuencia y Patología (DHCPP), Centro Nacional de Enfermedades Infecciosas Emergentes zoonóticas (NCEZID).
- **Laboratorio Nacional de Microbiología²⁴**
Enfermedades zoonóticas y Patógenos Especiales,
Enfermedades Infecciosas y Preparación para Emergencias
Agencia de Salud Pública de Canadá.

Manejo de casos

Servicios de salud

Reconociendo que los pacientes con sintomatología compatible con EVE pueden ser detectados en diferentes niveles de atención del sistema de salud o en los puntos de entrada, en los que deberán ser manejados aplicando las precauciones estándares para el control de infecciones, se recomienda lo siguiente:

El paciente debe ser transferido y manejado en un establecimiento de salud designado el cual debe cumplir con las siguientes características:

- Condiciones para el aislamiento por contacto,
- Provisión adecuada de equipos de protección personal, y
- Personal de salud capacitado en prevención y control de infecciones.

Idealmente, se deberá mantener a los pacientes en habitaciones individuales; en caso de que esto no sea posible, se deberá colocar a los pacientes por cohortes, aislando por separado a aquellos en los que se haya confirmado EVE, de aquellos aún bajo investigación por EVE.

²² International Air Transport Association – IATA, por sus siglas en ingles.

²³ Información disponible en: http://apps.who.int/whocc/Detail.aspx?cc_ref=USA-155&cc_city=atlanta&

²⁴ Información disponible en: http://apps.who.int/whocc/Detail.aspx?cc_ref=CAN-22&cc_city=winnipeg&

El país deberá considerar el contar con un número de establecimientos de salud designados, que sea compatible con su administración geográfica y administrativa. En el caso que el país no cuente actualmente con hospitales designados para el aislamiento de pacientes que presentan síntomas compatibles con EVE, se sugiere considerar utilizar aquellos servicios que ya fueron identificados para aislamiento de pacientes durante la pandemia por influenza y/o aquellos utilizados para aislamiento de pacientes con tuberculosis multi-drogo resistente.

Cuando se detecte un paciente con síntomas compatibles con EVE en un avión o en las instalaciones aeroportuarias, se deberá encaminar el paciente en el espacio de las instalaciones identificado para aislamiento y evaluación por personal de salud (según el plan de contingencia del aeropuerto) y antes de su transferencia al hospital designado.

Traslado del paciente

El traslado del paciente con síntomas compatibles de EVE al hospital designado deberá ser realizado por profesional de salud capacitado y en un vehículo adecuado para el traslado de pacientes. En el vehículo solo deberá viajar el personal esencial para el cuidado del paciente.

Uso de EPP durante el traslado:

- El personal de cuidado directo de paciente deberá utilizar guantes, batas impermeables, mascarillas quirúrgicas, protectores oculares (preferiblemente con visor anti-empañante), y zapatos cerrados.
- El conductor no necesita utilizar EPP a menos que este previsto un posible contacto directo con el paciente.

Limpieza del vehículo utilizado para el traslado: después de que el vehículo haya sido utilizado para el traslado deberá ser limpiado y posteriormente desinfectado con solución de hipoclorito al 0.05%. Los profesionales que realizan la limpieza deberán utilizar equipo de protección personal (guantes, batas impermeables, mascarillas quirúrgicas, protectores oculares -preferiblemente con visor anti-empañante, y zapatos cerrados).

Prevención y control de infecciones

La vía principal de transmisión persona a persona de la EVE es a través del contacto directo o indirecto con fluidos corporales y hemáticos. La transmisión a los trabajadores de salud ha ocurrido cuando no se han implementado adecuadamente las medidas de prevención y control de infecciones.

Precauciones estándares

No siempre es posible identificar de forma precoz casos de EVE, porque los síntomas iniciales pueden ser no específicos. Por esta razón, es importante que los trabajadores de salud apliquen las precauciones estándar de manera consistente con todos los pacientes – sin tener en cuenta su diagnóstico – y en todo momento durante su práctica de trabajo. Estas precauciones estándares incluyen:

- Lavado de manos.
- Manipulación segura de instrumentos punzo-cortantes.
- Uso de EPP de acuerdo al riesgo.
- Limpiar y desinfectar derrames de secreciones, medio ambiente y los equipos de seguridad reutilizables.

Precauciones en el contacto directo con el paciente

- Restringir el número de personal dedicado al cuidado del paciente.
- Limitar el número de visitas.
- Mantener un libro de registro tanto del personal a cargo del cuidado del paciente como de las visitas.
- Uso de EPP tanto por parte del personal de salud como las visitas.
- Lavado de manos.
- Uso de mascarillas quirúrgicas, protectores oculares-preferiblemente con visor anti-empañante, delantal impermeable, guantes y zapatos cerrados, antes del ingreso a la habitación del paciente.
- Retirar el EPP antes de salir del área de aislamiento. Se deberá tener especial cuidado en el momento de remover el EPP para evitar contacto con los ojos y las mucosas.
- Designar personal dedicado a la supervisión del uso correcto del EPP tanto en el personal de salud como en las visitas.
- En general, se recomienda utilizar EPP desechables. Cuando no sea posible obtener, o no se cuente con equipos desechables, los siguientes ítems pueden ser reutilizados después de proceder con su desinfección:

- Protectores oculares: deberán ser lavados previamente con agua y jabón y posteriormente desinfectados con alcohol al 70%.
- Delantales o batas impermeables que no pueden ser enviadas a la lavandería del hospital deberán ser desinfectados con hipoclorito al 0.05%.

Limpieza del ambiente hospitalario y del hogar con pacientes sintomáticos compatibles con EVE

En el hogar: si un paciente desarrolla síntomas en el hogar antes de ser aislado, deberá desinfectarse el hogar. La vestimenta del paciente y de cama deberá ser incinerada.

Desinfección del ambiente:

- Limpiar las superficies con sangre u otros fluidos corporales con agua y detergente antes de proceder a la desinfección.
- La desinfección se deberá realizar con solución de hipoclorito al 0.05%.
- Utilizar guantes, batas y zapatos cerrados para la limpieza y desinfección de superficies con sangre y/o fluidos corporales.

En el hospital: Tanto la ropa de cama como la vestimenta del paciente deberán ser colocadas en una bolsa antes de su lavado y encaminada por canales separados a la lavandería del hospital donde habrá personal debidamente protegido. Se desaconseja el lavado a mano de esta ropa.

Manejo de residuos en el ámbito hospitalario

- Los objetos punzo-cortantes deben ser desechados en contenedor resistente a punción. Estas cajas deben ser desechadas cuando alcance el 75% de su capacidad.
- Todos los residuos sólidos no punzo-cortantes debe ser desechados en bolsas plásticas apropiadas para desecho de residuos hospitalarios.
- Todos los residuos sólidos y punzo-cortantes de pacientes bajo investigación y confirmados para EVE deben ser incinerados

Control de infecciones en aeronaves

En caso de sospechar la presencia de un individuo compatible con EVE, a bordo de una aeronave, la tripulación tendrá que aplicar las recomendaciones elaboradas por

la IATA con respecto al control de infecciones²⁵, así como cumplir los requerimientos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) con respecto a la notificación. La tripulación de cabina deberá utilizar el Kit de precauciones universales, tal como el recomendado por la OACI²⁶.

Limpieza y desinfección de aeronaves afectadas:

Dado que la desinfección de las superficies de las aeronaves depende de la compatibilidad del producto desinfectante con el material de la superficie a desinfectar, se recuerda consultar a los fabricantes de dichas aeronaves.

Reconociendo que hay un alto volumen de navíos comerciales y cruceros en la Región de las Américas, las medidas para control de infecciones a bordo de un crucero o un buque están disponibles en (versión disponible en inglés únicamente)²⁷.

Disposición segura de cadáveres

El cadáver deberá mantenerse íntegro y se deberá limitar su manipulación.

Reconociendo la existencia de rituales y prácticas funerarias profundamente arraigadas en diferentes contextos culturales y religiosos, es crucial asegurar la eliminación segura de los cadáveres para limitar la propagación de EVD. El cadáver no deberá ser embalsamado. El mismo deberá ser desinfectado con solución de hipoclorito al 0.5%, colocado en bolsas mortuorias resistentes a la filtración de líquidos, las cuales deberán ser debidamente cerradas y colocadas en un féretro cerrado antes de ser sepultado.

El personal para el manejo y disposición de cadáveres deberá ser designado, equipado, entrenado y supervisado por las autoridades nacionales de salud pública a fin de que realicen el manejo de cadáveres bajo condiciones de bioseguridad. Durante la manipulación y disposición del cadáver, el personal deberá utilizar el EPP en todo momento, el cual incluye guantes, capucha, overol, batas impermeables, mascarillas quirúrgicas, protectores oculares (preferiblemente con visor anti-empañante) y zapatos cerrados.

Manejo clínico

Actualmente, no existe ningún tratamiento específico que haya demostrado eficacia en el tratamiento de EVE.

²⁵ Guía de la IATA para el manejo de casos sospechosos de enfermedad transmisible y otra emergencia de salud pública Disponible en: [IATA guidelines for air crew to manage a suspected communicable disease or other public health emergency on board. Guía de la IATA para el personal de limpieza de una aeronave que llega con un caso sospechoso de enfermedad contagiosa. Disponible en: http://www.iata.org/whatwedo/safety/health/Pages/index.aspx](http://www.iata.org/whatwedo/safety/health/Pages/index.aspx)

²⁶ Disponible en: <http://www.capsca.org/Documentation/ICAOHealthRelatedSARPsandguidelines.pdf>

²⁷ WHO Aviation Guide which includes information on sanitizing of aircraft

El soporte clínico general es crítico. Los pacientes graves requieren atención en cuidados intensivos, con aislamiento estricto. Los pacientes con frecuencia están deshidratados y requieren rehidratación oral con soluciones que contengan electrolitos o por vía intravenosa.

Se deberá limitar los procedimientos invasivos tanto en casos confirmados de EVE como en pacientes bajo investigación por EVE.

Criterios para suspensión del aislamiento paciente:

La duración de las precauciones de aislamiento del paciente deberán ser determinadas caso a caso, una vez que desaparezcan los síntomas y considerando la información de laboratorio.

Consideraciones especiales

- Amamantamiento: dado que el virus se transmite a través del amamantamiento, se recomienda que no amamenten las mujeres sintomáticas bajo investigación por EVE o casos confirmados de EVE.
- Dado que el virus del Ébola pueden transmitirse por el semen hasta por siete semanas después de la recuperación del paciente, las autoridades de salud deberán recomendar a los hombres convalecientes que se abstengan de actividades sexuales o que utilicen preservativos.

Concientización y comunicación

Personal de salud

Todas las instituciones, en los diferentes niveles del sistema sanitario, así como todos los trabajadores de salud (clínicos, profesional de salud pública, laboratorio, personal de limpieza, entre otros) deberán ser informados constantemente sobre:

- La evolución del brote de EVE en África Occidental, así como sobre las recomendaciones emitidas a nivel internacional.
- Sobre las características y modalidades de transmisión de la enfermedad.
- Sobre cualquier tipo de protocolo que el país ha desarrollado, está desarrollando o está modificando para todo tipo de respuesta o requerimiento.

En base a su experticia, el personal de salud deberá ser entrenado para dar respuesta a la situación con prioridad sobre la implementación de medidas de

prevención y control de infecciones y la recolección sistemática y exhaustiva de la historia de viaje completa del paciente.

Otros sectores

Considerando que el escenario más probable para la introducción del virus Ébola en la Región de las Américas sería a partir de viajeros internacionales que utilizan transporte aéreo, se sugiere:

- Enlazar y establecer mecanismos estrechos de coordinación con las autoridades de aviación civil, las autoridades de los aeropuertos y las líneas aéreas que operan en el país; a fin de aumentar y coordinar las actividades de detección de casos en viajeros, manejo de los contactos y acceso a la información que permita la ubicación y el seguimiento. Por lo cual es imprescindible involucrar, en todo momento a las autoridades gubernamentales responsables del transporte, así como las autoridades de inmigración.
- Coordinar con las autoridades arriba mencionadas para:
 - Determinar la procedencia exacta del caso: a través de inmigración (con los pasaportes) y las líneas aéreas (con su itinerario completo).
 - Facilitar la ubicación exacta de potenciales contactos tanto dentro como fuera del país: A través de inmigraciones, para los que se encuentran en el país, a través del manifiesto para conocer el destino final de los contactos y poder informar a las autoridades nacionales correspondientes.
 - Activar el plan de contingencia aeroportuario dentro del aeropuerto en caso se requiera responder a una emergencia de salud pública.
 - Enfatizar al personal que trabaja en el sector de viajes, sobre la importancia de implementar las medidas de prevención y control de infecciones.
 - Reiterar la necesidad de que las líneas aéreas se adhieran al cumplimiento de los lineamientos elaborados por la IATA²⁸.
 - Diseminar información a fin de que el viajero con síntomas tenga presente los sitios a donde dirigirse para buscar atención clínica inmediata.

²⁸ Guía de la IATA para el manejo de casos sospechosos de enfermedad transmisible y otra emergencia de salud pública. Disponible en: [IATA guidelines for air crew to manage a suspected communicable disease or other public health emergency on board](http://www.iata.org/whatwedo/safety/health/Pages/index.aspx). Guía de la IATA para el personal de limpieza de una aeronave que llega con un caso sospechoso de enfermedad contagiosa. Disponible en: <http://www.iata.org/whatwedo/safety/health/Pages/index.aspx>

- Conjuntamente con el Ministerio de Turismo, convocar a los operadores turísticos relevantes (hoteles, cruceros, agencias de viajes, entre otros) para informarles sobre la evolución del brote, sobre las medidas recomendadas a nivel internacional y sobre los esfuerzos de preparación del gobierno.
- Enlazar, conjuntamente con cancillería, Ministerio de Defensa y otros Ministerios relevantes, con la industria o instituciones nacionales, o instituciones sin fines de lucro que tienen personal u operaciones (comerciales, científicas, militares, humanitarias, de cooperación, u otras) en los países en donde se ha documentado la transmisión del EVE, para informarles sobre:
 - La evolución del brote.
 - Las medidas recomendadas a nivel internacional.
 - La necesidad de proporcionar información básica sobre las modalidades de transmisión y los arreglos para el tratamiento de casos que puedan ocurrir en este grupo de expatriados.

Población general

Se recomienda implementar el plan de comunicación existente para asegurar la transparencia sobre las actividades de preparación realizadas por el gobierno, así como la detección de casos compatibles con EVE y/o casos confirmados. Habrá de construir la comunicación con el público, a fin de facilitar la comunicación sobre la eventual implementación de medidas de salud pública que pudieran impactar tanto a nivel social como individual.

Se alienta a las autoridades nacionales de salud a identificar las prácticas y creencias culturales y religiosas que puedan tener el potencial de prevenir la aceptación de las medidas de salud pública para controlar la EVE por la comunidad, en caso se identifiquen casos compatibles o confirmados de EVE.

Información para los viajeros

A la luz de la evolución del brote y de las recomendaciones internacionales publicadas, las autoridades nacionales, deberán informar y asesorar a los viajeros que deseen dirigirse hacia los países con transmisión documentada del virus Ébola, sobre la oportunidad de realizar el viaje, las características de la enfermedad y vías de transmisión y las medidas de protección personal.

Esta información deberá ser diseminada a través de las clínicas u oficinas de atención al viajero y/o páginas web dedicadas al efecto.

Información a comunidades de inmigrantes (de países en donde se ha documentado la transmisión del virus Ébola)

Se alienta a las autoridades competentes para tomar contacto con los líderes comunitarios, a fin de mantener el acceso en un clima de confianza a estas comunidades y facilitar las potenciales operaciones de monitoreo sanitario y facilitar el acceso a los servicios de salud.

Medios para la prensa

Se invita a las autoridades sanitarias nacionales a contactar a los medios de comunicación para informarles acerca de los modos de transmisión y presentación clínica de la EVE; acerca de los esfuerzos realizados por las autoridades nacionales para prepararse para la introducción y de buscar de antemano su colaboración y cooperación para la entrega y difusión de mensajes de salud a la población, especialmente en caso de sospecha o confirmación de casos de EVE en los países.

CHIKUNGUNYA

CHIKUNGUNYA

El Chikungunya es un virus que transmiten ciertos mosquitos involucrados en la transmisión del dengue. Además de fiebre y fuertes dolores articulares, produce otros síntomas, tales como dolores musculares, dolores de cabeza, náuseas, cansancio y erupciones cutáneas. Se trata de un virus ARN del género *alfavirus*, familia *Togaviridae*. “Chikungunya” es una voz del idioma Kimakonde que significa “doblarse”, en alusión al aspecto encorvado de los pacientes debido a los dolores articulares. No hay medicamentos específicos para tratar esta enfermedad. El tratamiento se dirige principalmente a aliviar los síntomas, incluyendo el dolor en las articulaciones. No existe una vacuna disponible para prevenir la infección por este virus.

La fiebre chikungunya se ha detectado en más de 60 países; en diciembre del 2013, la OPS/OMS recibió la confirmación de los primeros casos de transmisión autóctona del chikungunya en las Américas. Al iniciar el segundo semestre del 2015, el número de casos repuntó con un crecimiento de 65% entre junio y julio, de acuerdo con una base de datos elaborada con reportes de la Secretaría de Salud del gobierno federal mexicano. Hoy hay más de 3 mil personas infectadas a lo largo del país.²⁹

La OPS/OMS está trabajando hace varios años con los países de la región en la preparación y respuesta ante la eventual introducción de este virus. En el 2012, la OPS/OMS, en colaboración con los Centros de Control y Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, publicó nuevos lineamientos sobre *chikungunya*. La guía “Preparación y Respuesta ante la eventual introducción del virus chikungunya en las Américas” busca ayudar a los países de las Américas a mejorar sus esfuerzos para detectar el virus y para preparar programas de monitoreo, prevención y control de la enfermedad, en caso de que apareciera. La OPS/OMS recomienda a los países que tienen el mosquito transmisor que establezcan y mantengan la capacidad para detectar y confirmar casos, manejar pacientes, e implementar una efectiva estrategia de comunicación con el público para reducir la presencia del mosquito.

La prevención y el control se apoyan fuertemente en reducir el número de hábitats que permiten los criaderos de mosquitos (contenedores de aguas naturales y artificiales). Esto requiere de la movilización de las comunidades afectadas. En los brotes, los insecticidas pueden ayudar a matar mosquitos, así como la utilización de mosquiteros y ropa que minimice la exposición de la piel a la picadura del mosquito y repelentes.³⁰

²⁹ Organización Mundial de la Salud (2015). *Nota descriptiva N°327 – Chikungunya*. Sitio web: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs327/es/>

³⁰ Organización Panamericana de la Salud (2014). *Hoja informativa Chikungunya*. Sitio web: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8303&Itemid=40023&lang=es

**LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS
Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES
EN EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015
Y LOS ODS**

LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015 Y LOS ODS³¹

La necesidad de contar con un objetivo transformativo para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres está fundamentada en el compromiso de los Estados Miembros de la ONU con la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres. Estos compromisos están consagrados en tratados globales, especialmente la CEDAW; en compromisos de política como el Programa de Acción acordado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que de ella resultó; y, más recientemente, en los resultados de Rio+20; en los resultados relevantes de la Asamblea General (AG), incluyendo la Declaración del Milenio, que conllevó a la creación de los ODM; en las resoluciones del Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social (ECOSOC); y en las conclusiones acordadas por la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) incluyendo, más recientemente, sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en CSW 57.

El documento de resultados de la Conferencia Rio+20, el cual reafirmó el compromiso con la CEDAW y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing e hizo un llamado por un nuevo conjunto de ODS, constituye una base fuerte para incluir un enfoque comprensivo sobre la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres en la nueva agenda de desarrollo. Dicho documento reconoció que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible en todas sus tres dimensiones – económica, ambiental y social – y para nuestro futuro común. Enfatizando el vital papel de las mujeres en lograr el desarrollo sostenible, los gobiernos reafirmaron sus compromisos para garantizar la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de las mujeres en la economía, sociedad y toma de decisiones sobre las políticas. Los gobiernos también reconocieron el liderazgo de las mujeres y resolvieron “asegurar la plena y efectiva participación (de las mujeres) en las políticas, programas y toma de decisiones para el desarrollo sostenible en todos los niveles.

El marco de acción y seguimiento del documento de resultados de Rio+20 incluyó una sección dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como área prioritaria; identificando temas transversales e incluyendo referencias explícitas al empoderamiento de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en 12 áreas temáticas, que son: la erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible; ciudades y asentamientos humanos sostenibles; salud y población; promoción de empleo pleno y productivo, trabajo digno para todos y protección

³¹ Capítulo II del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres. Disponible en la página web:

http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf. Consultado el día 25 de agosto de 2015.

social; océanos y mares; Estados de Islas Pequeñas en Desarrollo; reducción de riesgos de desastres; desertificación; degradación de tierras y sequías; y educación. El documento de resultados de Rio+20 también reconoció que los objetivos, las metas y los indicadores – incluyendo indicadores sensibles a género – son valiosos para medir y acelerar el progreso hacia el desarrollo sostenible.

El imperativo para un enfoque transformativo hacia la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres se vio fuertemente validado en los resultados de las consultas nacionales, regionales y globales organizadas bajo la égida del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y las Comisiones Regionales de la ONU.

Las consultas globales, incluyendo una sobre la desigualdad implementada en 2012-2013 y co-liderada por ONU Mujeres y UNICEF, revelaron que la desigualdad basada en género sigue siendo una de las formas más extendidas de desigualdad, encontrada en todas las sociedades y afectando a una mayor proporción de la población mundial que cualquier otra forma de desigualdad. La consulta descubrió que la discriminación basada en género crea desigualdades entre mujeres y hombres que varían de acuerdo a la clase, ingresos, ubicación geográfica, raza, etnicidad, sexualidad, edad, discapacidad y otros factores. Aunque se pueden atribuir algunas de estas fuentes de desigualdades (por ejemplo ingresos y ubicación) al desarrollo asimétrico, la discriminación basada en género constituye una injusticia difundida en todas las sociedades, que la reducción de la pobreza y el crecimiento no pueden remediar solos. La consulta global sobre desigualdad concluyó con la afirmación que “una nueva Agenda de Desarrollo post-2015 debe, entonces, no sólo incluir un objetivo universal para la igualdad de género, el empoderamiento y promoción de las mujeres y las niñas, sino que también debe garantizar que las desigualdades de género y otras desigualdades se transversalicen en todas las áreas pertinentes con metas e indicadores desagregados”.

Un importante cuerpo de investigación indica que el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género tienen un efecto catalítico sobre el logro del desarrollo humano, buen gobierno, paz sostenida y dinámicas armoniosas entre el entorno y las poblaciones humanas las cuales figuran en el centro de las propuestas para los ODS y un marco de desarrollo post-2015. Sin embargo, mientras que la igualdad de género puede contribuir a la reducción de la pobreza, crecimiento económico y gobierno eficaz, lo opuesto – ingresos crecientes, participación política democrática y paz – no necesariamente aumentan los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Por esta razón, la responsabilidad colectiva de lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, requiere de la atención y acción específica de las políticas.

Basados en la Declaración del Milenio, los ODM reconocieron la importancia de la igualdad de género a través de un objetivo independiente, ODM3. Es crucial que cualquier nuevo marco global conserve este enfoque por los siguientes motivos:

- Primero, se necesita un objetivo transformativo e independiente para encaminar el avance de los cambios y promover y monitorear la transformación en los determinantes estructurales de la desigualdad basada en género. Las desigualdades de género en el acceso a recursos, conocimiento y salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos - incluidos aquellos para las niñas adolescentes –y en las oportunidades de participar en la toma de decisiones pública y privada, siguen siendo una fuente de grandes injusticias en el mundo. El logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres siguen siendo un asunto sin terminar.
- Segundo, hay sinergias imperiosas entre la igualdad de género y otros objetivos: Numerosas evaluaciones han mostrado que el progreso en otros objetivos ha sido contingente en alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Por el contrario, las desigualdades de género han frenado el progreso de los ODM enfocados en reducir la pobreza y el hambre, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna e infantil, combatir el VIH/SIDA y promoción de la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, la segunda razón para incluir un objetivo transformativo e independiente está en el reconocimiento del papel fundamental que desempeña la igualdad de género en la realización del progreso, lo cual conlleva beneficios para todas y todos.
- Tercero, los ODM han sido una herramienta importante para la rendición de cuentas de los gobiernos y la sociedad civil, y la inclusión de un objetivo independiente y la transversalización de género a través de los demás objetivos ha dado visibilidad a cuestiones de igualdad de género, asegurando que los gobiernos rindan cuentas por los avances en esta área. Teniendo en cuenta los compromisos globales descritos anteriormente, es importante mantener y fortalecer este marco de rendición de cuentas.

Esta lógica es fuertemente respaldada por el muy anticipado informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes, el cual fue presentado al Secretario- General de la ONU durante las últimas fases de preparación del presente trabajo.

Con miras al futuro marco de desarrollo post-2015, se requiere de un enfoque comprehensivo.

Para que sea transformativo, el marco de desarrollo post-2015 debe ser universal y debe abordar los cimientos estructurales de la desigualdad basada en género, en los tres pilares del desarrollo sostenible – el social, el económico y el ambiental. Mediante un objetivo transformativo independiente, el marco de desarrollo post-2015 y los ODS deben captar y contar con metas para los factores centrales que son catalíticos para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento

de las mujeres. Adicionalmente, las metas específicas de género deben ser transversalizadas hacia los otros objetivos para impulsar los avances en todo el marco y para abordar la discriminación basada en género que limita las posibilidades de eliminar la pobreza, promover la paz y seguridad, crear consumo sostenible y pautas de producción, promover la gobernabilidad transparente y responsable, garantizar el acceso a educación de alta calidad y atención de salud, y garantizar el acceso sostenible al agua y la energía. Además, el monitoreo estricto a través de la inclusión de metas e indicadores específicos de género es una herramienta importante para la rendición de cuentas sobre la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Este es un elemento esencial de los ODM que debe ser conservado y mejorado.

CAMBIO TRANSFORMATIVO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES³²

Un objetivo independiente con tres áreas-meta

ONU Mujeres propone tres áreas-meta prioritarias que deben ser incluidas en el marco de desarrollo post-2015 para abordar la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. La inclusión de todos estos temas, a través de un objetivo transformativo y sostenible, tratará las causas estructurales de la desigualdad que impiden el empoderamiento y acción de las mujeres y la plena realización de sus derechos. Las áreas-meta y los indicadores propuestos apuntan a monitorear las transformaciones hacia la igualdad en las relaciones entre mujeres y hombres, a la vez de estar pendientes de las variaciones en la subordinación de las mujeres causada por factores como clase social, raza, etnia, ubicación geográfica, discapacidad, sexualidad y otros vectores de discriminación y exclusión.

Nuestra elección de áreas-meta prioritarias está basada e inspirada por cuatro fuentes. Primero, el marco normativo de derechos humanos, que incluye los principios de universalidad, no-retrogresión, no-discriminación e igualdad substantiva. Segundo, las evidencias, basadas en investigación sobre factores económicos, sociales y políticos y enfoques de políticas con la mayor probabilidad de generar caminos para que las mujeres y niñas puedan articular fuertes demandas de igualdad y realizar sus diversos e interconectados derechos – económicos, sociales y culturales – así como los derechos civiles y políticos. Tercero, las lecciones aprendidas de la historia de la acción colectiva de las mujeres, que han logrado avances importantes para los derechos de las mujeres a nivel global, regional y nacional, a través de investigación rigurosa, incidencia estratégica, asistencia técnica a gobiernos, y movilización de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas a los titulares de deberes. Cuarto, las muchas consultas a nivel nacional, regional y global con organizaciones de mujeres y expertos que han contribuido al marco de desarrollo post-2015 y los ODS.

Las tres áreas-meta de ONU Mujeres abordan elementos centrales de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, como son:

- **Protección contra la violencia contra mujeres y niñas.** Acciones concretas para eliminar el miedo debilitante y/o la experiencia de violencia, deben ser pieza central de cualquier nuevo marco. Esta violencia, que causa enorme daño físico y psicológico a las mujeres y niñas, constituye una violación de sus derechos humanos, limita su capacidad de realizar su verdadero potencial e implica grandes costos para ellas y para la sociedad.

³² Capítulo III del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres. Disponible en la página web: http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf

- **Igualdad de género en capacidades y recursos.** La distribución, a menudo sesgada, de tales capacidades como el conocimiento y las competencias – que incluyen la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de mujeres y niñas adolescentes, así como recursos y oportunidades como los activos productivos (incluyendo la tierra), el trabajo digno y la igualdad de sueldos – debe ser abordada con urgencia renovada, para la construcción de la seguridad económica y social de las mujeres.
- **Igualdad de género en el poder de decisión en instituciones públicas y privadas.** Los reducidos números de mujeres que participan en la toma de decisiones públicas, en instancias que van desde los parlamentos hasta los concejos locales – deben ser aumentados para garantizar que las mujeres figuren de forma prominente en las instituciones democráticas, y que sus voces sean escuchadas en las deliberaciones públicas y privadas. La falta de voz en la toma de decisiones también se detecta en las principales instituciones que ejercen influencia sobre la opinión pública y promueven la responsabilidad, como los medios de comunicación y la sociedad civil, así como en las instituciones del sector privado: por ejemplo en la gestión y administración de empresas. Este problema tiene sus raíces en las relaciones de poder desiguales en la familia y la comunidad.

Existen importantes variaciones nacionales y regionales en las relaciones de género, y los países pueden variar en sus enfoques sobre – y establecer sus propias metas para – el avance hacia la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Aunque cada país tendrá su propia forma de organizar las políticas y recursos para cumplir con sus compromisos para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, estas tres áreas-meta representan elementos de “normas mínimas” que deben ser abordadas, en congruencia con los compromisos internacionales. La naturaleza interrelacionada y compleja de la subordinación de las mujeres significa que sólo un enfoque integral que comprende acciones en todas las tres áreas, tendría posibilidades de lograr la igualdad de género. Solamente a través de esta clase de enfoque holístico se podrá alcanzar una transformación significativa y duradera en las relaciones de poder de género.

La Transversalización de Género hacia otros objetivos mediante metas e indicadores apropiados

Además de las tres áreas-meta del objetivo transformativo e independiente, es importante que el nuevo marco tenga un enfoque integral sobre la igualdad de género mediante la transversalización de consideraciones de género hacia todos los demás objetivos mediante metas e indicadores de género apropiados.

Dependiendo del contenido del nuevo marco, algunos de los indicadores sugeridos abajo para monitorear el objetivo transformativo e independiente podrían usarse para transversalizar consideraciones de género en otros objetivos. Por ejemplo, se puede incluir una meta para la reducción de la tasa de mortalidad materna en un objetivo independiente, o transversalizarla dentro de un objetivo de salud. Sin embargo, es importante que el objetivo transformativo e independiente para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres incluya las tres áreas-meta identificadas previamente, debido a que esto garantizará la responsabilidad por el progreso y también cubrirá aquellas problemáticas que no se incluyen en otras partes del marco.

Condiciones habilitadoras y consideraciones adicionales

Los avances en igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres requieren de un cambio en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y entre niñas y niños, en instituciones públicas y privadas, y de políticas habilitadoras que debiliten las “estructuras de restricciones” – aquellas poderosas fuerzas económicas, sociales y culturales que atribuyen papeles estereotípicos de género a mujeres y hombres, restringen las opciones de vida de mujeres y niñas, y contribuyen a la perpetuación de la discriminación basada en género. Esto puede significar la garantía de que las mujeres tengan opciones para escoger alternativas a la dependencia de los hombres, que los hombres también cuenten con opciones para trascender los limitados papeles de género, participando en la provisión de servicios de cuidado, al terminar con la violencia basada en género y al compartir el poder de toma de decisiones. Una amplia gama de políticas sociales y económicas puede contribuir a estos cambios, como también la habilitación de entornos macroeconómicos y de gobernabilidad que faciliten la plena realización de derechos humanos.

La crisis financiera global que irrumpió en 2007/2008, seguida poco después por la onda nociva de medidas de austeridad impuestas en muchos países, muestra nuevamente que el estado de la macroeconomía y las políticas que la apuntalan pueden tener un impacto directo e inmediato sobre la realización de los derechos de las mujeres – al afectar la cantidad y calidad del trabajo remunerado al cual las mujeres pueden tener acceso, así como las inversiones públicas en servicios, transferencias e infraestructura que pueden reducir las cargas de trabajo sin remuneración de las mujeres. Por lo tanto para realizar los derechos económicos y sociales de las mujeres y niñas, sea a través de inversiones en infraestructura, educación, políticas de cuidado o programas de protección social, hacen falta políticas macroeconómicas habilitadoras. Para apoyar las políticas sociales que se encuentran en marcha en muchos países (por ejemplo programas de protección social o la expansión de servicios públicos), las políticas macroeconómicas necesitan ser fundamentadas en las normas de derechos humanos promoviendo pautas equitativas de crecimiento y la reglamentación necesaria de los mercados financieros globales para reducir su exposición a las volatilidades y los riesgos. De igual importancia son las políticas públicas y reglamentos para el trabajo digno que previenen la carga de trabajo no remunerado y habilitan a los hombres para asumir

una mayor parte de las responsabilidades. Sin esta clase de reglamentos, los mercados laborales tienden a sub-valorar el trabajo de la mujer, reforzar las inequidades basadas en género y generar malas condiciones laborales, tales como la falta de salud ocupacional y la seguridad y exclusión de las medidas de protección social.

Para generar la transformación en las relaciones de género y la realización progresiva de los derechos de las mujeres, la paridad de género no siempre puede ser una medida significativa. La paridad puede incluir la “igualación hacia abajo”, hacia un nivel común, como en el caso donde se estrechan las brechas entre sueldos basados en género, no porque se están incrementando los sueldos de las mujeres, sino porque los sueldos de los hombres se disminuyen. De manera similar la igualdad formal puede redundar en el descuido de temas específicamente de mujeres y niñas, como su salud sexual y reproductiva y sus derechos reproductivos, o pueden perpetuar las desventajas – por ejemplo al dejar de reconocer que los individuos con distintos niveles de educación difícilmente podrán competir con igualdad en el mercado laboral. Por eso, el compromiso con la igualdad real, a través de la eliminación de la violencia contra las mujeres y niñas, construyendo igualdad de sus capacidades y recursos, e incrementando su poder de decisión puede requerir de condiciones y esfuerzos especiales que reconozcan las distintas necesidades y puntos de inicio.

La implementación efectiva requiere de sistemas de rendición de cuentas público sensible al género que permitan a las mujeres hacer que las autoridades públicas respondan por sus compromisos. Son cruciales las reformas a favor de la responsabilidad sensible a género para garantizar que las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil puedan exigir cuentas a los gobiernos y que las mujeres puedan dar forma a las políticas públicas, prevenir los abusos de sus derechos o exigir reparación cuando ocurran los abusos. La clave para hacer que los sistemas de responsabilidad funcionen para las mujeres es la fuerza de su acción colectiva, bien sea dentro de los grupos a favor de los derechos de las mujeres, o en asociaciones más amplias como los sindicatos. Para ello, es preciso contar con un ambiente de libertad cívica y política. En un mundo cada vez más integrado, donde las acciones de poderosas instituciones no-estatales – como las instituciones financieras globales y las corporaciones multinacionales – tienen una influencia fuerte en las vidas de las mujeres y los hombres en puntos muy apartados del mundo, los marcos de responsabilidad también tienen que incluir a estos poderosos actores no-estatales.

Además de las políticas, el marco nuevo también debe ser acompañado de medios adecuados de implementación. Particularmente, es fundamental la movilización de mayores recursos y más estables, tanto con la obtención de fondos domésticos como de la asistencia internacional para el desarrollo, para financiar las inversiones públicas en infraestructura y servicios, incluyendo los servicios de atención para reducir las cargas en el uso del tiempo de las mujeres. Sin contar con un ímpetu para adjudicar suficientes recursos, el logro de estos resultados se quedará como una promesa vacía. Por lo tanto, la adjudicación de recursos – incluyendo prácticas

como la formación de presupuestos con perspectiva de género, los arreglos para la libertad de información que se pone a la disposición de las mujeres para revisar las decisiones públicas y las pautas de gasto, y las revisiones jurídicas capaces de manejar casos de interés público – también será valiosa para la efectiva responsabilidad hacia las mujeres y niñas.

La discusión de las políticas no es preceptiva. Ningún país del mundo ha logrado la igualdad de género, y no existe ningún camino con probada eficacia. Hay bastante sinergia entre las políticas que promueven los derechos y la igualdad de género a través de las tres áreas del objetivo transformativo e independiente. Por ejemplo, los programas de protección social (pensiones, programas de obras públicas con igualdad de género), acceso a trabajo digno y servicios de calidad, todos pueden dar a las mujeres las seguridades de respaldo que necesitan para salir de relaciones violentas. No casarse a una edad muy joven también puede ser una forma poderosa de apoyar la autonomía de las niñas y puede prevenir que esta violencia ocurra desde el principio. La promoción de la igualdad de género en la posesión de activos inmobiliarios no sólo apoya el acceso de las mujeres al crédito, sino que también puede reducir la vulnerabilidad a los golpes/sobresaltos ambientales y de mercado a corto plazo.

En cada caso, estas áreas-meta están relacionadas con problemáticas que han figurado consistentemente en los tratados de derechos humanos y los acuerdos intergubernamentales durante las últimas cuatro décadas – como la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y el documento de resultados de Rio+20. Aunque ONU Mujeres ha formulado “áreas-meta”, aún no ha establecido metas cuantificadas, como el porcentaje exacto con el cual los países podrían buscar aumentar el número de mujeres en la toma de decisiones públicas o el incremento porcentual deseable que los países podrían buscar para aumentar el número de mujeres en la toma de decisiones públicas, ni el aumento porcentual deseable en títulos de propiedad en manos de mujeres, ni el grado en que deben ser reducidas las diferencias de pago entre mujeres y hombres. Aunque esto resta aún de ser determinado en las negociaciones inter-gubernamentales, estas metas pueden establecerse mejor a nivel nacional, con algo de atención a los niveles mínimos acordados a nivel global y otros acuerdos normativos inter-gubernamentales.

LOS TRES COMPONENTES DEL OBJETIVO TRANSFORMATIVO E INDEPENDIENTE SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES³³

Prevención y respuesta ante la violencia contra las mujeres y niñas

La violencia contra las mujeres y niñas es una manifestación de la discriminación de género que impide seriamente sus capacidades de disfrutar sus derechos y libertades en condiciones de igualdad con hombres y niños. Tal vez sea este el abuso de derechos humanos más generalizado en el mundo de hoy, ocurriendo en todos los países. Poner fin a esta violencia tiene que ser un elemento del objetivo transformativo e independiente. A nivel global, una de cada tres mujeres informa haber experimentado violencia física y sexual en algún momento de sus vidas, usualmente a manos de una pareja íntima. Ciertos grupos de mujeres que sufren múltiples formas de discriminación, como las mujeres migrantes y refugiadas, así como las mujeres con discapacidades, están especialmente expuestas al riesgo de violencia.

La violencia contra mujeres y niñas tiende a incrementarse en momentos de crisis e inestabilidad, especialmente durante y después de periodos de turbulencia y desplazamiento asociados con el conflicto armado y desastres naturales, pero también cuando la gente está lidiando con la incertidumbre. Puede haber un aumento de violencia doméstica cuando los hombres están desempleados, aún si (y a veces especialmente si) las mujeres están generando ingresos. La inseguridad que resulta de altos niveles de crimen organizado en sociedades también puede estar asociado con mayores niveles de violencia contra mujeres o mayores tasas de femicidio. En algunas situaciones de conflicto armado la violencia contra las mujeres es extendida y sistemática – por ejemplo donde las formas de violencia sexual como la violación, la prostitución forzada o el tráfico sexual son utilizadas por grupos armados como táctica de guerra o para aterrorizar o desplazar a civiles o para beneficiar a las partes del conflicto. A continuación se presentan las áreas cruciales para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas:

Meta: *Prevenir y responder ante la violencia contra las mujeres y niñas*

En su centro, la violencia contra las mujeres y niñas es el resultado de las relaciones desiguales de poder, haciendo de ella uno de los indicios más notorios de las desigualdades en la sociedad. Es tanto una causa y una consecuencia de la subordinación de las mujeres ante los hombres, y puede tomar la forma de violencia física o sexual, así como prácticas tradicionales y perjudiciales como la infanticidio femenino, la selección prenatal del sexo, el matrimonio infantil, la violencia

³³ Capítulo IV del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres. Disponible en la página web: http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf

relacionada con la dote, la mutilación/ablación genital femenina, los llamados “crímenes de honor” y al abuso de las viudas. La magnitud de esta violencia, que ocurre en todos los países y entre todos los grupos sociales (bien sea determinados por clase, raza, grupo étnico o religión) tiene ramificaciones para el individuo, la sociedad y la economía. Ahora es muy conocido que la violencia contra mujeres y niñas resulta en malos resultados para la salud sexual y física, (incluyendo un aumento del riesgo del HIV); reduce los logros educativos, productividad y funcionamiento social; afecta a la infancia (incluyendo a los niños que pudieran presenciar esta violencia, lo que también les hace hasta tres veces más propensos a convertirse en perpetradores de la violencia), e impone altos costos a los presupuestos públicos por concepto de la respuesta a las sobrevivientes y el castigo a los perpetradores. Este reconocimiento ha conducido a la resolución de la Asamblea General que exhorta a los Estados Miembros a establecer “... metas mensurables de duración limitada, para promover la protección de las mujeres contra cualquier forma de violencia, y acelerar la implementación de planes de acción nacional existentes que se monitorean y son actualizadas por los Gobiernos con regularidad, tomando en cuenta los aportes de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones de mujeres, las redes y otros interesados”. La misma resolución de la AG pidió a la Comisión Estadística de las Naciones Unidas (UNSC) que desarrollara una lista de indicadores para monitorear su prevalencia. Como resultado, una lista de nueve indicadores centrales ha sido desarrollada y adoptada por la UNSC.

Para erradicar la violencia contra la mujer, es necesario medir su prevalencia en todas sus formas, pero especialmente medir la prevalencia de la violencia a manos de la pareja íntima, puesto que esta es la forma más frecuente de violencia experimentada por las mujeres a nivel global. Nosotros proponemos indicadores, tomados de los nueve indicadores centrales, que midan la prevalencia de violencia física y sexual contra la mujer. Visto que gran parte de esta violencia es a manos de parejas íntimas, es crucial contar con estos datos desagregados por el tipo de perpetrador. La desagregación por clase, edad, ubicación rural/urbana, identidad étnica, etc., también ayudará a monitorear las tendencias y preparar las respuestas. En consonancia con el *Estudio a Profundidad del Secretario-General de la ONU sobre Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer*. También proponemos indicadores para medir la prevalencia de la mutilación/ablación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas, y la prevalencia del matrimonio infantil.

Meta: *Cambiar las percepciones, actitudes y comportamientos que condonan y justifican la violencia contra las mujeres y las niñas*

Existe fuerte evidencia de que las actitudes discriminatorias, y las actitudes que condonan la violencia, especialmente entre los hombres, se correlacionan fuertemente con la perpetuación del abuso. Una investigación multipaís de la Organización Mundial de la Salud (Estudio de la OMS) sobre la salud de las mujeres y la violencia doméstica, encontró que la aceptación de la violencia doméstica estaba más alta entre mujeres que han experimentado dicha violencia, lo que sugiere que las víctimas de la violencia doméstica aprenden a “aceptarla” como

“normal” o justificar sus experiencias de abuso, y por lo tanto están menos propensas a abandonar relaciones abusivas. Con el fin de monitorear el cambio de normas sociales tolerantes de la violencia contra las mujeres, sugerimos dos indicadores incluidos en el Estudio de la OMS, para medir la aceptación de la violencia doméstica y las creencias sobre si una mujer puede negarse a tener sexo con su esposo. Los datos sobre la prevalencia requieren de una interpretación específica al contexto y datos procedentes de otros indicadores, tales como las encuestas de percepción que monitorean las actitudes de mujeres y hombres sobre la aceptabilidad de violencia.

Meta: *Garantizar la seguridad, servicios de apoyo y justicia para mujeres y niñas*

La capacidad de las mujeres de abandonar relaciones violentas está impactada fuertemente por leyes de familia y civiles con respecto al divorcio y la separación, tutoría legal de sus hijos y su acceso a recursos y asistencia financiera. Las actitudes sociales también influyen en las respuestas en esta clase de contextos, bien sea al estimular la aceptación de la separación iniciada por mujeres, o al incitar la retaliación a través de la violencia intensificada.

Las respuestas efectivas ante la violencia dependen de un sistema muy efectivo que puede brindar a la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres el cuidado inmediato y la seguridad a través de servicios de salud mental, física y reproductiva de calidad, la protección y cobijo, y los servicios sociales y legales. La disponibilidad de un sistema de apoyo efectivo comunica un mensaje por parte del Estado en el sentido de que la violencia es un crimen grave y que no se tolerará.

En la mayoría de países, muchos incidentes de violencia no se denuncian; y aun cuando se reportan, sólo se investigan y procesan un número insuficiente de casos. Para mejorar esta situación, hay que abordar los sesgos de género en los servicios públicos a través de reformas, tales como el reclutamiento y retención de mujeres en los cuerpos de policía; el establecimiento de mecanismos de justicia específicos, tales como las cortes especializadas en violencia doméstica; la provisión de capacitación, protocolos y pautas para aquellos oficiales que tratan con las y los sobrevivientes; y el suministro de servicios de alta calidad, accesibles y coordinados para las sobrevivientes.

Proponemos un indicador que monitoree la proporción entre el número de incidentes de violencia contra mujeres y aquellos reportados a la policía y el sistema judicial. Adicionalmente, proponemos un indicador que haga seguimiento de la representación de las mujeres en la policía, el cual se ha correlacionado positivamente con el reporte de caso de violencia sexual.

Capacidades y recursos

El enfoque de capacidades, desarrollado por Amartya Sen, hace énfasis sobre las libertades substantivas, y percibe el desarrollo como un proceso de expandir

aquellas libertades. Estas libertades substantivas incluyen las capacidades “de ser y hacer” y de vivir una vida que la persona tiene razones para valorar, tales como la libertad de recibir nutrición, de ser educado, de ser saludable, de escoger con quién y cuándo casarse, de decidir libremente el número de hijos a tener y el espaciamiento de los mismos, etc.

Muchas de estas capacidades tienen un valor intrínseco, pero pueden también ser fundamentales en la expansión de otras capacidades (por ejemplo, tener educación tiene valor en sí mismo, pero también puede constituirse en un medio de conseguir un trabajo digno; tener un trabajo digno es importante para lograr un ingreso adecuado pero también puede contribuir a la sensación de dignidad del individuo). El acceso a – y control sobre – recursos como ingreso seguro y adecuado o activos productivos son importantes medios hacia estos fines. Aumentar las capacidades de las personas a través de la igualdad de género garantizaría que las restricciones relacionadas con género (por ejemplo, la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas adolescentes) o intensificadas por género (por ejemplo el acceso al trabajo digno o tierra) sean abordadas con la misma urgencia que aquellas que afectan a mujeres y hombres por igual (por ejemplo, educación y salud).

Las aspiraciones de las personas de vivir vidas satisfactorias también son directamente relevantes a, y profundamente afectadas por, la sostenibilidad ambiental. Como resultado, estas consideraciones son parte central del enfoque de capacidades. Las personas más desfavorecidas portan una carga doble de privación, puesto que están más vulnerables ante los efectos más amplios de la degradación del medio ambiente, pero también tienen que hacer frente a las amenazas contra su ambiente inmediato, como la contaminación del aire al interior de las estructuras, el agua sucia y el saneamiento no mejorado. Para las mujeres, que dependen en mayor grado de la agricultura de subsistencia y los recursos de las propiedades comunes (por ejemplo bosques, áreas comunes de las aldeas) para resolver las necesidades de subsistencia de sus hogares, las preocupaciones ambientales se están volviendo cada vez más urgentes. Pero las mujeres también pueden ser una parte importante de la solución a la degradación del medio ambiente, a través de su participación activa en la administración y la gestión de los recursos naturales. Ya hace mucho tiempo se ha reconocido – en los acuerdos inter-gubernamentales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (reflejados en la Agenda 21), en ICPD, en la Plataforma de Acción de Beijing y más recientemente, como se ha reiterado en Rio+20 – que las mujeres y niñas están en el centro de las consideraciones de sostenibilidad.

Meta: *Erradicar la pobreza de las mujeres*

La pobreza restringe el derecho de las mujeres y los hombres de vivir una vida de dignidad, y pone limitaciones severas sobre su capacidad de hacer elecciones significativas. Para las mujeres, la pobreza se determina en gran parte por su capacidad y oportunidades de ganar un ingreso digno, pero también por su

capacidad de retener el control sobre dicho ingreso. Aunque las mujeres vivan en hogares que no son pobres – porque sus parejas u otros miembros del hogar pueden estar ganando un ingreso suficiente para elevar el hogar por encima de la línea de pobreza – son, sin embargo, dependientes financieramente, lo que aumenta su vulnerabilidad ante la pobreza y reduce su voz y poder de negociación al interior del hogar. La distribución no equitativa de los recursos (incluyendo los alimentos y atención de la salud) por género en los hogares podría traducirse en deficiencias nutricionales y desigualdades por género, de esta manera afectando a niñas y mujeres. Además, el acceso más precario de las mujeres a programas de protección social como las pensiones, comparado con el acceso de los hombres, y sus contribuciones menores durante la vida a los esquemas de pensiones “contributivas” debido a su menor posición e ingresos en el mercado laboral, pueden contribuir en forma importante a la pobreza en la vejez. Esto es especialmente preocupante visto que, en muchas regiones, las mujeres tienden a vivir más tiempo que los hombres. Adicionalmente a las medidas relacionadas con los ingresos, el acceso a vivienda digna y adecuada es una parte importante de la pobreza femenina que debe ser monitoreada en el nuevo marco.

Los indicadores propuestos para los ingresos individuales, posesión de vivienda propia, niveles nutricionales y acceso a una pensión en la vejez, ayudarán a garantizar que se pueda tomar acciones para reducir la pobreza de las mujeres.

Meta: *promover trabajo digno para mujeres*

Aun cuando que la presencia de mujeres en la fuerza laboral ha incrementado, los mercados laborales siguen siendo sitios de desventaja para ellas, en comparación con los hombres. Esto se ejemplifica en tasas más bajas de participación de las mujeres en la fuerza laboral, tasas más altas de desempleo en la mayoría de regiones y mayor propensión a estar en lo que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) denomina tipos “vulnerables” de trabajo. También persisten las brechas en niveles salariales basados en género, aunque en años recientes las brechas parecen haberse estrechado en algunos países debido a la “nivelación hacia abajo” de los sueldos masculinos. Las mujeres continúan sobre-representadas en trabajos con sueldos bajos.

Estas disparidades en los mercados laborales no se pueden explicar simplemente en términos de niveles más bajos de educación o de habilidades entre las mujeres, ya que comienzan a igualarse con los de los hombres en la mayoría de las regiones. Las normas sociales continúan perfilando ciertos trabajos o tareas como más “indicadas” para las mujeres, desestimando su labor como “no cualificada” o “poco cualificada” y caracterizando sus ingresos como “dinero de bolsillo” adicional en vez de ingresos esenciales para sus hogares. Además, a menudo las políticas macroeconómicas que disminuyen la generación de empleos y refuerzan la informalidad del mercado tienen un impacto proporcionalmente negativo sobre el empleo femenino y su derecho a trabajo dignificado. Para monitorear los cambios en esta área hay que monitorear la proporción de mujeres y hombres con trabajos con sueldos bajos.

Meta: *Construir el acceso de las mujeres a activos productivos y el control de los mismos*

Los activos dan a los individuos y los hogares los medios para generar ingresos, para hacer frente a los choques y volatilidades, y pueden ser usados como garantía para facilitar el acceso al crédito (incluyendo crédito a partir del sistema formal de banca, y no sólo de micro finanzas). Es de vital importancia asegurar que las mujeres tengan un nivel igual de control sobre activos económicos que los hombres, especialmente visto que en muchas partes del mundo las disposiciones sobre la tenencia de la tierra reconocen al jefe masculino del hogar como dueño, incorporando a las mujeres como sus “dependientes”. La propiedad y control sobre los activos puede brindar a las mujeres mayor protección y posiciones “de retirada” más fuertes, aumentando su poder de negociación dentro del hogar y su capacidad de lograr la independencia financiera. Las medidas de tenencia de tierras y acceso al crédito, desagregadas por sexo, revelarían hasta dónde las disparidades de control y propiedad de los activos podrían apoyar las metas diseñadas para nivelar la propiedad y control individual o conjunto. Aunque actualmente esta información está disponible para unos pocos países, hay esfuerzos en camino para recoger y armonizar estos datos.

Meta: *Reducir las cargas excesivas de tiempo de las mujeres*

El trabajo no remunerado tiene implicaciones profundas para nuestra comprensión de la pobreza y el bienestar. Como resultado de los papeles asignados socialmente, las mujeres hacen el grueso del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Esto incluye las actividades de mantenimiento doméstico como cocinar y limpiar, así como las actividades de cuidado “persona-a-persona” como la atención a la niñez y las personas mayores. Aunque es esencial para el bienestar de las personas, la reproducción de la fuerza laboral y – más ampliamente – la cohesión social, esta clase de trabajo rara vez se *reconoce* y visibiliza en los modelos económicos usados en la formación de políticas. Tampoco se apoya suficientemente el trabajo doméstico y de cuidados a través de medidas de política apropiadas.

Estas políticas deben englobar elementos para ayudar a *reducir* lo penoso del trabajo doméstico y la prestación de cuidados (por ejemplo, la disponibilidad de tecnología doméstica que ahorra tiempo y las inversiones en infraestructura sensible a género) así como su redistribución entre mujeres y hombres (al interior de las familias) y entre las familias y el Estado (a través del suministro de servicios, incluyendo servicios de prestación de cuidados accesibles y de buena calidad). El marco de desarrollo post-2015 debe visibilizar esta faceta de la desigualdad de género para el debate público y las deliberaciones sobre políticas, al monitorear las diferencias en las responsabilidades de trabajo de prestación de cuidados no remunerado y el establecimiento de metas para la reducción y redistribución de este trabajo.

Meta: *Promover la educación y las habilidades de mujeres y niñas*

Aunque la paridad de género en la educación está en un área donde se han logrado avances en décadas recientes, a nivel global casi todos los países presentan brechas. Mientras que, en algunos casos, la brecha de género favorece a las niñas, en la mayoría de los países en desarrollo las niñas aún tienen menos oportunidades de asistir a la escuela que los niños, especialmente en la educación secundaria y terciaria. Además, en situaciones donde las niñas disfrutan de tasas de matrícula más altas que los niños, esto puede reflejar el hecho de que los niños tienen otras alternativas, incluso la entrada más temprana y más fácil en el mercado de trabajo. Las brechas de género en educación tienen repercusiones negativas a lo largo de las vidas de las mujeres, lo que se traduce en menos oportunidades en los mercados de trabajo, menor voz en la toma de decisiones en todos los niveles, menor control sobre la salud y opciones reproductivas, etc.

Adicional a aumentar el acceso, es imperativo que el nuevo marco aborde las brechas de habilidades, que se hacen aparentes a través de, entre otras cosas, las brechas de género en el uso de nuevas tecnologías. Será importante monitorear la calidad de la educación, incluyendo el uso de currículos sensibles a género y las condiciones de acceso a la educación – por ejemplo, garantizando que los ambientes escolares sean seguros para las niñas y cuenten con facilidades sanitarias adecuadas.

Nuestros indicadores propuestos facilitarían el establecimiento de metas para eliminar los sesgos en la transición de las niñas hacia la secundaria y su preparación para el empleo en mejores sectores remunerados y no tradicionales, así como el uso de las tecnologías de comunicación.

Meta: *Mejorar la salud de las mujeres y niñas*

Aunque las mujeres y los hombres alrededor del mundo comparten muchos desafíos de salud, también existen problemas relacionados específicamente con género que deben ser abordados. Estos provienen tanto de diferencias biológicas como de normas discriminatorias de género y los papeles asignados socialmente que contribuyen a los resultados diferenciales para la salud. Una ilustración clara de las normas y prácticas discriminatorias es el sesgo de género en el comportamiento en cuanto a la alimentación, el cuidado y la búsqueda de la salud que afecta de forma adversa la salud, bienestar y aún las probabilidades de sobrevivencia de niñas comparadas con los niños. Otro ejemplo de un problema de salud con implicaciones de género es la mayor tasa de infecciones de vías respiratorias inferiores causadas a menudo por la contaminación del aire interior de las viviendas, del uso doméstico de combustibles de origen vegetal que es la principal causa de muerte de las mujeres y niñas en los países de bajos ingresos.

El VIH/SIDA es otro caso pertinente: las mujeres son más vulnerables fisiológicamente a la infección con el VIH, a la vez que más propensas a contraer la

enfermedad debido a factores sociales, como la violencia a manos de la pareja íntima. Aunque las nuevas infecciones con VIH se están reduciendo a nivel mundial, en el 2010 las mujeres jóvenes entre las edades de 15 y 24 dieron cuenta de más del 60 por ciento de las nuevas infecciones en aquel grupo etario.

Donde se comercializan los servicios de salud, el menor dominio de las mujeres sobre los recursos comparado al de los hombres puede limitar su acceso a la atención de la salud, y puede eliminar el incentivo financiero de los proveedores a desarrollar servicios para mujeres. Las políticas que pueden ayudar a mejorar la salud de las mujeres, incluyen el reclutamiento de mujeres profesionales de la salud, puesto que la falta de ellas puede ser una barrera ante el acceso de las mujeres a la atención que necesitan.

Meta: *Reducir la mortalidad materna y asegurar la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas*

Las mujeres y las niñas adolescentes se enfrentan a desafíos y riesgos particulares a su salud sexual y reproductiva y sus derechos reproductivos. La falta de salud sexual y reproductiva adecuada da cuenta de la tercera parte de la carga global de enfermedades entre mujeres de edad reproductiva. Cada día, la mortalidad materna cobra las vidas de 800 mujeres. Las complicaciones relacionadas con el parto y el embarazo también son las principales causas de muerte entre niñas entre los 15 y 19 años. Más de 200 millones de mujeres en los países en desarrollo desean contar con la anticoncepción pero carecen de acceso ella. La CEDAW fue el primer tratado de derechos humanos en afirmar el derecho a la opción reproductiva, el derecho a elegir una pareja y a entrar libremente en matrimonio. LA CIPD reafirmó estos principios y construyó sobre ellos para definir los derechos reproductivos y ubicarlos en el corazón del desarrollo sostenible, afirmando que: “Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello [...] el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva [...] y el derecho a] adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia” El marco de desarrollo post-2015 debe reconocer que la falta de control de las mujeres y las niñas adolescentes sobre sus cuerpos y sexualidades constituye una violación indignante de sus derechos y da cuenta de algunos de los mayores limitantes ante el logro de sus derechos y capacidades en otras áreas.

Reducir el estrago inaceptable de mortalidad y morbilidad materna en las vidas de las mujeres --un área de progreso insuficiente en los ODM – debe permanecer como prioridad. Los indicadores en esta área deben monitorear las tasas de mortalidad materna, la disponibilidad de parteras calificadas y atención obstétrica de emergencia, así como las capacidades de controlar su fertilidad, la cual está influenciada por su edad cuando contraen matrimonio y por su acceso a la anticoncepción.

El descuido de los servicios de salud materna y obstétrica en muchos países es una indicación de que la formación de políticas a menudo no toma en cuenta las necesidades de las mujeres. En adición a las medidas más amplias para empoderar a la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres y lograr la igualdad de género, como se indica en esta sección, las políticas para reducir la mortalidad materna y garantizar la salud reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas tienen que incluir la prestación de servicios de salud, incluyendo los servicios de atención obstétrica, el reclutamiento de personal de salud calificado, especialmente en las áreas desatendidas y la remoción de tasas usuarias y otros cobros que mantienen los servicios fuera del alcance de las mujeres y niñas adolescentes.

Meta: *Asegurar el acceso sostenible de las mujeres a la energía*

En el 2010, 1,2 miles de millones de personas a nivel global carecían de electricidad, y un estimado 2,6 miles de millones de personas no tenían acceso a facilidades limpias para cocinar, existiendo grandes disparidades entre las áreas urbanas y rurales. La dependencia en la biomasa no sólo aumenta las cargas sobre el tiempo de las mujeres, sino que también está vinculada con muchos problemas, incluyendo las infecciones de las vías respiratorias inferiores, relacionadas con la contaminación al interior de los hogares que es una de las principales causas de muerte en mujeres y niñas. Basado en tendencias actuales en el uso tradicional de biomasa, se estima que para el año 2030, la contaminación del aire al interior de las casas conducirá a 1,5 millones de muertes anuales, lo cual es mayor que los números de muertes causadas por malaria, VIH/SIDA o tuberculosis. Los indicadores para el monitoreo del acceso de las mujeres a la energía sostenible incluirían las tasas de electrificación y el nivel de uso doméstico de combustibles sólidos para cocinar, desagregados por ubicación urbana/ rural, así como el promedio de tiempo invertido en la recolección de leña y otros elementos tradicionales de biomasa, desagregados por sexo.

Meta: *Garantizar el acceso sostenible de las mujeres al agua y saneamiento*

En 2010, la Asamblea General de la ONU pasó la Resolución 64/292, la cual “Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. La meta ODM sobre el acceso al agua se logró en 2010. Sin embargo, 780 millones de personas permanecen sin acceso a una fuente mejorada de agua, y más de un tercio de la población no tiene acceso al saneamiento. Como señala el documento de resultados de Rio+20, el acceso al agua y saneamiento son necesarios para el empoderamiento de la mujer. El acceso mejorado al agua significaría que las mujeres y niñas podrían invertir menos tiempo en buscar agua, y resultaría en mejoramientos en otras áreas, como la reducida incidencia de enfermedades transmitidas por el agua (especialmente en niños y niñas). Un saneamiento mejorado produciría beneficios similares y permitiría dignidad para los miles de millones de mujeres y hombres, niñas y niños que están obligados a defecar al aire libre.

Adicionalmente, el acceso y control sobre los recursos de agua, incluyendo la tecnología de irrigación, son necesarios para aumentar las cosechas de las fincas administradas por mujeres, lo cual, en su turno, es fundamental para la erradicación de la pobreza y el hambre. Los indicadores que proponemos para el monitoreo de esta área incluyen los indicadores de los ODM en agua y saneamiento y los indicadores relacionados con el tiempo invertido por las mujeres en recolectar agua.

Voz, liderazgo y participación

La capacidad de influencia de las mujeres en la toma de decisiones, bien sea en las instituciones públicas o privadas, está ligada íntimamente con sus capacidades. Tener una voz y participar en los procesos y decisiones que determinan sus vidas es un aspecto esencial de las libertades de mujeres y niñas. La voz e influencia en toma de decisiones tiene valor intrínseco como señal del disfrute de las libertades democráticas y los derechos de los individuos y los grupos, y puede servir como función instrumental de garantizar que se avancen los intereses específicos de los distintos grupos. En el caso de las mujeres esto podría incluir la incidencia sobre las prioridades públicas y las pautas de gasto para asegurar el suministro adecuado de servicios y seguridad económica y social, y garantizar su integridad y derechos reproductivos.

Además de ser importante por su influencia sobre las políticas públicas y procesos políticos en ámbitos como los parlamentos, la voz y la participación también son crucialmente importantes y tienen impactos directos sobre el bienestar de mujeres y niñas. Igualmente, las decisiones tomadas en empresas privadas, como las estrategias empresariales incluyendo inversiones y decisiones sobre las contrataciones pueden tener impactos importantes en las oportunidades de empleo y ascenso laboral de las mujeres.

La participación significativa tiene que ver con más que una mera presencia numérica en los escenarios de toma de decisiones. Tiene que ver con la *representación estratégica de las problemáticas* que tienen importancia para distintos grupos de mujeres. Para la sociedad entera, las percepciones de la influencia relativa de las mujeres en las decisiones públicas y privadas brindarán información útil sobre los cambios en el poder de toma de decisión.

Meta: *promover la toma de decisiones igualitaria en los hogares*

La autoridad y las capacidades percibidas en las mujeres para afectar la toma de decisiones en las instituciones públicas y privadas son formadas por sus derechos y roles en la esfera privada de la familia. Es sabido que el aumento del poder negociador doméstico de las mujeres contribuye a su bienestar, así como el de sus familias, en áreas como la nutrición infantil, salud y educación. Las barreras a la participación de las mujeres en las decisiones en el hogar son resultado de las capacidades y los recursos que ellas controlan: el acceso de las mujeres a los ingresos y los sueldos tienen un impacto importante sobre su poder negociador en

la familia. Las leyes que gobiernan el matrimonio y el divorcio (incluyendo la práctica del matrimonio infantil) y las normas sociales que devalúan las contribuciones de las mujeres a la sociedad también contribuyen a su falta de poder negociador. Se proponen indicadores sobre la contribución de las mujeres a las decisiones del hogar como apoyo al monitoreo en esta área.

Meta: *Promover la participación en instituciones públicas.*

El marco de los ODM captó una dimensión de la participación de las mujeres en instituciones públicas a través de un indicador en el ODM3, al respecto de la proporción de escaños en los parlamentos nacionales ocupados por mujeres. Aunque la representación de las mujeres en los parlamentos ha aumentado desde 1990, las mujeres todavía sólo representan uno de cada cinco parlamentarios en todo el mundo. Para obtener una visión más completa, debe ser incluida la participación de las mujeres en los gobiernos locales, que puede servir como campo de entrenamiento para puestos más altos, y en posiciones ministeriales que ejercen la mayor influencia sobre las decisiones políticas.

Los estudios muestran que, en la medida en que la proporción de mujeres en concejos locales en todo el mundo excede el 30 por ciento, se observa un cambio apreciable en el establecimiento de las prioridades locales y la asignación de recursos en formas que benefician a la mujer. Aun cuando las mujeres alcanzan altas posiciones en la política, tienden a estar excluidas de los papeles de toma de decisiones superiores. Los datos sobre las carteras ministeriales evidencian el hecho que las mujeres tienden a dominar en los sectores sociales, y rara vez figuran como titulares de las carteras de finanzas, comercio y defensa.

Otra esfera importante para la participación de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres son los foros de toma de decisiones *ad-hoc*, en torno a las transiciones políticas desde conflictos o crisis políticas. Se está realizando un proceso de monitoreo global de la proporción de negociadores femeninos de paz, como parte del monitoreo de las Naciones Unidas de la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad. La participación de mujeres en la toma de decisiones – como votantes y candidatos – usualmente depende de su posesión de tarjetas de identidad nacional. Estas confieren derechos básicos de ciudadanía, así como acceso a los servicios y beneficios públicos, los cuales son cruciales especialmente en el contexto de crisis y desplazamientos.

Meta: *Promover el liderazgo en el sector privado*

Los avances recientes en la educación de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres– en la mayoría de los países a nivel mundial las mujeres se desempeñan mejor que los hombres en la educación terciaria – no se han traducido en mayor representación en la administración de empresas privadas.

En el 2013, estudios sobre las juntas de las 100 empresas principales del Financial Times Stock Exchange (FTSE) detectaron que las mujeres tienen el 17,3 por ciento de todas las direcciones, y apenas el 5.8 por ciento de las direcciones ejecutivas. De forma similar, el progreso en la representación de las mujeres en las juntas corporativas en los Estados Unidos ha sido supremamente lento, con el incremento de la proporción de puestos ocupados por mujeres en las 1500 principales empresas del Standard and Poor (S&P) del 11 por ciento en 2006 al 14 por ciento en el 2012. En reconocimiento de este problema, un creciente número de países – incluidos los países desarrollados y en desarrollo – ahora están empleando cuotas para aumentar la representación de las mujeres en las juntas corporativas. Aún en niveles de menor jerarquía, la proporción de puestos gerenciales ocupados por mujeres en las empresas es persistentemente bajo, entre el 10 por ciento y el 43 por ciento en 51 países para los cuales se dispone de datos, un factor que tiende a contribuir a la sub-representación como directores y en juntas.

Una institución del sector privado que juega un papel especialmente importante en la vida pública, como formador de opinión pública y mecanismo de responsabilidad, son los medios de comunicación. En reconocimiento de este papel poderoso, se incorporó el aumento de la proporción de mujeres en los medios en la Plataforma de Acción de Beijing, que argumentó que el cambio de las imágenes negativas de las mujeres y sus capacidades en los medios, también podría ayudar a abordar la percibida falta de credibilidad de las mujeres en los asuntos públicos.

Meta: *Fortalecer la acción colectiva de las mujeres*

Uno de los indicadores más poderosos de la voz e influencia de las mujeres es el tamaño y fortaleza del movimiento de las mujeres. El papel crucial jugado por las organizaciones de mujeres en la construcción de electorados para legitimar y promover los derechos de las mujeres, no sólo ha estado conectado a la formación de políticas efectivas, la implementación de políticas en favor de la igualdad de género y el cambio social (incluyendo los cambios actitudinales); sino que también ha estado vinculado con el buen gobierno y la estabilidad – aunque no se ha establecido una causalidad directa. Por ejemplo, análisis de datos recientes del Centro para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) mostró que existe mayor inestabilidad política en los países donde las libertades civiles de las mujeres están altamente restringidas.

Una medición ideal para monitorear esta área sería la fuerza de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre la igualdad de género, los derechos de la mujer. Sin embargo, debido a dificultades metodológicas, aún no han sido desarrollados los indicadores para medir su fuerza. En su lugar proponemos medir como valores aproximados la proporción de gerentes de instituciones de la sociedad civil que son mujeres y la proporción de mujeres que son miembros de organizaciones de la sociedad civil.

**ESTADO ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL
MILENIO**

ESTADO ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

El Informe 2014 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, presentado por las Naciones Unidas en julio del año pasado, señala que se han conseguido logros importantes en todos los frentes y en algunos casos los objetivos se han alcanzado mucho antes del plazo establecido de 2015. Así, llama a todos los interesados a intensificar sus esfuerzos y concentrarlos en las áreas en las que los avances no han sido lo bastante rápidos y no han alcanzado a todos los necesitados.

Panorama General del Informe 2014 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.³⁴

Se han cumplido varios de los ODM

- **En el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad.**

En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día. En 2010 ese porcentaje había caído al 22%, con lo cual 700 millones de personas menos viven en la pobreza extrema.

- **Los esfuerzos en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis han tenido buenos resultados.**

Entre 2000 y 2012 se evitaron alrededor de 3.3 millones de muertes por paludismo gracias a la considerable expansión de las intervenciones contra esa enfermedad. Aproximadamente el 90% (3 millones) de las vidas salvadas fueron niños menores de 5 años de África subsahariana. Se calcula que desde 1995 los ingentes esfuerzos para combatir la tuberculosis han salvado la vida de 22 millones de personas. Si esta tendencia continúa, se alcanzarán los ODM relativos al paludismo y tuberculosis.

- **El acceso a una fuente mejorada de agua potable se ha hecho realidad para 2,300 millones de personas.**

El objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso a una fuente mejorada de agua potable se logró en 2010, cinco años antes de lo programado. En 2012, el 89% de la población mundial utilizaba fuentes de agua mejoradas, cifra que en 1990 era del 76%. Entre 1990 y 2012, más de 2,300 millones de personas lograron acceder a una fuente mejorada de agua potable.

³⁴ Apartado tomado del Informe 2014 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Naciones Unidas. Julio de 2014. El documento se encuentra disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2015).

- **En todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria.**

En todas las regiones en desarrollo se han realizado avances considerables hacia el logro de la paridad de género en cuanto a la matriculación escolar en todos los niveles de la enseñanza. En 2012, todas las regiones en desarrollo alcanzaron, o estaban próximas a alcanzar, la paridad de género en educación primaria.

- **La participación política de las mujeres ha seguido aumentando.**

En enero de 2014 había 46 países que tenían más del 30% de las mujeres parlamentarias en al menos una de las cámaras. Ahora hay más mujeres al frente de las carteras ministeriales consideradas “duras”, como Defensa, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente.

- **La asistencia para el desarrollo ha aumentado, el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de la deuda se ha mantenido baja.**

La asistencia oficial para el desarrollo supuso 134,800 millones de dólares en 2013, que es la cantidad más alta jamás aportada para esta finalidad, después de haber tenido dos años de declinación. Sin embargo, hay menos ayuda para los países más pobres. El 80% de las importaciones provenientes de países en desarrollo ingresó a los países desarrollados libre de aranceles, y los impuestos aduaneros continuaron en un nivel históricamente bajo. La carga de la deuda de los países en desarrollo sigue estabilizada en aproximadamente el 3% de las ganancias por exportaciones.

Se han logrado enormes avances en la mayor parte de las áreas, pero es necesario redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos.

- **Todavía hay importantes tendencias que amenazan la sostenibilidad del medio ambiente, si bien hay ejemplos de acciones globales exitosas.**

Las emisiones globales de dióxido de carbono (CO₂) continúan la tendencia alcista; en 2011 fueron casi un 50% más altas que las registradas en 1990. Todos los años se pierden millones de hectáreas de bosques, muchas especies son empujadas aún más hacia su extinción y las fuentes renovables de agua se vuelven cada vez más escasas. Al mismo tiempo, las medidas internacionales adoptadas están a punto de eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono, y el porcentaje de áreas terrestres y marítimas costeras que han tenido que protegerse ha ido en aumento.

- **El hambre sigue disminuyendo, pero es necesario realizar esfuerzos adicionales inmediatos para alcanzar el ODM.**

El porcentaje de personas con nutrición insuficiente bajó del 24% en el período 1990–1992 al 14% en el correspondiente a 2011-2013. Sin embargo, en la última

década los avances fueron lentos. Lograr para 2015 el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre requerirá esfuerzos adicionales inmediatos, especialmente en los países donde se ha avanzado poco.

- **La nutrición insuficiente crónica en los niños ha disminuido, pero 1 de cada 4 sufre todavía este problema.**

Se calcula que un cuarto de todos los niños menores de 5 años tenía en 2012 un retraso en el crecimiento, o sea, una estatura inadecuada para su edad. Esto equivale a una disminución notoria con respecto a 1990, cuando el 40% de ese grupo de niños sufría de dicho retraso del crecimiento. No obstante, es inaceptable que 162 millones de niños sufran todavía de nutrición insuficiente crónica.

- **La mortalidad infantil ha disminuido casi a la mitad, pero es necesario hacer mayores avances.**

En todo el mundo, la mortalidad de los niños menores de 5 años cayó casi un 50%, pasando de 90 muertes por cada 1,000 niños nacidos vivos en 1990 a 48 en 2012. La principal causa de muerte de niños menores de 5 años son las enfermedades prevenibles, por lo cual es necesario tomar las medidas apropiadas para enfrentar este problema.

- **Queda mucho por hacer para reducir la mortalidad materna.**

Entre 1990 y 2013, la tasa mundial de mortalidad materna cayó un 45%, pasando de 380 a 210 muertes por cada 100,000 niños nacidos vivos. A lo largo de 2013 murieron en todo el mundo casi 300,000 mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, cuando, en general, ese tipo de muertes es prevenible. También es necesario hacer mucho más para prestar la atención médica necesaria a las embarazadas.

- **La terapia antirretroviral está salvando vidas y debe expandirse aún más.**

El acceso a la terapia antirretroviral para personas infectadas con el VIH ha aumentado considerablemente; en 2012 hubo 9.5 millones de personas de las regiones en desarrollo que recibieron ese tratamiento. Desde 1995, la terapia ha salvado 6.6 millones de vidas, pero la expansión de la cobertura puede salvar muchas vidas más. Además, la juventud debe intensificar su conocimiento acerca del VIH para evitar que la enfermedad siga diseminándose.

- **Desde 1990, más de la cuarta parte de la población mundial ha tenido acceso a instalaciones sanitarias mejoradas, aunque todavía hay 1.000 millones de personas que tienen que defecar al aire libre.**

Entre 1990 y 2012, casi 2.000 millones de personas lograron acceder a instalaciones sanitarias mejoradas. Sin embargo, en 2012 hubo 2,500 millones de personas que no usaron instalaciones sanitarias mejoradas y 1,000 millones

seguían defecando al aire libre, necesidad que expone a enormes riesgos a comunidades que a menudo ya son pobres y vulnerables. En los próximos años se necesitarán un esfuerzo y una inversión mucho mayor para resolver las prácticas de saneamiento inadecuadas.

➤ **El 90% de los niños de las regiones en desarrollo asiste a la escuela primaria.**

Entre 2000 y 2012, la tasa de matriculación escolar en educación primaria en las regiones en desarrollo aumentó del 83% al 90%. La mayoría de los avances se produjo en 2007, aunque luego se estancaron. En 2012 había todavía 58 millones de niños que no asistían a la escuela. Las altas tasas de deserción escolar siguen siendo un gran obstáculo para lograr la educación primaria universal. Aproximadamente el 50% de los niños en edad de asistir a escuela primaria y que no lo hacen vive en áreas afectadas por conflictos.

Además, se debe resalta que el Informe destaca que la agenda mundial para el desarrollo después de 2015 está pensada para que continúe el trabajo de los ODM y para integrar las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, con miras a lograr un desarrollo sostenible.

NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA MUNDIAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) POST 2015

Para definir y adoptar la nueva agenda de desarrollo sostenible se planteó llevar a cabo tres reuniones internacionales de alto nivel en 2015, a saber, la 3ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, Etiopía) en julio; la Cumbre Especial sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, Estados Unidos), en septiembre; y la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (París, Francia) en diciembre.

En este contexto, el Grupo de Trabajo Abierto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³⁵ ya acordó los siguientes 17 objetivos de desarrollo sostenible para la era post 2015:

- **Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- **Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- **Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- **Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- **Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
- **Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- **Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- **Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- **Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países
- **Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- **Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- **Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

³⁵ Por mandato de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en su Documento Final "El futuro que queremos" (junio de 2012) se estableció el Grupo de Trabajo Abierto intergubernamental (GTA) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en enero de 2013, con la tarea de proponer un conjunto de ODS a la AGNU, para septiembre de 2014. El informe final del GTA, presentado el 12 de agosto de 2014, incluyó una introducción, 17 objetivos y 169 metas. Este documento se encuentra disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/post-2015/Info_Kit_Post-2015/OWG_SDGs_report_and_proposal/OWG_SDGs_report_and_proposal.SP.pdf (fecha de consulta: 26 de enero de 2015). El 10 de septiembre de 2014, la AGNU adoptó una resolución haciendo de la propuesta del GTA la base principal para la integración de los ODS en la Agenda de Desarrollo post-2015.

- **Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- **Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
- **Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
- **Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas ha resaltado que la agenda requerirá compromisos serios en materia de financiación y otros medios de ejecución, incluidos los que se habrán de acordar en la 3ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como incluir mecanismos públicos para presentar informes, hacer un seguimiento de los progresos realizados, extraer enseñanzas y asegurar la rendición de cuentas mutuas.

En el ámbito de la financiación para el desarrollo, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Todos los países desarrollados deben cumplir la meta de destinar el 0.7% del ingreso nacional bruto (INB) para la ODA a los países en desarrollo y ponerse de acuerdo respecto de calendarios concretos para cumplir los compromisos contraídos, entre ellos los compromisos de Estambul de cumplir con la meta de destinar el 0.15% de su PIB a los países menos adelantados a más tardar en 2015.
- Alienta a todos los países a que adopten sus propias estrategias nacionales de financiación para el desarrollo sostenible, considerando todos los flujos de financiación, sobre la base de un diálogo permanente entre las entidades gubernamentales competentes y otras partes interesadas.
- Las políticas fiscales y macroeconómicas deben incluir soluciones basadas en bajas emisiones de carbono para alcanzar el desarrollo sostenible, así como inversiones en la adaptación y la resiliencia.
- Los marcos reglamentarios, los incentivos y los perfiles de la relación entre el riesgo y la rentabilidad que posibilitan la inversión privada y sus modelos institucionales, así como las políticas de adquisiciones públicas, deben estar en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible.
- Todos los países deben considerar la posibilidad de adoptar políticas para alentar las inversiones responsables y rendir cuentas de la financiación privada para el desarrollo sostenible, además de exigir a las empresas que se comprometan a presentar obligatoriamente informes sobre las dimensiones económica, ambiental, social y de gobernanza, acompañadas

de cambios normativos que garanticen que los incentivos para los inversores estén en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible.

- Trabajar para asegurar políticas de inversión que estén en consonancia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y las normas ambientales de las Naciones Unidas. Esas políticas también deben equilibrar adecuadamente las preferencias de los inversores con las necesidades de la población en los países en que se aplican.
- Se necesitan políticas para estimular y apoyar las iniciativas empresariales y aumentar el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante la utilización de bancos de desarrollo y otros intermediarios financieros.
- Los países deben tratar de proporcionar acceso universal a los servicios financieros, y hacer hincapié en asegurar acceso inclusivo para personas de todos los niveles de ingresos, sin tener en cuenta cuestiones de género, geografía, edad, o la pertenencia a cualquier otro grupo. Deben eliminarse los obstáculos especiales que impiden el acceso de las mujeres a la financiación y difundirse los conocimientos financieros básicos y establecerse sólidos organismos de protección al consumidor.
- Es posible que las plataformas de financiación combinadas tengan un gran potencial, en particular cuando existe un beneficio para el sector público. En los casos en que se considere la posibilidad de utilizarla, sin embargo, es importante velar por que esos arreglos estén sujetos a salvaguardias para asegurar que contribuyan al desarrollo sostenible.
- Los Estados miembros podría hacer un llamamiento a las instituciones financieras internacionales a que consideren la posibilidad de establecer un proceso para examinar el papel, la escala y el funcionamiento de las instituciones financieras multilaterales y regionales de desarrollo para que respondan mejor a la agenda de desarrollo sostenible.
- Si bien deben respetarse los demás compromisos financieros asumidos para hacer frente al cambio climático, el aprovechamiento de esos fondos y de otros flujos de financiación no debería dar lugar a fragmentación sino más bien a coherencia y una mayor interrelación en los pilares del desarrollo sostenible. Debería encargarse a un grupo técnico de expertos la elaboración y presentación a los Estados miembros de un marco coherente tanto sobre la financiación para el clima como para la asistencia oficial para el desarrollo.
- La cooperación Sur-Sur y las muestras de solidaridad que han dado las economías emergentes resultan alentadoras. Será necesario que un mayor número de países se comprometa a aumentar su contribución a la financiación pública internacional y establecer metas y plazos para hacerlo. A su vez, deben promoverse la asistencia técnica y el intercambio de experiencias en el marco de la cooperación Sur-Sur, a través de foros regionales.
- Consideren la posibilidad de utilizar medios innovadores para reunir recursos adicionales destinados a financiar el desarrollo sostenible a escala, teniendo

en cuenta una serie de opciones, como distintos mecanismos tributarios (por ejemplo, impuestos sobre las transacciones financieras, las emisiones de carbono o los pasajes aéreos) y no tributarios (por ejemplo, derechos de emisión).

- Fortalecer la coordinación internacional de las políticas macroeconómicas de las principales economías y la gestión de la liquidez en todo el mundo y examinar de manera más sistemática la emisión de derechos especiales de giro a fin de prestar asistencia de forma continua y realizar una gestión macroeconómica anticíclica.
- Aplicar reglamentos financieros detallados y adecuados en todos los países, dado que el riesgo de que se produzca otra crisis financiera mundial no se ha reducido lo suficiente.
- Abordar con eficacia el problema de los flujos ilícitos y aplicar enérgicamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, al igual que las medidas para superar los obstáculos que dificultan la restitución de los activos sustraídos. Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de adoptar medidas para asegurar el intercambio de información, la cooperación judicial y el establecimiento de un comité intergubernamental sobre cooperación en materia tributaria, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.
- Intensificar los esfuerzos internacionales encaminados a fortalecer los mecanismos de participación transparente y ordenada y la reestructuración de la deuda soberana.
- Intensificar los esfuerzos para reducir los costos de la transferencia de remesas, de manera que se respeten los derechos de los migrantes. Así, felicita el compromiso asumido por los países del G-20 de reducir el costo promedio mundial de la transferencia de remesas a un 5%.³⁶

³⁶ El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Sexagésimo noveno período de sesiones. AGNU, A/69/700.Distr. general. 4 de diciembre de 2014. Español. Original: inglés. Página URL: <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf> (fecha de consulta: 26 de enero de 2015).

POSICIÓN DE MÉXICO EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) informa que en 2014, México participó de manera activa en la definición de la Agenda de Desarrollo Posterior a 2015, teniendo como objetivo que ésta sea universal y transformadora, centrada en el desarrollo sostenible; y que atienda eficazmente las causas de la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la exclusión y la degradación ambiental.

Con este objetivo, México ha promovido la adopción de una Perspectiva Global para la Inclusión Económica y Social, como eje rector de la nueva agenda de desarrollo, que busca garantizar que los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean verdaderamente incluyentes en aras de reducir la brechas de pobreza y desigualdad, atendiendo transversalmente las necesidades de todos los grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad.

La SRE destaca que 2015 marcará un hito en las políticas globales de desarrollo de las Naciones Unidas, ya que en septiembre de dicho año se adoptará la nueva agenda internacional de desarrollo, que deberá dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en 2000.

También recuerda que, a 15 años de los ODM, México se comprometió en 2014 a garantizar que los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible atiendan de manera transversal a todas las personas que aún viven en condiciones de marginación, exclusión y vulnerabilidad.

Como un balance de actividades, la SRE menciona que organizó tres talleres internacionales sobre la perspectiva de inclusión, en febrero, abril y julio de 2014, respectivamente, en los que expertos, representantes gubernamentales y sociedad intercambiaron opiniones sobre la importancia de incorporar la inclusión social y económica en los nuevos objetivos de la Agenda de Desarrollo Post-2015.

De esta forma, los elementos centrales de la perspectiva de inclusión han sido incorporados en el informe del Grupo de Trabajo Abierto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, del que México fue parte, y que incluye la propuesta de establecer 17 nuevos ODS en 2015.

Además, 2015 marca el inicio de las negociaciones para la adopción de los nuevos objetivos de desarrollo, sobre la base del informe del Grupo de Trabajo y de las propuestas del Secretario General de la ONU. Para México, ello representa una nueva oportunidad para establecer, de manera conjunta entre los gobiernos y todos los sectores de la sociedad, una serie de nuevos objetivos que permitan reducir las desigualdades persistentes de manera incluyente y sustentable.

Por último, la SRE agrega que México está comprometido a seguir participando activamente en las negociaciones que se desarrollarán durante 2015 de cara a la adopción de la nueva agenda de desarrollo, así como lograr un pleno cumplimiento

de los ODM. Así, como un ejemplo de este compromiso, se diseñó una plataforma virtual (<http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/>) en la cual se publica la información estadística relativa al cumplimiento y grado de avance de nuestro país de los ODM.

LA IGUALDAD DE GÉNERO, LA DEMOCRACIA Y LA UIP

LA IGUALDAD DE GÉNERO, LA DEMOCRACIA Y LA UIP³⁷

La igualdad de género se encuentra en el corazón de los procesos democráticos. Desde hace tiempo la UIP ha destacado el vínculo directo entre la democracia y la participación equilibrada de hombres y mujeres en la vida política, y más particularmente su participación igualitaria en el parlamento. La UIP ha defendido consistentemente la idea de que la democracia debe incluir a la segunda mitad de la población mundial y responder a las necesidades tanto de los hombres como de las mujeres. Sólo entonces podrá considerarse la democracia como verdaderamente representativa y sostenible.

La promoción de la igualdad de género es uno de los objetivos fundamentales enunciados en la Estrategia de la UIP para 2012-2017. En esta estrategia, la Organización demuestra su voluntad de alcanzar la participación equitativa de hombres y mujeres en la vida política y de defender los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En particular, la UIP se fijó por objetivos:

- i) Incrementar el número de mujeres en los parlamentos en todo el mundo;
- ii) Favorecer y mejorar la contribución de las mujeres parlamentarias en los trabajos de los parlamentos ; y
- iii) Reforzar la capacidad de los parlamentos para integrar la igualdad de género en sus trabajos y defender los derechos de las mujeres.

Para alcanzar la igualdad de género es necesario actuar en dos frentes: 1) poner fin a la discriminación contra las mujeres que son víctimas y favorecer su emancipación; y (2) asegurar que el objetivo de la igualdad de género sea tenido en cuenta en todas partes y de manera sistemática.

Las mujeres en el parlamento- progresos y enseñanzas

En la Declaración que adoptaron en la Tercera Conferencia Mundial en 2010, los Presidentes de Parlamento reafirmaron la necesidad de asegurar la igualdad de derechos y de oportunidades para los hombres y para las mujeres, y de promover así una verdadera asociación entre ellos en todas las áreas. Además, señalaron en este texto que la proporción de mujeres en el parlamento no era suficiente y se comprometieron a redoblar los esfuerzos para alcanzar, como promedio mundial, el objetivo internacionalmente aceptado de 30 por ciento de mujeres en los

³⁷ Unión Interparlamentaria (UIP). El presente documento tiene como objetivo dar una visión de conjunto de los progresos alcanzados desde la Conferencia de 2010 en lo que concierne a la igualdad de género en política, destacando las dificultades que quedan por superar, así como las posibilidades que se ofrecen en esta área. Lo anterior está dirigido para los trabajos de la Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento en septiembre de 2015. Consultado el 25 de agosto de 2015, en la página web: <http://www.secretariagrulacuip.org/web/attachments/article/91/Conf-2015-2d-R%201-esp-%20integraci%C3%B3n%20genero.pdf>

parlamentos en 2015. Esto implicaría tomar medidas para combatir todas las formas de discriminación que impiden a las mujeres concretar sus aspiraciones a una mayor participación en la vida pública.

El año 2015 también marca el 20º aniversario del Programa de Acción de Beijing. En 1995, cuando tuvo lugar la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, las mujeres ocupaban sólo un 11,3% de los escaños parlamentarios a nivel mundial. Este porcentaje se ha prácticamente duplicado en 2015. En 2010, éste se establecía en 18,8%. Si bien se han logrado progresos, el objetivo de 30 por ciento, aún no se ha cumplido.

Más del 90% de los países registraron una mejora. A principios de 2015, las mujeres ocupaban el 30% de las bancas, incluso en 42 Cámaras parlamentarias únicas o bajas. Veinte años atrás, sólo 12 Cámaras se encontraban en esta situación. Además, por primera vez en la historia, la proporción de mujeres ha pasado el 50% en tres Cámaras parlamentarias y ha pasado también el 60% en una Cámara (en Ruanda). Los países que llegaron a la cabeza de la clasificación son también muy variados: los top 10 que comprendía a ocho países de Europa en 1995, comprende ahora a cuatro países del África subsahariana, tres países de Europa y tres en las Américas. Pero el progreso continúa siendo demasiado lento. En 2014, el porcentaje de bancas parlamentarias ocupadas por mujeres aumentó sólo 0,3 puntos, lo que suscita preocupaciones.

Los países donde las mujeres ocupan más del 30% de las bancas parlamentarias tienen en común que:

- La mayoría aplica un sistema electoral proporcional;
- La mayoría ha adoptado una medida especial o algún otro tipo de medida para promover a las mujeres en políticas, que se trata de cuotas previstas por la ley o de cuotas aplicadas a título voluntario;
- Varios de éstos han atravesado recientemente un periodo de transición y se han beneficiado de reformas entabladas en este marco para remediar las discriminaciones y otros problemas del pasado, dotándose de marcos jurídicos que den a las mujeres la posibilidad de participar en la vida política en pie de igualdad con los hombres.

Reformar los marcos legislativos para poner fin a la discriminación y facilitar el acceso de las mujeres a la vida política

La experiencia ha mostrado que los sistemas electorales son importantes, que las medidas temporales especiales eran cruciales y que no se debía dejar pasar la dinámica política, ni perder la oportunidad de hacer cambiar las cosas. La reforma de la legislación es un punto de partida esencial. Actualmente, más de 100 países han implementado sistemas de cuotas electorales a favor de las mujeres para

facilitar la realización de la igualdad en política. Varios países han dado un paso más, fijando por objetivo el alcanzar la paridad absoluta. En efecto, es importante realizar una acción ambiciosa y resuelta para instaurar un proceso de toma de decisión más inclusiva, lo que es esencial para la democracia.

La inclusión debe ser el segundo objetivo de la reforma de la legislación, que debe apuntar a la paridad y a la representación de las mujeres en todos los entornos sociales. Los estudios que la UIP ha realizado muestran que las mujeres de las minorías étnicas están casi totalmente excluidas de la vida política. A la inversa, la proporción de hombres pertenecientes a las minorías en la vida política serían globalmente equivalentes a su proporción en la sociedad. Asimismo, se desprende del informe que la UIP produjo en 2014 sobre la presencia de los jóvenes en los parlamentos nacionales que las mujeres menores de 45 años son por lejos las menos representadas, con 8%, contra 16% para los hombres jóvenes y las mujeres de más edad. Existe ahí un potencial de progreso sin explotar.

Más generalmente, la IPU piensa que para avanzar es necesario combatir todas las desigualdades. Un marco más propicio a la participación de las mujeres en política exige que las mujeres gocen de los mismos derechos que los hombres y no estén expuestas a la discriminación. Abordar la importante cuestión de la violencia contra las mujeres es también una prioridad. En tanto las mujeres vivan en el miedo y sean víctima de violencia, éstas no podrán contribuir plenamente al desarrollo de la sociedad. El progreso requeriría también el empoderamiento económico de la mujer, que se encuentra en el centro de todos los esfuerzos tendientes a alcanzar la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

En este contexto, la UIP ha implementado numerosos proyectos de fortalecimiento de las capacidades de los parlamentos para luchar contra las discriminaciones en las leyes y aportando su apoyo a los parlamentos a fin de que éstos respeten las obligaciones enunciadas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Lecciones aprendidas:

- Es fundamental hacer desaparecer la discriminación de las leyes y construir un marco jurídico propicio a una participación igualitaria de hombres y mujeres en la vida política.
- Las medidas de acción positiva han demostrado su eficacia. Cuanto más ambiciosa sean éstas, mayor es su efecto sobre la igualdad de género.
- Es conveniente atender especialmente los potenciales sin explotar (es decir, los grupos sub-representados) para instaurar un proceso político más inclusivo y más igualitario.

- Es esencial para el progreso construir un ambiente en el que las mujeres sean autónomas y estén libres de la discriminación y la violencia, y es importante que los parlamentos hagan de esto una prioridad. Se deberá acordar una atención particular a las iniciativas tendientes al empoderamiento económico de las mujeres.

Trabajar para la emancipación general de las mujeres - una inversión necesaria

Es esencial que las mujeres tengan el poder de decidir su futuro para acceder más fácilmente a la vida política y tener más peso en esta área. La política exige conocimientos y competencias, mentores y partidarios, redes y financiamientos. Con más frecuencia las mujeres no pueden acceder a éstos. También es importante, a fin de brindarles los medios para participar en la vida política, implementar procesos que les permitan ser electas, al igual que la capacitación y los incentivos financieros para alentarlas a presentarse como candidatas, o aún asegurar que éstas tengan acceso a los medios antes de las elecciones.

La tutoría y la solidaridad son esenciales para la emancipación de las mujeres y es conveniente así alentarlas. La vida política atrae ahora a más mujeres y muchas mujeres políticas constituyen modelos para sus semejantes, un elemento que ha resultado ser crucial para la apertura de la política a las mujeres que desean encontrar su lugar. Las plataformas que éstas han creado, como los foros de mujeres parlamentarias, son un lugar propicio para reforzar la solidaridad femenina, permitiendo a las mujeres enriquecer su experiencia y tornarse más influyentes en la escena política. Ya sea a nivel nacional o internacional, es importante invertir más en este tipo de dispositivos.

La UIP brinda asistencia a las mujeres parlamentarias por medio de proyectos de fortalecimiento de las capacidades concebidas para responder a sus necesidades. Ésta apoya así la creación de foros interpartidarios de mujeres en los parlamentos. También contribuye al intercambio de conocimientos y a la tutoría a través de plataformas en líneas, tales como iKNOWPolitics (www.iknowpolitics.org - una red creada por International IDEA, UIP, NDI, PNUD y ONU Mujeres). Además, hace 30 años, la UIP creó la Reunión de Mujeres Parlamentarias, que se reúne cada seis meses. Las mujeres parlamentarias de todo el mundo se reúnen en el seno de este órgano para definir en conjunto las estrategias. Ésta les permitió tener su propia esfera de influencia e impulsar el cambio en el seno de la Organización. En 2015 la UIP rindió homenaje a la Reunión de Mujeres Parlamentarias a través de un Llamado a la Acción, en la que pide a los parlamentarios utilizar su poder para empoderar a las mujeres (ver: <http://www.ipu.org/conf-e/132/cfa-e.pdf>).

Lecciones aprendidas:

- Las mujeres parlamentarias se enfrentan a nuevos desafíos y es importante que éstas puedan contar con un apoyo específico para reforzar sus capacidades y ganar influencia.
- Los mecanismos y estructuras que favorecen la solidaridad y la tutoría entre las mujeres son poderosos instrumentos de cambio y deben ser promovidos.

Desarrollo de procesos e instituciones sensibles al género

Las instituciones políticas y los parlamentos fueron concebidos para responder a las necesidades de los hombres y servir a sus intereses. Así, es importante adaptarlo a la dirección, la reglamentación, los procedimientos, los horarios de trabajo y todo lo que hace del parlamento un lugar de trabajo, a las necesidades y expectativas de los hombres y las mujeres.

Los parlamentos deben embarcarse en reformas y convertirse en instituciones sensibles al género que respeten y se preocupen por la igualdad de género. En 2012 la UIP adoptó un Plan de Acción para los Parlamentos sensibles al género (<http://www.ipu.org/english/surveys.htm#action-gender>). Según el Plan, un parlamento sensible al género es aquel que:

1. Promueve la paridad y tiene en cuenta, tanto a hombres como mujeres, en todos sus órganos y estructuras;
2. Se dota de un marco estratégico en materia de igualdad de género adaptado a su caso;
3. Integra la igualdad de género en el conjunto de su trabajo;
4. Promueve una cultura interna respetuosa de los derechos de las mujeres, promoviendo la igualdad de género y teniendo en cuenta las necesidades y la situación de los parlamentarios – hombres y mujeres – para permitirle alcanzar un equilibrio justo entre sus responsabilidades profesionales y sus obligaciones familiares;
5. Reconoce la contribución de los parlamentarios hombres que defienden la igualdad de género y la aprovechan.
6. Alienta a los partidos políticos a mostrar iniciativa para promover y alcanzar la igualdad de género; y
7. Dan los medios al personal parlamentario para promover la igualdad de género, alentando activamente la contratación de mujeres para las funciones de responsabilidad y aseguren que éstas permanezcan en dichas funciones, y velando

para que la igualdad de género sea integrada en el conjunto del trabajo de la administración parlamentaria.

La UIP ayuda además a los parlamentos a autoevaluar su sensibilidad al género y a identificar las áreas en las que éstos pueden todavía progresar. Por último, ésta los ayuda a implementar los planes de acción y organiza capacitaciones a fin de facilitar la integración del género.

Lecciones aprendidas:

- Las instituciones sensibles al género son las más eficaces y las que mejor responden a las necesidades de los hombres y las mujeres.
- Las autoevaluaciones sobre la sensibilidad al género son particularmente útiles para identificar las carencias y alcanzar así una mayor igualdad entre hombres y mujeres en los parlamentos y por medio de éstos.
- Es importante que los parlamentos aseguren que sus esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades comprendan una dimensión de género.

Desarrollo de asociaciones

Las mujeres no son las únicas que tienen la responsabilidad del cambio. La igualdad de género es responsabilidad de todos y el progreso sólo se logrará si cada uno desempeña su papel. Muchos actores no cumplen plenamente con su rol en esta área.

Es importante, por ejemplo, que los partidos políticos concedan más importancia a la igualdad de género en su composición, funcionamiento y programas. Es necesario además que éstos ofrezcan más posibilidades a las mujeres de participar plenamente en la toma de decisión y en forma igualitaria. Éstos deberían rendir cuentas de su acción a favor de la igualdad de género.

Asimismo, las asociaciones con los hombres políticos no son lo suficientemente explotados para que las mujeres puedan participar plenamente en la vida política en pie de igualdad con los hombres. Los hombres políticos constituyen la mayoría de los que toman las decisiones en el mundo hoy. Sin su compromiso a favor de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, todos los esfuerzos por mejorar la participación de las mujeres serán vanos. Es absolutamente necesario que trabajemos más para promover entre los hombres y los niños una nueva concepción de la sociedad en la que las relaciones estén basadas en el respeto y la igualdad.

Por último, es conveniente reforzar las asociaciones entre los parlamentos, la sociedad civil y las organizaciones locales de mujeres; al igual que con los medios, desde la óptica de la educación y la sensibilización, a fin de que éstos cesen de mantener los estereotipos y las desigualdades entre los hombres y las mujeres; y

entre las organizaciones que apoyan a los parlamentos, tales como la UIP y ONU Mujeres.

Lecciones aprendidas:

- Los parlamentos deben apoyarse en asociaciones creativas para promover la igualdad de género, y lleguen, en particular, a los hombres; y
- Es necesario instar a los partidos políticos para obligarlos a cumplir plenamente su rol en cuanto a los objetivos de igualdad de género.

PROMOVIENDO LA IGUALDAD: CUOTAS Y PARIDAD EN AMÉRICA LATINA

Apuntando al fortalecimiento de la democracia

Los debates contemporáneos acerca de la democracia, centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como de neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.

Si bien teóricos como Marshall o Sartori incluyeron hace tiempo a la igualdad como un componente fundamental de la definición de ciudadanía, siendo su idea y existencia parte esencial de la democracia, lo cierto es que su implementación ha demostrado ser difícil de alcanzar. Cada vez más se habla de la persistencia de un “déficit democrático”, considerando la ausencia o sub representación de sectores o poblaciones históricamente excluidas -como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente- y muy especialmente, las mujeres, quienes forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad.

El respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Las obligaciones del Estado -de respeto, garantía, protección y promoción- implican necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y por ende, la obligación de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción estatal y en el sistema legal y jurídico nacional. El mayor desafío estriba en el paso de la igualdad formal (*de iure*) a la igualdad sustantiva (*de facto*), a fin de lograr un impacto efectivo en las condiciones de desigualdad y discriminación que afectan a la mitad de la población, las mujeres.

³⁸ Los contenidos de este texto se basan en ideas desarrolladas con anterioridad en diversas publicaciones y conferencias, siendo el presente artículo una actualización a septiembre de 2013, de la publicación original: Torres García, Isabel. “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral* N° 14. Costa Rica. Julio-diciembre 2012. (http://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres_garcia.pdf). Consultado el 25 de agosto de 2015.

³⁹ La autora es nicaragüense y reside en Costa Rica, socióloga, especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. Consultora independiente e integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE <http://sites.google.com/site/cedecr>). Posee experiencia profesional en asesorías y consultorías para diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, ONU MUJERES, UNFPA, IDEA Internacional, CIM/OEA, Consejo de Ministras de la Mujer/SICA, Instituto Nacional Demócrata-NDI, ONU HABITAT, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO e IICA, entre otros), y como Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002-2009). Autora, co-autora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres y especialmente, sobre democracia, sistema electoral y derechos políticos. Correo electrónico: isatorres.dh@gmail.com.

Derechos políticos y ciudadanía para las mujeres

Es indiscutible que la condición ciudadana mediante el sufragio, les permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos (Bolaños, 2006).⁴⁰

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en las organizaciones sociales. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

Es ampliamente conocido que los *derechos políticos* se encuentran consagrados en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto de carácter universal, como de protección específica. Tal como consigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7), el ejercicio de esos derechos tiene tres manifestaciones sustanciales:⁴¹

- el derecho a votar y a ser elegido o elegida;
- el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y
- el derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Al respecto, el IIDH/CAPEL (2001)⁴² explicita que el derecho de *participación política* comprende:

“...que todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad

⁴⁰ Bolaños Barquero, Arlette. “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral* N° 1. Costa Rica. Primer semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/articulos01.htm>).

⁴¹ Además existen otras disposiciones en el Sistema Universal: Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer N° 23 sobre vida política y pública, N° 25 sobre medidas especiales de carácter temporal, y N° 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación; Observación General del Comité de Derechos Humanos N° 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el Sistema Interamericano se encuentran: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 4 y 5; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999; casos sobre incumplimiento de cuotas: María Merciadri de Morini vs. Argentina (Informes N° 102/99 y N° 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad N° 51/02); Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 2001.

⁴² Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. IIDH. Costa Rica. Junio 2001.

real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.”

La participación no puede verse desvinculada del derecho a la *representación política*, entendido como “...el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. ...la representación política es ya parte de la tradición democrática del mundo”, según Woldenberg y Becerra (2000:108).⁴³ La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia, tal como señala Ríos Tobar (2008).⁴⁴

En la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para con ellos, cabe reafirmar la obligatoriedad de garantizar el pleno goce y ejercicio de las atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación. Al respecto, Sobrado (2012:190)⁴⁵ reitera:

“Según el politólogo Guillermo O’Donnell, la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás, hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo de un país.”

La *ciudadanía*, afirma Marques-Pereira (2001:29),⁴⁶ se ejerce mediante la representación y la participación políticas, las que “dan al individuo la capacidad de influir en el espacio público”. Siendo la ciudadanía la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con la conducción de la sociedad en que viven, ésta va más allá del derecho al voto; se encamina hacia la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica.

⁴³ Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. “Representación política”, en: *Diccionario Electoral Tomo 2*. IIDH. Costa Rica. 2000.

⁴⁴ Ríos Tobar, Marcela (editora). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. IDEA Internacional y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Chile. 2008.

⁴⁵ Sobrado, Luis Antonio. “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral* N° 13. Costa Rica. Enero-junio 2012 (http://www.tse.go.cr/revista/art/13/sobrado_gonz%C3%A1lez.pdf).

⁴⁶ Marques-Pereira, Bérengère. *Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?* Revista de Ciencia Política. Volumen XXI, N° 2. 2001. También: Lara, Silvia. *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión*, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996; García Prince, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica. 1997.

No se trata ya de tener reconocimiento como ciudadana -puesto que se obtuvieron los derechos políticos de voto y de elección, así como la capacidad civil-, el actual desafío es la ciudadanía como práctica.

Mecanismos para la inclusión: cuotas y paridad

La estructura jurídica de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas de la sociedad.

Tomando en cuenta la asimetría originada en prácticas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, se adoptan medidas especiales temporales tendientes a corregir las condiciones persistentes de desigualdad y discriminación de hecho, mientras éstas se mantengan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las *políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa* (también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las *cuotas electorales* un mecanismo de aplicación.⁴⁷

En la actualidad, más de un centenar de países a nivel mundial cuentan con la denominada “cuota de género”, fundamentalmente de tres tipos: de escaños reservados, cuotas voluntarias de partidos políticos, y cuotas legislativas electorales; es sobre las últimas que se hará referencia. En América Latina las cuotas de participación política de las mujeres se han incorporado a la legislación, generalmente electoral (y en algunos casos constitucionalmente), son de carácter obligatorio y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.

Diversidad de especialistas señalan que la cuota permite que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política, resida en quienes controlan el proceso de

⁴⁷ Ver: Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Lilian; Soto, Clyde. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 54. CEPAL. Chile. 2004; Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta. Argentina. 2008; Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. IDEA Internacional. Perú. 2008; Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social” y Lubertino, María José. “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”. En: Bareiro, Line y Torres García, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009 (http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Igualdad%20democracia%20incluyente.pdf); Torres García, Isabel. “Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente. El caso de Costa Rica”. En: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional, OEA, CIM. 2013 (<http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>).

selección, más allá de la expresión individual de las mujeres que compiten por un puesto. Al respecto, Ríos Tobar (2008:15) reitera que se permite equilibrar -en cierto grado- las condiciones de competencia, “reduciendo las ventajas desmedidas con las que cuentan individuos que pertenecen a aquellos grupos que han ocupado históricamente posiciones de poder, en este caso, los varones... De esta forma, las cuotas de género se enfocan y entienden como una responsabilidad colectiva a un derecho individual”.

Entre los años 1991 a 2000, fueron 11 los países latinoamericanos que adoptaron el mecanismo de **cuota**: *Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay*. Se trata mayoritariamente de cuotas de resultado para los partidos políticos: su acción obliga a los partidos a presentar sus listas, para las elecciones de que se trate, con los porcentajes de mujeres establecidos en la legislación (independiente de los mecanismos que implementen en sus elecciones internas o primarias); en el caso de Panamá y Paraguay, las cuotas se aplican sólo a nivel de elecciones primarias.⁴⁸

Años después, en marzo de 2009, se aprueba en *Uruguay* mediante la sanción de la Ley de Participación Política (Ley N° 18476, 2009), una cuota de inicio que se aplica solamente para la designación de candidaturas que los partidos políticos presenten a elección; será hasta el ciclo electoral del 2014 que se implemente –por única vez- para los cargos parlamentarios, de elección popular.

En *Colombia*, el establecimiento de la cuota en el proyecto de Ley Estatutaria de 1998 (relativo a partidos políticos y procesos electorales), fue declarado inconstitucional en el 2000, si bien sólo para el caso de las listas electorales; su aplicación fue restringida a los cargos en la administración pública, mediante una cuota del 30% de mujeres (Ley N° 581, 2000). Es hasta la discusión en el 2010, de un nuevo proyecto de Ley Estatutaria para la adopción de las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales, que se retoma la cuota para los puestos de elección popular. En junio de 2011, la Corte Constitucional falla positivamente (Sentencia C-490/11) y queda establecida la conformación de las listas de elección popular por “mínimo un 30% de uno de los géneros”, siendo en la elección de autoridades locales del 30 de octubre de 2011 que se aplica por primera vez.

En febrero de 2013 en *El Salvador*, se aprueba la Ley de Partidos Políticos (Decreto N° 307) que establece la integración de al menos un 30% de mujeres en las planillas de elección popular de diputaciones, concejos municipales y Parlamento Centroamericano.

⁴⁸ En *Venezuela*, la disposición de un 30% de mujeres a cargos de elección popular se implementa una sola vez en 1998 y en el año 2000 se declara inconstitucional. En 2005, el Consejo Nacional Electoral publica una resolución administrativa, mediante la cual “exhorta” a los partidos políticos a presentar sus candidaturas con una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo; en la resolución no se establece ningún mecanismo compulsivo de cumplimiento. En la actualidad, la representación parlamentaria de mujeres asciende a 17% (UIP, 2013). Considerando lo antes indicado, este país no se incluye entre aquellos que cuentan con disposiciones legislativas relacionadas con cuota o paridad.

El **salto cualitativo** de la **cuota a la paridad** inicia con las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos de Asambleas Constituyentes de *Ecuador* y *Bolivia* a mediados de la década del 2000, siendo los años 2008 y 2009 clave: entran en vigencia las reformas constitucionales en ambos países; se consigna la paridad en las reformas a las legislaciones electorales y se aplica en las elecciones nacionales. En 2009 se reforma el Código Electoral de *Costa Rica*, estableciendo el principio de paridad (50% de mujeres-50% de hombres) y la regla de la alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer) para su realización práctica, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las estructuras partidarias; la paridad se implementa por primera vez en la elección de autoridades locales de diciembre de 2010, siendo hasta el proceso electoral de 2014 que se aplique para las diputaciones y presidencia de la República.

En marzo del 2012, la reforma a la Ley Electoral (Ley N° 790) de *Nicaragua*, estipula igualmente la paridad con alternancia para las diputaciones, puestos municipales y Parlamento Centroamericano; esta norma fue aplicada en las elecciones municipales de noviembre de 2012.

No hace mucho, dos países centroamericanos han establecido regulaciones tendientes a la paridad en la representación, si bien por sus características no pueden considerarse todavía como experiencias paritarias. En *Honduras*, mediante reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (abril 2012) se incrementa la cuota electoral del 30% al 40% para su aplicación en las elecciones de 2013, estableciendo que será en el proceso electoral de 2016 que se implemente la paridad con alternancia. En *Panamá*, la reforma al Código Electoral (setiembre 2012), establece en un 50% la representación de las mujeres, si bien sólo en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias; ello se pondrá en práctica para el proceso electoral de 2014.

En la actualidad, la paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres.⁴⁹ Tal como señala Marques-Pereira (2001:31), por ese medio se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano”. Tanto la cuota, como la paridad, son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

Aprendizajes de las cuotas y las tendencias en la paridad

Sin dejar de considerar que existen diferencias en los sistemas electorales, en las estipulaciones sobre las cuotas (o la paridad) y en los mecanismos para una

⁴⁹ Torres García, Isabel. *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. UN-INSTRAW (parte de ONU MUJERES). República Dominicana. Agosto 2010 (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2010/42226b86-b14f-4b6a-9bf9-5ec33b6351b4.pdf).

implementación efectiva, puede observarse que -en términos generales- se ha incrementado la participación y representación de las mujeres.

Las investigaciones coinciden en señalar la responsabilidad primordial de los partidos políticos con respecto a la igualdad y no discriminación. Los partidos son fundamentales en la democracia representativa, pues constituyen la “puerta de entrada” de la política institucional y determinan quiénes integrarán las listas electorales y la oferta electoral que tendrá la ciudadanía.⁵⁰

La primera barrera que enfrentan las mujeres en los partidos para llegar a los espacios de decisión, es el proceso de selección interna, en la nominación de las candidaturas. Superado esto, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota -y ahora de la paridad-, obliga a los partidos a incorporar esa acción para garantizar la efectiva integración de las mujeres en las listas de puestos a elección popular. Se ha demostrado que la voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación.

En la aplicación de la *paridad* se observa como *tendencia mayoritaria*: la postulación de candidaturas masculinas en los cargos unipersonales, como la alcaldía en los gobiernos locales; y en el encabezamiento de las papeletas de las listas de los puestos de elección plurinominal, como las diputaciones. El paso de la cuota electoral a la paridad/alternancia, no parece haber hecho una diferencia en esa práctica generalizada de los partidos políticos.

La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres, evidencia que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de “lealtad” e “influencias” hacia quienes se encuentran en el poder. Esto requiere pasar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas.

Definitivamente, los partidos no pueden sustraerse de las obligaciones para con los derechos humanos y sus principios fundamentales de igualdad y no discriminación, tal como establecen las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados.

Las *condiciones* para que la cuota electoral o la paridad propicien los resultados esperados, según sintetizan Bareiro y Torres García (2009),⁵¹ tienen que ver con la:

⁵⁰ Roza, Vivian; Llanos, Beatriz y Garzón de la Roza, Gisela. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. IDEA Internacional y BID. Perú. Diciembre 2010.

⁵¹ Bareiro, Line y Torres García, Isabel. “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”. En: Bareiro y Torres:2009.

- vigencia del Estado de Derecho y de la institucionalidad, especialmente la electoral;
- ciudadanía activa de las mujeres;
- opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación; y
- mecanismos adecuados al sistema electoral, así como sanciones eficaces y efectivas ante incumplimiento.

Con respecto a la última condición, hay que destacar en la eficacia y eficiencia de las cuotas (y de la paridad), el *papel fundamental de los órganos electorales o de la justicia electoral* en la interpretación de los vacíos de la ley y la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas a tomar ante incumplimiento. Desde hace algunos años es posible identificar una línea jurisprudencial “pro derecho a la participación política de las mujeres”, como señala Villanueva (2009:261),⁵² quien valora que las experiencias costarricense y argentina evidencian que los tribunales electorales “son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión”. En el mismo sentido, Sobrado (2012:201) afirma:

“El juez electoral dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica. De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tiene una legislación de cuotas, ésta debe aplicarse de verdad.”

Estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra la labor de *monitoreo* de la cuota -y ahora de la paridad-, a fin de identificar avances, retrocesos o estancamientos y buscar explicaciones, obtener enseñanzas y establecer mecanismos correctivos. Paradójicamente, de manera mayoritaria, han sido organizaciones de mujeres de la sociedad civil quienes han realizado esa labor en los países latinoamericanos.⁵³

⁵² Villanueva, Rocío. “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región”. En: Bareiro y Torres García:2009.

⁵³ Cañete, María Fernanda. “El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido”. En: Bareiro y Torres García:2009.

El fortalecimiento de acciones impulsadas por mujeres de los partidos políticos, la institucionalidad, y las organizaciones internacionales o nacionales de observación electoral, contribuirá sin duda a una mayor garantía de los derechos políticos de las mujeres. Un ejemplo interesante de monitoreo es la acción de control político efectuada por la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que ha llamado a todos los partidos políticos inscritos para las elecciones de febrero de 2014, a explicar el mayoritario encabezamiento masculino en las nóminas para diputaciones en relación a la aplicación del principio de paridad.⁵⁴

Para finalizar, un comentario que lleva al planteamiento inicial acerca de la *democracia*. Esta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía.⁵⁵

Ahora bien, tal como señala Massolo (2007:156):⁵⁶ “Nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades no son una condición innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana o ciudadano, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político”. Definitivamente, una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

⁵⁴ Fuente: *La Nación*. Costa Rica. 13 de septiembre 2013.

http://www.nacion.com/nacional/politica/Elecciones_2014-Asamblea_Legislativa_diputadas_0_1365863582.html

⁵⁵ Soto, Clyde, en: Bareiro y Torres García: 2009.

⁵⁶ Massolo, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2007.

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA⁵⁷

Introducción

La crónica inestabilidad política que por décadas marcó a América Latina ha cambiado radicalmente y, hoy, la democracia formal mediante la cual los representantes de los poderes ejecutivos y legislativos llegan a conformarse, caracterizan a todos los gobiernos de la región con la sola excepción de Cuba. Atrás quedaron las asonadas militares y las décadas de gobiernos autoritarios o dictatoriales. En tal dimensión, persisten en pocos países, regímenes de corte populista los que, para llevar adelante sus agendas de gobierno, afectan en mayor o menor medida libertades como la de expresión o generan cambios ad hoc mediante procedimientos que transgreden los procesos de las democracias en forma.

Por otra parte, a pesar de la crisis económica que ha vivido el mundo en los últimos años la cual afectó tan seriamente a Europa y Estados Unidos, los países de América Latina no sufrieron situaciones tales como las que se presentaron por ejemplo en Grecia, Gran Bretaña, España, Italia y otras economías desarrolladas del mundo. De hecho, mientras el crecimiento de los países desarrollados para el 2013 se situó cerca del 2%, en América Latina Perú marcó un crecimiento de 5,02%, mientras que Chile un 4,1% y Colombia un 4,3%. Es evidente que una nueva forma de enfrentar los asuntos económicos en el hemisferio, ha logrado sortear la desaceleración de la economía global producto de la crisis mundial que afectó a todas las regiones del mundo⁵⁸. En este clima de estabilidad y manejo responsable de la economía, en muchos países de la región como Chile, Brasil, Perú, Colombia, México, Uruguay y otros, las agendas de gobiernos de signos políticos diferentes han enfatizado políticas públicas exitosas orientadas a combatir la pobreza, enfrentar la desigualdad y buscar una solución efectiva a los problemas que surgen a raíz de las necesidades de los sectores que más lo requieren.

En síntesis, tanto en lo político cuanto en lo económico, América Latina ha salido de esa etapa oscura y peligrosa de inestabilidad crónica que se caracterizó, en lo político, por la precariedad y por la sucesión de gobiernos sin legitimidad democrática, y en lo económico, por las *décadas perdidas* que hoy constituyen un mal recuerdo del ayer⁵⁹.

⁵⁷ Las Amenazas a la Seguridad en América Latina, Juan Emilio Cheyre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2014. Extractos. Consultado el 27 de agosto de 2015 en la dirección URL: <https://gcg.universia.net/article/view/999/amenazas-seguridad-america-latina>.

⁵⁸ BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012*. Madrid, 9 de Febrero de 2012. https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012

⁵⁹ En América Latina, luego de una expansión del PIB cercana al 6% en los años setenta, en los años ochenta (la “década perdida”) el crecimiento económico se redujo a un 2%, y en la década de 1990 se situó en un 3%. La “década perdida” estuvo signada por bajas tasas de crecimiento e inversión, vinculadas al enorme esfuerzo de pago de la deuda contraída en los años setenta. A ello se sumó una aguda inestabilidad macroeconómica, en la que se destacaban niveles muy elevados de inflación, que en algunos países llegaron a generar episodios

Sin embargo, ha surgido con fuerza y persistiendo ya por un tiempo prolongado, un nuevo problema. América Latina, pacífica y con índices bajos o dentro de parámetros normales de violencia, criminalidad y ausencia de grandes conflictos, se ha convulsionado, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Dicha zona geopolítica es tipificada por diferentes estudios como la subregión más violenta dentro de Latinoamérica y el mundo, reportando 29,3 homicidios por 100.000 habitantes mientras que a nivel mundial se observan 9, en Europa 8 y 25 en América Latina en general⁶⁰.

Es por lo expuesto, que en este trabajo planteamos como hipótesis que en América Latina han surgido diversas formas de amenazas a la seguridad que no eran consideradas por las visiones o conceptos tradicionales con respecto a estos asuntos. Estas *nuevas amenazas* tienen un origen multicausal y han provocado efectos nocivos que han ido configurando una situación de inseguridad que afecta la convivencia armónica interna de los Estados, generando entre la población desconfianzas hacia las instituciones policiales, judiciales y políticas.

Este nuevo flagelo que afecta a América Latina constituye uno de los mayores desafíos para los gobiernos en la región y por ende una de las demandas principales de la sociedad. No obstante, pese a diferentes iniciativas y esfuerzos, no se visualizan avances que reflejen un mejoramiento sustantivo de este problema a nivel de países y región.

Seguridad y Defensa: desde el concepto tradicional hacia los nuevos conceptos de seguridad

A priori, podemos afirmar que la forma de entender los conceptos de seguridad y defensa en América Latina ha ido variando de forma muy marcada según los tipos de amenazas que los Estados enfrentan. De allí la importancia de revisar la evolución de estos aspectos.

Las teorías y conceptos de seguridad y defensa, han estado muy vinculados a los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales, influenciados fundamentalmente por el desarrollo de la II Guerra Mundial y el desenlace posterior de la Guerra Fría. Fue así que la visión tradicional situó a la defensa en el marco estrictamente orientado a los asuntos militares y al empleo de las Fuerzas Armadas (FF AA) en situación de conflicto, mientras que la seguridad constituyó un concepto más amplio que por cierto contuvo, además de lo militar, asuntos vinculados a la

de hiperinflación, desestructurando fuertemente la economía y agravando los problemas de pobreza e inequidad (CEPAL 2010).

⁶⁰ Córdova, Ricardo. "Crimen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. En *Violencia y Cohesión Social en América Latina*, CIEPLAN, 2012, pp. 105.

disputa ideológica y militar de los dos superpoderes y a todo el fenómeno propio del tema atómico⁶¹.

No obstante, en la década de los 70's se iniciaría lo que podemos caracterizar como *ampliación gradual de los conceptos tradicionales de seguridad y defensa* que surge al identificarse, en el mundo y también en Latinoamérica, amenazas a la seguridad de carácter más amplio que aquellas que hasta el momento habían sido enfrentadas. Si bien algunas provienen y se vinculan a lo militar, en ese entonces se reconocía una gama cada vez más amplia de temas y problemáticas vinculadas a asuntos políticos, sociales, ambientales y económicos a los que posteriormente se sumaron fenómenos relacionados con la droga, la criminalidad y, ahora más recientemente, asuntos vinculados a minorías que reflotan aspectos de carácter identitario y nacionalista, junto a una nutrida agenda de temáticas variadas donde caben temas de energía, clima, recursos, ecología, demografía, movimientos transnacionales, fenómenos migratorios y otros.

De ahí que los conceptos tradicionales evolucionan y se presentan en la actualidad dos grandes aproximaciones teóricas hacia el tema de la seguridad. Desde un punto de vista crítico, quienes adhieren a una *corriente estrecha o restringida* vinculándola a los asuntos netamente militares y de defensa, sostienen que la *visión aperturista* de la misma conduce a que sus términos de análisis se abran de manera tal que, en la sustancia, quedan vacías de significado al asumir responsabilidades que incluyen desde fenómenos como la pobreza, la inseguridad y otras, hasta la guerra. Por otra parte, los adeptos a la *visión aperturista* de la seguridad –Ullman, Nye, Buzan y otros- sostienen la necesidad de contemplar los aspectos económicos, sociales y medioambientales como componentes básicos de la seguridad total. Dentro de los aperturistas, Buzan marca una diferencia puesto que sostiene el imperativo de mantener lo militar como un campo propio y distinto en los estudios estratégicos.

En la figura 1 se busca sintetizar la antes resumida evolución del concepto de seguridad resaltando la tendencia a la ampliación del mismo.

⁶¹ Para conocer la evolución de estos conceptos ver: Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago RIL Editores, 2011.

Figura 1. Síntesis de los supuestos de las visiones clásica (tradicional) y aperturista de la seguridad

SEGURIDAD			
	TRADICIONAL (HASTA OCTUBRE 1989)	APERTURISTA (DESPUÉS OCTUBRE 1989)	
GUERRA FRÍA / MUNDOS CERRADOS	Campos:	Campos:	GLOBALIZACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> • Militar • Político • Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Militar • Político-Social • Territorial-Geográfico • Económico • Comunicacional • Salud (Medioambiental/ Pandemias/Narcotráfico) • Étnico-Nacionalismos • Jurídico • Criminalidad/Droga 	

Fuente: Elaboración propia.

América Latina en general recoge las tendencias antes descritas e implementa, de acuerdo a su problemática, ciertos conceptos que se transforman en acciones concretas para enfrentar los temas de seguridad, de las cuales citaremos las más relevantes. Estas acciones concretas contienen los lineamientos que han adoptado los gobiernos de la región para enfrentar, en diferentes momentos, las amenazas de seguridad que cada uno visualiza a nivel interno y externo.

Una de las más conocidas es la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional*, que marca la década de los años 60's y 70's. En una primera etapa, este enfoque se define cuando la región busca la contención del comunismo debido al advenimiento del gobierno de Fidel Castro en Cuba en el año 1959. A partir de la década del 60, la *seguridad nacional*⁶², antes orientada a que las Fuerzas Armadas de la región se encargaran de las amenazas externas de naturaleza militar, se amplía incorporando tareas y actividades de carácter político. Esto ha sido vinculado por muchos a la aparición de regímenes militares que fundamentan su advenimiento al poder a fin de preservar a los Estados de caer a un nivel de inseguridad provocado por las guerrillas y revoluciones provenientes de organizaciones que se inscriben en el marco ideológico del comunismo internacional. Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de "razón social" o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con

⁶² De acuerdo a Griffiths S., John (2011), la seguridad nacional es un concepto que nace en el período de la Guerra Fría, post-Segunda Guerra Mundial y que se refiere en su aparición –principalmente- a la defensa de los intereses y objetivos nacionales en su dimensión interna. Cuando se utiliza en su dimensión externa, su significado se confunde con el de defensa nacional en el uso y empleo de la fuerza militar.

las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar⁶³.

Esta teoría de la seguridad nacional, en los años '80 va cayendo en el descrédito y en la región se desarrolla una agenda democratizadora donde las Fuerzas Armadas, gradual y paulatinamente, se subordinan al poder político para asumir las tareas propias de la institución en el ámbito de la democracia. Cabe mencionar que la subordinación de las Fuerzas Armadas se desarrolló de diversas maneras, en distintos momentos y según las circunstancias de cada país. En Uruguay, el gobierno militar tras siete años en el poder, pierde un referéndum constitucional en 1980. Este hecho abriría paso a la realización de otros procesos democráticos en el continente. Brasil, tras 21 años, eligió su gobierno en 1985, pero la definitiva institucionalización de la democracia no se conseguiría hasta la aprobación de la Constitución de 1988. En octubre de ese mismo año, el General Augusto Pinochet perdería un referéndum para prolongar su mandato y en 1989 se realizaría una elección presidencial siendo nombrado Presidente el Senador Patricio Aylwin en marzo de 1990. En Argentina el gobierno militar fue puesto en jaque por una creciente tensión social y presión internacional, así como el desprestigio de la institución por la derrota en la Guerra de las Malvinas, por lo que la Junta Militar entrega el poder en 1983, tras la realización de elecciones⁶⁴.

Es en este contexto donde, junto con el desarrollo de los procesos democráticos y el avance de la globalización y las comunicaciones, se comienzan a reconocer y conceptualizar *nuevas amenazas* en la región y con ello a desarrollar nociones más modernas de seguridad y los ámbitos relativos a ellas en cuanto a quienes afecta, en la definición de ámbitos de acción de las distintas instituciones dentro de un Estado y, en el contexto de la globalización y apertura al mundo, los desafíos en cuanto a la configuración de acciones conjuntas de cooperación entre los Estados para hacer frente a estas nuevas problemáticas.

Para estos efectos, el desarrollo de la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en 2003 la cual dio como resultado la Declaración sobre Seguridad en las Américas⁶⁵, ha sido un hito fundamental en el avance en materia de seguridad en el hemisferio. En ella se definen valores compartidos y enfoques comunes entre los Estados para enfrentar a las amenazas de seguridad, tanto *tradicionales* como aquellas que han sido identificadas en los últimos años como nuevas, las cuales son principalmente: terrorismo, pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética,

⁶³ Leal B., Francisco (2001). Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, en *La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría*, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.

⁶⁴ Para más información ver: Cheyre, Juan Emilio (2013). Chapter 2: *Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America*, en *Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions, Volume II: Regional and Country Studies*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

⁶⁵ OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

posibilidad de daño en el transporte marítimo de material peligroso y el acceso y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

Figura 2. Las nuevas amenazas a la seguridad

<p>Las NUEVAS AMENAZAS a la seguridad afectan a la población civil y la integridad de las instituciones dentro de un Estado y se dan de forma hostil y deliberada. Se han transnacionalizado y entrelazado constituyéndose en organizaciones que rebasan la capacidad de los Estados para neutralizarlas.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos. • La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. • Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • La trata de personas. • Los ataques a la seguridad cibernética. • La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos. • La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Fuente: Elaboración propia⁶⁶.

A partir del reconocimiento de estas amenazas, se plantea la preocupación por la seguridad del individuo, entregando una mirada distinta a la tradicional noción de seguridad nacional o defensa del Estado, de naturaleza o ámbito directo de las FF AA. Esta noción hace presente que las amenazas de naturaleza no militar afectan a los seres humanos a nivel individual. Esto se ha definido en primera instancia por la ONU como *seguridad humana*, como un complemento de la noción de seguridad estatal, al centrar su foco de atención en las personas, haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal y ampliando el foco de desarrollo humano más allá del concepto de *crecimiento con equidad*. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana⁶⁶.

Posteriormente la OEA buscó extender el concepto de seguridad incluyendo tanto la noción de *seguridad humana* como el reconocimiento de las *nuevas amenazas* a la seguridad, acuñando el término de *seguridad multidimensional* que llega a complementar y entregar una visión integral de la seguridad, estableciendo la coexistencia de estas nuevas amenazas con las amenazas tradicionales e identificando además su condición *multicausal*. Reconocen que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza

⁶⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales⁶⁷. Se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los Derechos Humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

En síntesis, podemos establecer que en América Latina y el Caribe los países han abandonado paulatinamente, desde fines de los '80 pero crecientemente con el nuevo siglo, la visión restringida de seguridad incorporando en su actuar en estos temas la visión amplia surgida de la necesidad de enfrentar las *nuevas amenazas* tanto a nivel interno como regional fomentando y desarrollando instancias la cooperación en la materia. Desde los años 90 se han desarrollado diversas formas de cooperación en la región que han tratado como uno de sus temas principales la seguridad y defensa las cuales han tenido como resultado acuerdos como: Compromiso de Santiago dentro de la primera Asamblea General de la OEA y la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (1991), Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (primera en 1995), Cumbres de las Américas, Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (México, 2003). En América Latina, si bien en un nivel estratégico aún no existe una mirada regional consolidada para abordar dichas problemáticas, sí existe una tendencia a establecer convenios subregionales en materia de seguridad y defensa⁶⁸.

En esa dimensión, el criterio que rige el actuar regional se sustenta en los contenidos de la *seguridad multidimensional* y en el marco general de ella, donde los Estados y las organizaciones internacionales encuentran la manera de combatir la creciente inseguridad de la cual daremos cuenta en las próximas páginas.

Evolución de expresiones de violencia en América Latina y el Caribe. Características, causalidades, efectos y principales formas de enfrentarlas

Las *nuevas amenazas* constituyen una creciente realidad en América Latina y el Caribe. Los estudios en general coinciden que el crimen organizado ha crecido en forma importante en la región, estando muy relacionado con el tráfico de drogas, armas y personas. Sin embargo, los tipos de causalidades y formas de actuar de la violencia son diferentes en cada una de las subregiones, como asimismo la peligrosidad y grado de desarrollo que estas amenazas han adquirido. En tal sentido, en la figura 3 se detalla un estudio del investigador Francisco Rojas, en que tipifica los diferentes tipos de amenazas que enfrenta la seguridad pública en el hemisferio, pudiendo detectarse allí cada una de las subregiones con los problemas más crónicos que enfrentan.

⁶⁷ "Declaración de Nuevo León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004.

⁶⁸ Briones R., Daniela (2013), América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Figura 3. La seguridad pública como preocupación del hemisferio

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de Armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medio ambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y Grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medio ambiente y desastres naturales.
Medio ambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

Fuente: Francisco Rojas Aravena (2007), *Crimen y Violencia en las Américas*¹³.

Es en Centroamérica donde se concentra la mayor cantidad de problemas vinculados a estas temáticas, normalmente relacionadas con el desarrollo de grupos violentos o pandillas, entre las que se destaca principalmente la presencia de las llamadas “maras”, cuyas actividades ilícitas han sobrepasado a las fuerzas de seguridad. Las estimaciones sobre el número total de miembros de pandillas en Centroamérica varían ampliamente. Estudios recientes han considerado que existen aproximadamente 85.000 integrantes pertenecientes a las pandillas MS-13 y M-18⁶⁹ en los países del *triángulo norte* (El Salvador, Guatemala y Honduras). La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), recientemente estimó que el total de miembros de MS-13 y M-18 en Guatemala, El Salvador y Honduras, son al menos 54.000. Según la ONUDD, en 2012 hubo aproximadamente 20.000 miembros de pandillas en El Salvador, 12.000 en Honduras, y 22.000 en Guatemala. El Salvador tiene la mayor concentración de miembros de pandillas, con algo así como 323 *mareros* por cada 100.000 habitantes, el doble que en Guatemala y Honduras. En contraste, en 2007 la ONUDD señalaba que los integrantes de pandillas totales por país eran 10.500 en El Salvador, 36.000 en Honduras y 14.000 en Guatemala.

Nicaragua también tiene un número significativo de miembros de pandillas, pero no tiene una gran cantidad pertenecientes a MS-13 o M-18, quizás debido al hecho que Nicaragua ha tenido una tasa de deportación mucho menor desde los Estados Unidos que los países del *triángulo norte*. Costa Rica, Panamá y Belice también tienen pandillas locales; hay algunos miembros de MS-13 presentes en las regiones fronterizas de Costa Rica, así como también un número creciente de miembros de MS-13 en Belice⁷⁰.

⁶⁹ M-18 (o “Pandilla de la Calle 18” o “Barrio 18”) y MS-13 (o “Mara Salvatrucha”) son las pandillas más grandes de Centroamérica y, además de ser rivales entre sí, operan individualmente en diversas actividades ilícitas, desde Centroamérica hasta Canadá, y poseen miles de miembros en toda región. M-18 es una de las amenazas criminales emergentes más importante de la región.

⁷⁰ Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service, pp. 3.

Las acciones desarrolladas por estas organizaciones se vinculan con diferentes formas de crimen cometidos por jóvenes que atacan objetivos que les brindan visibilidad y provocan temor a la población. En ese contexto, los integrantes de estas pandillas y su forma de obtener recursos, como también la manera de actuar, tiene directa relación con el tráfico de drogas que constituye “el principal factor individual que explica el aumento de los niveles de violencia en la región”⁷¹. Desde esa perspectiva, la zona con el mayor índice de tasa de homicidios la conforman El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que muestran poca variación salvo en El Salvador donde decreció el flagelo entre 1995 y 2002. Estos fenómenos, pese a tener muchas similitudes, no permiten afirmar que los casos del triángulo norte se relacionen directamente con México ya que son problemáticas que tienen su propia lógica y no necesariamente son vinculantes.

El incremento de los homicidios en esta zona durante el período 2000-2011, ha sido muy significativo y da cuenta de una problemática que une la violencia, especialmente juvenil reclutada en las maras, el tráfico de drogas e importantes arsenales de armas de fuego. Asimismo, esto no logra ser controlado por policías y un sistema judicial que, por el contrario, dan cuenta de la debilidad y precariedad de las instituciones existente en la actualidad.

Además de los esfuerzos fallidos que se efectúan en cada país, en Centroamérica los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), han buscado desarrollar la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” cuyos contenidos apuntan a la prevención, al combate del delito, a la rehabilitación y al fortalecimiento institucional. Involucra un número importante de proyectos que significan una alta inversión de recursos, lo que se refleja en los costos económicos de la violencia en Centroamérica factor que, a no dudar, incide en las dificultades de esos países para avanzar en la solución de problemas con foco en la obtención de mejores niveles de desarrollo.

Sin embargo, en la actualidad no sólo existen problemas de seguridad en Centroamérica ya que estos fenómenos son extensivos al resto de las subregiones. No obstante, es posible identificar que la problemática de inseguridad común tiene, en el sur de América, otros niveles de desarrollo en cuanto a las formas de violencia y el tipo de organizaciones que perpetran estas actividades criminales. Al respecto, estimamos que en el siguiente cuadro se refleja más claramente la situación descrita, este entrega una comparación entre los diferentes países de América Latina y el Caribe; mide el homicidio tanto en número de víctimas como en el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes. Allí es posible observar altas tasas en Brasil, México, Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica, Venezuela,

Belice y también en Estados Unidos. En cuanto a los más altos índices a nivel de subregión, nuevamente la primera posición la ocupa Centroamérica con un 43,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, seguido por el Caribe con 21,9 por cada

⁷¹ World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*

100.000 habitantes, mientras que en los países andinos, aunque son fuente del 90% de la cocaína del mundo, las tasas son menores que en las regiones antes citadas y los crímenes se vinculan más a la delincuencia común, con un menor nivel de violencia. En las figuras siguientes se da cuenta pormenorizada por países y por regiones de las tasas que demuestran el nivel de inseguridad reflejado por los homicidios en la región y en cada país.

Figura 9. Homicidio intencional 2000-2011 (TOTAL)

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	5	7	5	5	4	3	11	17	16	16	6	
Argentina	2,653	3,048	3,453	2,876	2,259	3,166	3,049	3,151	3,558	2,336	2,237	
Bahamas	74	43	52	50	44	52	62	78	72	85	94	
Barbados	20	25	25	33	22	29	35	27	25	19	31	
Belize	41	64	87	67	79	81	92	97	103	97	129	
Bolivia	3,078	2,957	2,610	2,565	3,748	876	2,724	1,013	1,216	1,130	1,084	
Brazil	46,082	47,899	49,640	50,980	38,995	40,975	39,420	38,716	43,635	42,023	40,974	
Canada	546	554	582	548	624	594	559	539	555	540	492	
Chile	878	929	732	592	272	570	593	616	588	594	634	636
Colombia	25,681	26,311	27,829	21,918	18,888	17,234	16,274	16,381	15,250	17,717	17,459	
Costa Rica	249	262	261	300	265	338	348	369	512	484	527	
Dominica	2	1	9	8	8	8	5	7	7	13	15	
Dominican Republic	1,144	1,110	1,310	1,656	2,390	2,121	2,107	2,092	2,607	2,625	2,638	2,513
Ecuador	1,833	1,658	1,906	1,609	2,390	2,121	2,385	2,273	1,916	1,883	2,638	
El Salvador	2,341	2,210	2,024	2,172	2,768	3,882	3,927	3,495	3,179	4,349	4,005	4,308
Grenada	15	6	14	9	6	11	12	11	14	7	12	
Guatemala	2,904	3,230	3,630	4,237	4,507	5,338	5,885	5,781	6,292	6,498	5,960	
Guyana	76	80	143	209	131	142	163	115	158	117	139	
Haiti (*5)		1,382	1,764	1,939	1,342			496	494	612	703	
Honduras	3,176	3,488	3,629	2,224	2,155	2,417	3,118	3,588	4,473	4,996	6,236	7,104
Jamaica	887	1,139	1,045	975	1,471	1,674	1,340	1,583	1,611	1,683	1,442	1,133
Mexico	13,849	13,855	13,144	12,676	11,658	11,255	11,775	10,295	13,193	16,117	20,585	
Nicaragua	476	537	554	635	646	729	686	714	738	802	785	738
Panama	299	306	380	338	308	364	363	444	654	818	759	
Paraguay	995	1,314	1,372	1,285	1,209	1,076	934	906	942	848	741	
Peru	1,302	1,294	1,136	1,316	1,526	3,057	3,141	2,943	3,413	4,074	5,473	7,086
Saint Kitts and Nevis	3	6	5	10	11	8	17	16	23	27	20	
Saint Lucia	23	34	42	36	36	34	39	25	39	39	44	
Saint Vincent and the Grenadines	20	12	20	18	28	26	13	36	27	20	25	
Suriname	68	79	57	60	71	69	62	45	43	24		
Trinidad and Tobago	120	151	171	229	260	386	371	391	547	506	472	
United States	15,586	16,037	16,229	16,528	16,148	16,740	17,030	16,929	16,272	15,241	14,159	
Uruguay	214	218	231	197	200	188	203	194	221	226	205	199
Venezuela	8,053	8,703	10,639	12,622	9,716	9,964	12,257	13,156	14,584	13,986		
AMERICAS (34 countries)	134,075	138,949	144,730	140,922	124,185	126,870	129,496	126,539	136,977	140,552	144,733	
Sub-regional data:												
Caribbean (13 countries) (*1)	2,313	3,916	4,462	4,968	5,622	4,352	4,012	4,779	5,482	5,652	5,502	
Central America (7 countries) (*2)	9,486	10,097	10,565	9,973	10,728	13,149	14,419	14,488	15,951	18,044	18,401	
North America (3 countries) (*3)	29,981	30,446	29,955	29,752	28,430	28,589	29,364	27,763	30,020	31,898	35,236	
South America (11 countries) (*4)	90,913	94,490	99,748	96,229	79,405	79,438	81,205	79,509	85,524	84,958	85,594	

Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Figura 10. Tasa de homicidio intencional por 100.000 habitantes 2000-2011

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	6.5	8.9	6.3	6.2	4.9	3.6	12.9	19.8	18.4	18.2	6.7	
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	8.2	7.8	8.0	8.9	5.8	5.5	
Bahamas	24.3	13.9	16.6	15.8	13.7	16.0	18.8	23.4	21.3	24.9	27.2	
Barbados	7.9	10.0	10.0	13.1	8.7	11.5	13.8	10.6	9.8	7.4	12.1	
Belize	16.3	24.8	33.0	24.8	28.6	28.7	31.9	32.9	34.2	31.6	41.2	
Bolivia	37.0	34.8	30.1	29.0	41.6	9.5	29.1	10.6	12.5	11.5	10.8	
Brazil	26.5	27.1	27.7	28.1	21.2	22.0	21.0	20.4	22.7	21.7	21.0	
Canada	1.8	1.8	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	
Chile	5.7	6.0	4.6	3.7	1.7	3.5	3.6	3.7	3.5	3.5	3.7	3.7
Colombia	64.6	65.1	67.7	52.5	44.6	40.0	37.2	36.9	33.9	38.8	37.7	
Costa Rica	6.3	6.5	6.4	7.2	6.2	7.8	7.9	8.3	11.3	10.6	11.4	
Dominica	2.8	1.4	12.7	11.3	11.3	11.1	6.9	9.6	9.6	17.6	19.5	
Dominican Republic	13.0	12.4	14.4	17.9	25.4	22.2	21.8	21.3	26.2	26.0	25.8	
Ecuador	14.9	13.3	15.1	12.6	18.5	16.2	18.1	17.0	14.2	13.8	19.2	
El Salvador	39.4	37.0	33.8	36.1	45.9	64.1	64.6	57.2	51.8	70.6	64.7	69.2
Grenada	14.9	5.9	13.7	8.8	5.9	10.8	11.7	10.7	13.5	6.7	11.5	
Guatemala	25.9	28.1	30.8	35.0	36.4	42.0	45.2	43.3	46.0	46.3	41.5	
Guyana	9.8	10.4	18.7	27.1	17.2	18.6	21.3	15.1	20.7	15.4	18.3	
Haiti		15.7	19.7	21.3	14.5			5.1	5.0	6.1	6.9	
Honduras	51.0	54.9	55.9	33.6	31.9	35.1	44.3	50.0	61.1	66.9	81.9	91.6
Jamaica	34.5	44.0	40.0	37.1	55.5	62.7	49.9	58.7	59.5	61.8	52.8	41.2
Mexico	14.1	14.0	13.1	12.5	11.4	10.9	11.3	9.8	12.4	15.0	18.6	
Nicaragua	9.3	10.4	10.6	11.9	12.0	13.4	12.4	12.8	13.0	14.0	13.5	12.6
Panama	10.1	10.2	12.4	10.8	9.7	11.3	11.0	13.3	19.2	23.7	21.6	
Paraguay	18.6	24.1	24.6	22.6	20.9	18.2	15.5	14.8	15.1	13.4	11.5	
Peru	5.0	4.9	4.3	4.9	5.6	11.0	11.1	10.3	11.8	14.0	18.6	24.1
Saint Kitts and Nevis	6.8	13.0	10.6	21.3	23.4	16.7	35.4	32.7	46.9	54.0	38.5	
Saint Lucia	14.7	21.5	26.4	22.4	22.2	20.6	23.4	14.9	22.9	22.7	25.3	
Saint Vincent and the Grenadines	18.5	11.1	18.5	16.7	25.7	23.9	11.9	33.0	24.8	18.3	22.9	
Suriname	14.6	16.7	11.9	12.3	14.4	13.8	12.3	8.8	8.3	4.6		
Trinidad and Tobago	9.3	11.6	13.1	17.5	19.8	29.3	28.0	29.4	41.0	37.8	35.2	
United States	5.5	5.6	5.6	5.7	5.5	5.7	5.7	5.6	5.3	5.0	4.6	
Uruguay	6.5	6.6	7.0	6.0	6.1	5.7	6.1	5.8	6.6	6.8	6.1	5.9
Venezuela	33.1	35.1	42.2	49.2	37.2	37.5	45.3	47.9	52.2	49.3		
AMERICAS (34 countries) (*1)	16.4	16.8	17.3	16.7	14.5	14.7	14.8	14.3	15.3	15.4	15.6	
Sub-regional data: (*1)												
Caribbean (13 countries) (*2)	16.4	17.2	19.3	21.2	23.7	23.7	18.5	19.3	21.9	22.3	21.9	
Central America (7 countries) (*3)	26.6	27.8	28.6	26.5	28.0	33.8	36.4	35.9	38.9	43.2	43.3	
North America (3 countries) (*4)	7.3	7.3	7.1	7.0	6.7	6.6	6.7	6.3	6.8	7.1	7.8	
South America (4 countries) (*5)	26.2	26.8	28.0	26.6	21.7	21.4	21.6	20.9	22.2	21.6	21.1	

Sin duda, la persistencia de estas nuevas amenazas a la seguridad en los diferentes países es provocada por una *multicausalidad* donde se inscriben hechos que van desde la acción de las maras ya resaltada, el crimen organizado vinculado a la droga que se presenta en países como México y Centroamérica, y la acción guerrillera propia de Colombia. También alcanza a los países del sur de América, donde los

ataques a la propiedad, los robos de vehículos y casas son frecuentes, sin que existan necesariamente grupos criminales organizados como sucede en Brasil. En síntesis, características de la problemática en la región como la *multicausalidad*, los diferentes modos de operar de las distintas organizaciones criminales, el tipo de organizaciones y sus propósitos, entre otros, no permiten delinear un objetivo único atribuible a los actores que propician y llevan adelante la violencia.

A las causales y expresiones de violencia hasta el momento desarrolladas, en América Latina se han producido en los últimos años crisis y violencia interna producto de la acción de algunos gobiernos que han buscado cambios que no siempre cuentan con el apoyo de la oposición, a gobiernos electos con proyectos de carácter refundacional, polarizando a la sociedad.

Análisis crítico de la situación existente y los procedimientos adoptados.

El estado de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe que hemos reseñado, sin duda no es motivo para estar optimistas. La amplia gama de *nuevas amenazas* de las que hemos dado cuenta; la *multicausalidad* a la que se ha hecho referencia; los perniciosos efectos políticos, sociales, económicos, como asimismo el deterioro a la confianza en las instituciones y los altos niveles de percepción de inseguridad de la ciudadanía, constituyen peligrosas variables que afectan a amplios sectores incidiendo en la gobernabilidad y en el respeto a los DD HH. Factor aparte, para dejar constancia de la peligrosidad que reviste una situación como la descrita, lo constituye el hecho que la mayoría de los gobiernos y las iniciativas regionales no han logrado los éxitos esperados, lo que se ve reflejado en que la situación adquiere en general un carácter estacionario que impide vencer los flagelos, especialmente en la sub región de Centroamérica y el Caribe.

Las recetas con las cuales los gobiernos de la región han operado presentan diversas características. Basados en esa premisa, los distintos Estados han tomado diferentes medidas para hacer frente al inventario de nuevas amenazas. Hasta antes que ellas existieran, se asumía que las FF AA enfrentaban las situaciones de conflicto que pudieran devenir en crisis con componentes bélicos con potencial de guerra o uso de la fuerza, mientras que los temas de seguridad interna los asumían las Policías, y los flagelos de la pobreza, las catástrofes, la inequidad y otros de esa naturaleza, eran un asunto político. Sin embargo, al escalar la conflictividad por problemas como la droga, la criminalidad, la permeabilidad, sumado a los asuntos relativos a migrantes, como la trata de personas o el contrabando donde las policías se han visto sobrepasadas, se produjo un cambio en los Estados en que la situación era más apremiante.

Fue así como en Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Colombia e incluso Brasil, entre otros, al combate de la inseguridad se sumaron por mandato de gobiernos democráticos, las FF AA en una revitalización de un concepto de *seguridad nacional* que ya no se orientaba al actuar político de esas instituciones sino a un empleo decidido contra aquellas fuerzas que las policías no habían podido

controlar y en que la justicia estaba impedida de aplicar la ley a quienes cometían delitos que caían en la impunidad.

Al estudiar los textos constitucionales, otras leyes y la forma como los gobiernos de la región han definido si las FF AA participan en la definición que hacen de sus competencias, es posible establecer, en los principales casos que hemos analizado, lo siguiente:

- En 5 países, las FF AA son garantes constitucionales (Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras y Nicaragua). Es decir, cumplen un rol de tutelaje político de la institucionalidad vigente.
- En 4 países de la región, las FF AA tienen responsabilidades frente a la inestabilidad política (Bolivia, Paraguay, Nicaragua y México). Se puede convenir que son un instrumento para enfrentar amenazas internas que pueden ser de muy diferente connotación y formar de actuar.
- En 12 países, las FF AA participan en al menos una de las formas propias de asuntos policiales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México).
- En 6 países, las FF AA participan en el control o vigilancia de la frontera (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú).
- Los únicos países en los cuales las FF AA tienen por misión el apoyo al orden público, sin que medie un estado de excepción constitucional, son: Colombia, Ecuador, Venezuela y Guatemala.

Existen diversas interpretaciones a formas tan amplias de buscar la seguridad. A la ya mencionada duda de haber obtenido los resultados esperados, se une un tema conceptual de la máxima importancia. Lo plantea John Griffiths S. señalando que, pretender que todo fenómeno afecta la seguridad es monopolizar una función del Estado que pasa a ser omnipresente.

A la noción anterior que une la inconveniencia que la seguridad se mezcle en temas de desarrollo habría que agregar, desde nuestra perspectiva, que también es poco doctrinal⁷² que la seguridad, la defensa y las FF AA asuman tareas de carácter policial.

Pese a lo anteriormente expuesto, debemos dejar constancia que los gobiernos que han definido el empleo de las FF AA en funciones policiales, en general lo han hecho ya que lo visualizaron como el último recurso a fin de detener una amenaza que, de

⁷² La referencia a poco doctrinal se basa en el hecho que la visión clásica de la función y roles de las FF AA en un contexto democrático se circunscribe a tareas propias de lo militar vinculadas al resguardo de la soberanía, mantención de la paz, disuasión y actividades del ámbito defensa como asimismo operaciones mantenimiento o imposición de la paz con mandato de la ONU. Ello está consignado en los documentos que rigen en cada país la misión de las FF AA. Sin embargo en la actualidad hay Estados que a través de sus gobiernos deciden ir más allá de ese tipo de misiones y le entregan a las FF AA responsabilidades de carácter policial e incluso políticas o sociales a pesar que esas funciones normalmente no cuentan con una expresa mención en las leyes como tareas que correspondan a las instituciones de la defensa

persistir, habría provocado un estado fallido comprometiendo gravemente el desarrollo y la gobernabilidad.

De allí que resulta de vital importancia encontrar fórmulas para enfrentar las situaciones de alta inseguridad de las cuales hemos dado cuenta pero, al mismo tiempo, encontrar una forma de hacerlo que evite la militarización de la política y de la seguridad lo que de persistir, deteriorará la democracia, desperfilará a las FF AA de sus tradicionales funciones y roles, e impedirá acometer un proceso de potenciamiento y mejoramiento del actuar político y judicial, como asimismo una revitalización de las policías.

Hacia un actuar coherente en América Latina orientado a enfrentar la crisis de inseguridad

La estrategia dominante ha sido asumir el concepto de *seguridad ampliada* donde caben desde la guerra hasta fenómenos como la pobreza, la subversión, el narcotráfico, los desastres naturales y otros. De hecho, todos los países han afirmado y aprobado el concepto de seguridad *multidimensional* y a nivel regional se acepta ese marco conceptual. Al respecto concordamos con ello, sin embargo debemos hacer algunas precisiones.

Es valioso que se hayan sistematizado las diferentes amenazas a la seguridad a fin de ponerlas en el radar, ya que todas ellas deben ser enfrentadas, y así poder visualizar que muchas se encuentran vinculadas o son causas provocadoras de otras, como por ejemplo la pobreza y la falta de educación, factores que inciden en la drogadicción y en la criminalidad. Con esto, lo que se requiere, lejos de ver como un fenómeno único el inventario de nuevas amenazas, pensamos que los gobiernos deben enfrentar y estudiar cada cual para entender su propia lógica y sus propios y diferentes contenidos con el fin de encontrar formas, instituciones, leyes y medidas de control que conduzcan y deriven a políticas específicas para prevenir y combatir cada cual. En el fondo, bajo un mismo sombrero se esconden muchas realidades y cada una debe tener un tratamiento propio en el marco de una estrategia global y esa es una tarea pendiente necesaria de asumir.

Al no haberlo hecho se ha tendido a sobre simplificar la solución traspasando a las FF AA y a la acción policial, cada vez más militarizada, el control de la inseguridad lo que además de alejarse de la recta doctrina nos ha llevado a resultados que, aunque son algo mejores, todavía son escasos y efímeros. A nuestro juicio, las FF AA temporalmente pueden coadyuvar a enfrentar el problema en el menor tiempo posible y sólo para dar el espacio a fin que la decisión política encuentre la forma de potenciar la política, la justicia y a las fuerzas policiales para que, en un actuar coherente y conjunto, reasuman su tarea con alto grado de legitimidad política y medios para hacerlo, dotados de apoyo en acciones judiciales que hagan factible el actuar exitoso contra aquellos que transgreden el orden y la ley en cualquiera de sus formas.

Desde esa perspectiva, nos parece que hay tres niveles muy claros para brindar seguridad. En primera instancia identificamos el nivel político, responsable de la estrategia global y del diseño de políticas públicas de amplio espectro que deben ser capaces de enfrentar cada una de las amenazas con dedicación indelegable sobre los factores de inseguridad que constituyen causalidades para otras formas de inseguridad tales como la pobreza, la inequidad, la falta de educación, la precariedad en las normas judiciales, las debilidades en el apoyo a salud y en fin, toda amenaza de carácter social, las que de no ser resueltas serán gatillantes de expresiones de violencia.

Un segundo nivel corresponde a la Justicia y a las Policías encargadas, de acuerdo a la estrategia global, de enfrentar todas las amenazas que impliquen transgresión al orden establecido y a la ley. Ellos son los encargados de la criminalidad, de la violencia callejera, de las manifestaciones que no respetan el orden público, del control del narcotráfico y la droga, como asimismo, de todo ese tipo de amenazas donde movimientos separatistas, migratorios, expresiones de minorías que usan la fuerza para obtener sus resultados o manifestaciones de violencia política, deben ser asumidas por los organismos policiales y llevados ante la justicia de acuerdo a una legislación acorde a los tiempos que se viven.

Como tercer actor, sin duda se encuentran las FF AA cuyas tareas deben inscribirse en la esencia de la razón de su existencia. Es así que, en un Estado en forma, a ellas les compete la Defensa que resguarde la soberanía, logre la disuasión, apoye operaciones de paz, se emplee en situaciones de catástrofes y se constituya como un actor que coopere al desarrollo nacional y a la cohesión social en áreas donde se requiera, por parte del gobierno democrático, reforzar estos aspectos. Adicionalmente, en la lucha contra el narcotráfico y ese tipo de flagelos, sin duda podrán contribuir con inteligencia residual cuidando no entrar a escenarios que no les son propios y menos utilizar medios que atenten contra la legislación que les debería impedir vulnerar las libertades de sus conciudadanos.

Un actuar de las características definidas exige a nivel estatal emprender procesos educativos profundos orientados a una nueva cultura que brinde una base valórica y conductual a la sociedad en todas sus edades, que revierta las peligrosas tendencias que hoy se observan y que llevan a las personas a actuar delictivamente. Si ello no sucede, sólo se reaccionará punitivamente en circunstancia que lo que se requiere es dar vida a una cultura de respeto a los seres humanos, a la propiedad, a los derechos humanos, a las formas de vida y al pleno cumplimiento de los deberes que todo ciudadano debe asumir con respecto a su país y a sus habitantes. En el marco de una estrategia global, una legislación propia de la situación de seguridad que afecta y marca el siglo XXI es del todo necesaria. Hoy, leyes, instituciones, normas, sistemas penitenciarios, procedimientos policiales, control de personas, sistemas aduaneros, espacios y formas que hacen sus trabajos los medios de comunicación y tantas otras materias, abren espacios para que quienes atentan contra la seguridad puedan hacerlo impunemente aprovechando vacíos que les permiten fomentar, difundir y actuar de las maneras que generan inseguridad en muchas de las formas descritas. Sólo a modo de ejemplo, una mala legislación

tributaria sin duda abre espacios para la inequidad y, en el otro extremo, la falta de normas que definan una política vinculada a la droga y sus efectos, propicia el aumento de la producción, consumo y tráfico de droga. Es decir, toda la legislación debe ser revisada globalmente a fin de cerrar los espacios que abren las posibilidades de generar elementos que redundarán en generar inseguridad en cualquiera de sus formas.

Finalmente creemos que sin duda lograr seguridad es un problema nacional de cada Estado. Sin embargo, el actuar de personas y organizaciones que provocan inseguridad no tiene fronteras. De allí la necesidad de complementar el actuar de cada Estado en el ámbito de lo multilateral. En este sentido hay graves déficits en América Latina donde además debería resolverse la visión antagónica de algunos países con EE UU y de esta potencia con esos países ya que nadie debería quedar excluido de un actuar coordinado, respetuoso de la soberanía de cada cual pero orientado a combatir unitariamente un flagelo que a todos afecta.

Sin duda la tarea no es fácil, sin embargo, es posible de asumir. La comprensión de la realidad existente es un primer paso y esperamos que este documento aporte a cuantificar el problema existente. Cuando ello se ha hecho, si existe voluntad política para acometer la tarea, es posible hacerla.

Bibliografía

- Alda M., Sonia (2012). *Capítulo quinto: La Participación Militar en el Combate contra la Violencia Criminal. En Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.*
- Banco Mundial. Bolivia: Panorama General. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>
- BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012.* Madrid, 9 de Febrero de 2012. https://www.bbvarsearch.com/KETD/fbin/mult/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012
- Briones R., Daniela (2013), *América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Cheyre, Juan Emilio (2013). *Chapter 2: Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America, en Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions, Volume II: Regional and Country Studies, Brookings Institution Press, Washington D.C.*
- Córdova, Ricardo. "Crímen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. En *Violencia y Cohesión Social en América Latina, CIEPLAN, 2012, pp. 105.*
- "Declaración de Nuevo León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004. Disponible en: www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf
- Griffiths S., John (2007). *Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. Georgetown University – Universia, vol. 1 num. 1, pp. 94.*
- Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. Santiago RIL Editores, 2011.*
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).*

Leal B., Francisco (2001). *Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina*, en *La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría*, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Venezuela, 2010: Entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 184.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 135.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Amenazas a la Seguridad en el Caribe: redes criminales y desastres". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 61.

OEA (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service, pp. 3.

World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*, pp: 51-73

SOBRE LA IDEA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

SOBRE LA IDEA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA⁷³

Sintetizando, la teoría de la gobernabilidad nació como una explicación a los problemas o crisis de los sistemas políticos democráticos en el mundo desarrollado en el contexto del sistema capitalista y las demandas de éste derivadas hacia el sistema político. El debate sobre la gobernabilidad en AL se inició a partir de una preocupación por el desarrollo, y por lo tanto desde una perspectiva estrecha (Tomassini, 1993:28 y ss.). Expresión que coincide con la definición de B. Guy Peters (1987:333), para quien la gobernabilidad se refiere “a la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad”. La gobernabilidad no puede circunscribirse al mejoramiento del gobierno y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico, y a maximizar la eficiencia del sector público. La excesiva concentración de la atención en ese aspecto, podría relegar a segundo plano:

- a) la preocupación por la reforma del Estado para adecuarlo a las nuevas realidades, incluyendo no sólo al poder ejecutivo, sino a los otros poderes públicos; y
- b) minimizar otros factores de los cuales no sólo depende el ejercicio del buen gobierno, sino su respaldo sociopolítico, es decir, su legitimidad, su estabilidad y su existencia mínima.

Pero este tipo de acercamientos no son suficientes para conceptualizar en su totalidad la gobernabilidad. El mismo concepto ha cambiado a lo largo de las décadas aumentando los límites de lo que englobaría. La gobernabilidad refiere diversos elementos de acuerdo a la perspectiva de dónde se analice.

Empero, es claro que en las explicaciones continúa implícita la idea de estabilidad del sistema político; no la idea de estancamiento, sino la estabilidad del continuum del flujo de demandas, apoyos y respuestas del sistema político.

Como ha señalado Leonardo Curzio (1996:148):

A pesar de la vaguedad, existe un entendimiento difuso que acepta que gobernabilidad significa la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural; equilibrios que permitan a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos.

⁷³ La gobernabilidad democrática en América Latina: cuatro ejes de análisis, Fernando Barrientos del Monte, ITESO, Guanajuato, octubre de 2014. Extractos. Consultado el 27 de agosto de 2014 en la dirección URL: http://www.academia.edu/9399197/La_gobernabilidad_democr%C3%A1tica_en_Am%C3%A9rica_Latina_cuatro_ejes_de_an%C3%A1lisis

Si bien la idea de gobernabilidad democrática tiene un asidero teórico que no se generó precisamente en el contexto latinoamericano, recurrir a las explicaciones más tempranas contextualiza en el debate en la región. El uso del término gobernabilidad con la adjetivación democrática en AL es relativa. Fue precisamente en los periodos de los gobiernos burocrático-autoritarios (60 y 70 del siglo XX) que el concepto 'gobernabilidad' en la región adquirió relevancia como concepto que refería la estabilidad de los sistemas políticos a partir del control férreo de las diferentes esferas sociales y políticas.

En el siglo XXI, el debate sobre la gobernabilidad, y específicamente sobre aquella democrática, surge como parte de la construcción de la democracia y/o proceso de consolidación democrática después de las transiciones políticas de los años 80 y 90. La cuestión apareció en el contexto de la gestión de las reformas de ajuste estructural, que representaron una nueva modernización «centrífuga» en dos planos: uno económico, que registra cambios en la organización del trabajo, de la estructura macroeconómica, y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, imponiendo nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías. En el plano político, se suceden reformas políticas en casi todos los niveles, reacomodos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. La democracia se convirtió en el “fundamento del cambio”, y en ella se depositaron todas las esperanzas para generar un nuevo sentido a la sociedad latinoamericana para disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento (Medellín, 1994:15-21).

Pero una vez concluidos los procesos de democratización y las fases iniciales de los procesos de apertura y las reformas de mercado, el debate contemporáneo se centró en aspectos no solo de la construcción de las instituciones democráticas, sino también de la apertura de espacios para nuevas formas de participación de la sociedad civil, el combate a las desigualdades sociales de la región y políticas de integración, así como la influencia de instituciones y organismos internacionales en las políticas de desarrollo de la región. Si a principios de la década de los años 80 la gobernabilidad democrática se refería a la re-estabilización en la región de los gobiernos a partir de nuevas formas de hacer política democratizando las instituciones, abriendo espacios para el resurgimiento vigoroso de la sociedad civil; en la primera década del siglo XXI se le suman preocupaciones post-transición.

La discusión sobre la construcción de instituciones democráticas es sustituida por el debate de la consolidación de la democracia, sobre todo, reformas a las instituciones que desaparezcan el fantasma del retorno autoritario. Pero dichos cambios se encuentran en un continuum. En varios países latinoamericanos aún persisten problemas de transición –sistema de partidos poco estructurados, instituciones y leyes herencias del pasado, poderes fácticos que se mueven bajo lógicas antidemocráticas, etc.-, problemas que incluso se pueden considerar de

consolidación democrática. La cuestión es que no existe todavía una clara línea divisoria, salvo en aspectos sustantivos de la política, entre los problemas de las décadas de los años 70 y aquellos que se enfrentan las débiles democracias latinoamericanas en el Siglo XXI. Si bien la diversidad de temáticas es amplia, podemos decir que la discusión contemporánea de la gobernabilidad democrática se ha centrado en cuatro ejes de relación entre democracia (en sus dimensiones política y social) con las dimensiones estructurales del Estado y el mercado (es decir, dos de los más importantes subsistemas del sistema social); dichos ejes discursivos están en continua construcción:

Eje A. Instituciones políticas y de gobierno.

Las reformas de los sistemas de gobiernos (sistema electoral y de partidos, el debate sobre el presidencialismo, y los poderes fácticos dentro del sistema político) son temas inacabados. La dinámica se inserta en el fortalecimiento de los sistemas de gobierno en la región. Las democracias aún son débiles si se considera, por ejemplo, que en la última década en varios países (Venezuela, Bolivia, Argentina, Ecuador) se han presentado graves crisis políticas caracterizadas por la inestabilidad en el cumplimiento del mandato del Poder Ejecutivo. Además, los sistemas de partido excesivamente fragmentados no permiten un funcionamiento coherente del sistema presidencial, en ese contexto se insertan las propuestas que buscan 'parlamentarizarlo para ampliar los mecanismos de control y balance de los poderes. Por otro lado, la corrupción en las instituciones, como forma de obtener beneficios privados o de grupo, y los clientelismos partidistas siguen siendo uno de los grandes males que impiden la consolidación de democracia.

Eje B. Cohesión Social, Inclusión y Participación.

En este eje, se encuentra el debate sobre la cohesión social, la inclusión y los esquemas de participación de la sociedad civil organizada (ONG nacionales y de carácter internacional) en la toma de decisiones, pero también la influencia de los medios de comunicación y las formas de abrirlos a otros sectores sociales. Quizá el tema más apremiante es aquel de las necesarias reformas que permitan la inclusión social y política en la elaboración de políticas así como en la toma de decisiones de aquellos sectores históricamente marginados (indígenas y comunidades en pobreza extrema), y aquellos sectores emergentes o surgidos una vez que se empiezan a abrir los espacios de participación política (clases medias organizadas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Eje C. Democracia y desarrollo.

Según la CEPAL, en 2005 un 40,6% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, de los cuales un 16,8% estaba en la pobreza extrema o la indigencia. El volumen de pobreza e indigencia en la región ascendería a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (CEPAL, 2005:8). En este eje se encuentra la discusión en torno a los modelos de desarrollo social enfocados a

superar las históricas carencias sociales de la región, incluyendo los temas de integración social de sectores marginados o negativamente dependientes en la economía de mercado imperante mundialmente. Si bien durante la década de los años 90 se logró estabilizar la macroeconomía en la región; empero, en el Siglo XXI no han cambiado las estructuras que generan pobreza y profundizan las desigualdades sociales; la consolidación de la democracia como forma de gobierno necesariamente requiere resolver las carencias sociales en la región.

Eje D. Esquemas de Cooperación e Integración Económica.

La creación de bloques económicos regionales en la segunda mitad del siglo XX ha tenido como una de sus principales características que usualmente los países que los conforman son países democráticos. La necesidad de mejorar los costos de transferencia e intercambio de bienes en la región ha llevado a varios países latinoamericanos a crear bloques económicos. A partir del Acta Única Europea en 1985 y el Tratado de Maastricht en 1992, la Unión Europea se convirtió en el modelo de integración económico y social ha seguir. Actualmente existen más de 20 acuerdos de integración económica bajo diversos esquemas de formación: áreas de preferencia económica, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercado común. La ALADI (Tratado de Montevideo, 1980); El MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991); CARICOM (Tratado de Chaguaramas, 1973); Comunidad Andina (Declaración de Bogotá, 1966) y el TLCAN (1992), entre otros. En la mayoría de éstos tratados, se están incorporando cláusulas de gobernabilidad regional, pero sobre todo cláusulas que ponen la democracia como elemento de cohesión. A nivel de las relaciones de los países latinoamericanos con socios comerciales y organismos internacionales, es creciente la presencia de cláusulas democráticas (exigencia de un mínimo de democratización), política que es impulsada sobre todo por *polity supranacional* que es la UE, pero que también se encuentra en las políticas de actuación de los Bancos de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

¿LA GOBERNABILIDAD ES DEMOCRÁTICA O NO ES GOBERNABILIDAD?

Una revisión de la literatura reciente sobre la gobernabilidad democrática en AL muestra que no existe una definición consensuada o al menos una serie de elementos constitutivos en torno al término. En descargo habría que señalar que su uso en el lenguaje de la sociología y la ciencia política latinoamericana es relativamente nuevo. En el famoso Dicionario di Política de 1976, dirigido por N. Bobbio, G. Pasquino y N. Mattucci -una de las primeras compilaciones del lenguaje de la Ciencia Política con alto impacto en el mundo académico latinoamericano- el concepto gobernabilidad, no aparece sino hasta la segunda edición de 1983. Esta referencia es reflejo también de los cambios en los sistemas políticos mundiales: para 1983 era ya claro que había terminado la era dorada del Estado de Bienestar en Europa y en Estados Unidos; los cambios en el sistema

internacional indicaban otra era; y en AL estaban en su apogeo los procesos de ajuste estructural y en algunos casos, ya en marcha las reformas de mercado. Antonio Camou (2000: 283; 1992: passim) señala que las cuestiones relacionadas con el vocablo comenzaron a ingresar a la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales a finales de los años ochenta, cuando ya se presentían grandes cambios en el Estado de Bienestar. Pasquino (1983:703-710), señala que es más frecuente el uso del término “ingobernabilidad”, que refleja posiciones que:

- 1) atribuyen una crisis sobre el sistema político por la incapacidad de los gobernantes, o,
- 2) arguyen la incapacidad del estado para responder a demandas excesivas de los ciudadanos.

En América Latina se ha acostumbrado a pensar en términos extremos cuando se tratan los problemas de gobernabilidad (Camou, 2001:37). Por ello las definiciones y concepciones existentes muchas veces arguyen a crisis allí donde no existe, o al contrario, el supuesto de que la gobernabilidad sólo es posible un bajo un “gobierno perfecto”. Ningún sistema puede alcanzar estos límites. Sistemas políticos de países con una mayor tradición democrática tienen mecanismos que a los ojos de los latinoamericanos parecen problemas de gobernabilidad, pero en realidad no es más que el funcionamiento mismo de los mecanismos del sistema. Un ejemplo recurrente es cuando en los sistemas parlamentarios existe la disolución de un gobierno, lo cual muchas veces en AL es visto como una crisis del sistema, cuando en realidad es una forma más de resolver el conflicto inherente a la política y no generar precisamente situaciones de ingobernabilidad dentro del sistema. Existen un conjunto de situaciones que pueden explicar la idea de gobernabilidad sin el uso común de los extremos.

Gobernabilidad: es el punto donde existe estabilidad, capacidad para absorber y resolver las demandas de la ciudadanía gobernada. Es el punto donde no existen conflictos o existe un alto grado de problem resolving capacity [Capacidad de resolución de problemas].

Según Camou (2001), el punto siguiente se puede denominar gobernabilidad “normal”, una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico, lo que no significa que no haya conflictos, pero las diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad: representa un desequilibrio (o anomalías) entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. El sistema se encuentra estable en tanto que puede generar los mecanismos para absorber las demandas y por lo tanto subsanar el déficit.

Crisis de gobernabilidad: supone la proliferación de anomalías, que son una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. El sistema es inestable, su capacidad de absorber demandas así como para generar mecanismos para lograrlo son menores al poder de las anomalías que generan inestabilidad. La crisis se resuelve a partir de cambios significativos en el funcionamiento del sistema.

Ingobernabilidad: es el punto límite que representaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política. (Camou, 2001: 37-39) La gobernabilidad es el extremo deseable a los otros tres escenarios, no obstante, incluso una situación de déficit no significa inestabilidad del sistema en tanto que el sistema contaría con mecanismos para continuar estable. En cambio, la crisis es el escenario que sólo puede resolverse si el sistema reforma mecanismos existentes o crea nuevos para absorber las demandas. Caso contrario, puede llegar a un estado de ingobernabilidad dónde existirían teóricamente dos salidas:

- 1) El sistema, para conservarse, utiliza la fuerza y detiene bruscamente en flujo de demandas para mantener sus mecanismos de gobierno existentes, con el riesgo de perder legitimidad, o;
- 2) El sistema se colapsa, y es sustituido por otro, o regenerado con nuevos mecanismos por aquellos actores sociales que lo pusieron en dicha situación. Estos grados de gobernabilidad desarrollados contienen en esencia los dilemas señalados en las hipótesis de Offe.

Empero este modelo no dice mucho de qué forma se mantiene la estabilidad, es decir la legalidad y la legitimidad. Un gobierno autoritario, militar, o ilegítimo puede mantener la estabilidad en éste sentido, y por lo tanto la gobernabilidad, en tanto que arguya a la legalidad. Esa fue la solución en AL en varios periodos de su historia moderna: los primeros autoritarismos militares después de la des-estructuración de las oligarquías de finales del siglo XIX y principios del XX; así como los nuevos autoritarismos de los años 60 y 70 del siglo XX. La gobernabilidad entendida sólo como estabilidad no implica la aceptación de la sociedad, o la cohesión social en torno a un conjunto de elementos de políticas de gobierno. David Altman es claro cuando señala: “Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendida así, no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no.” (2001:2) Si la gobernabilidad no implica que un sistema deba ser democrático.

¿Cómo entender entonces la gobernabilidad democrática?

En el siglo XX se presentaron las más graves experiencias de gobiernos totalitarios en Europa y autoritarios en América Latina, pero al final la democracia se expandió

en el mundo de forma progresiva. Desde hace casi 40 años la organización Freedom House ha monitoreado el continuo decrecimiento del número de países “no libres”: 46% en 1972, 24% en 2012, y el incremento de los países “libres”: 44% en 1972, 46% en 2012, alrededor del 46% de la población mundial.

Dado el avance de la democracia en las últimas décadas, en la actualidad se puede afirmar que la gobernabilidad es democrática o no lo es. La estabilidad del sistema político, su capacidad de resolver problemas y absorber demandas –constantes y nuevas demandas-, sus mecanismos de funcionamiento, requieren tener un alto grado de democratización. Entenderemos en este sentido gobernabilidad democrática como la estabilidad del sistema político cuanto a mayor es el grado de democratización de sus instituciones, decisiones y políticas que catalizan la conflictividad y resuelven problemas de orden político, social y económico generando cohesión social. Desde esta perspectiva es posible entender a que nos referimos con gobernabilidad democrática: a mayor grado de democratización de los mecanismos de absorción de demandas y de decisión política, de las esferas del poder público, se tendería a una reducción de la conflictividad, al contrario, un sistema poco democratizado podría incluso sobrevivir, pero el grado de conflictividad sería demasiado alto que un “desequilibrio inesperado” podría llevar a un estado de ingobernabilidad del sistema.

En contextos democráticos la gobernabilidad se define entonces como “[...] la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.

Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de «encuadramiento» llevaría a la ingobernabilidad. [...], lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino cómo se hace.” (Rose, 1979). De allí que la gobernabilidad democrática en AL implica el tratamiento multifactorial de problemas que incluso se han arrastrado desde el rompimiento del sistema oligárquico del siglo XIX. De acuerdo con Rojas Aravena dependería “de una combinación virtuosa” de tres elementos centrales:

- El fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas: la capacidad de un estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales en el marco del estado de derecho con el fin de asegurar el permanente mejoramiento de la calidad de la democracia; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas eficaces en diversos ámbitos. Garantizando el pleno respeto de todos los derechos humanos en un contexto de diálogo positivo con las organizaciones y representantes de la sociedad civil. La adecuada institucionalidad garantiza el balance del poder entre los poderes del Estado.
- El desarrollo socioeconómico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población. Lo que

implica la implementación de estrategias de política pública focalizadas hacia los sectores de máxima exclusión y pobreza extrema, capaces de poner en marcha procesos de mediano plazo fundados en políticas integrales en materia educativa, de salud pública y de vivienda, dirigidas a la construcción de una sociedad de oportunidades crecientes para el mayor número.

- El fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base del multilateralismo cooperativo, y la preeminencia del derecho internacional (Rojas, 2005:13).

EJE GOVERNABILIDAD-REPRESENTACIÓN: LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Si algo caracteriza la dinámica de los procesos de democratización y la subsecuente búsqueda de la gobernabilidad democrática en la región a inicios del siglo XXI, es que todos los sistemas políticos post-autoritarios son presidencialistas. En la dinámica de la construcción de la (nueva) gobernabilidad democrática, no se puso en la mesa de discusión la transición a otro modelo de gobierno, parlamentario o semipresidencialista. La problemática se explica también porque como ha afirmado Bolívar Lamounier: “Hay reflexión sobre el “proceso” democrático, pero no la hay sobre lo que es la democracia”. Esta cuestión señala la tendencia histórica en la región de personalizar la política, dejando en manos de la figura presidencial la esperanza de la solución de los problemas.

Desde la década de los 80 al 2010, 15 presidentes no pudieron terminar su periodo constitucional para el que fueron elegidos, la mayoría por conflictos que el sistema democrático no pudo absorber⁷⁴. Desde los procesos de transición a la democracia las reformas al sistema presidencialista han sido uno de los elementos más discutidos como condición para el fortalecimiento de la democracia.

A partir de la aparición de las tesis de Juan J. Linz sobre las “ventajas” del sistema parlamentario sobre el sistema presidencial, el debate de las reformas se ha dirigido en cierta forma a buscar la parlamentarización del presidencialismo. La afirmación del Linz de que “el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo” (1997:37) ha llevado a señalar las debilidades del sistema de gobierno más difundido en la región:

⁷⁴ Presidentes democráticamente elegidos (o sucesores constitucionales) que no lograron terminar su mandato: Argentina: Fernando de la Rúa (2001); Brasil: Fernando Collor de Mello (1992); Bolivia: Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005); Ecuador: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005); Guatemala: Jorge Serrano Elías (1993); Haití: Jean-Bertrand Aristide (2004); Paraguay: Raúl Cubas Grau (1999); Perú: Alberto Fujimori (2000); República Dominicana: Joaquín Balaguer (1994), y Venezuela: Carlos Andrés Pérez (1993). Tomado de: Martha Lagos. 2005, “Las razones de la ingobernabilidad”, además en Honduras, José Manuel Zayas Rosales, en 2009 y en 2010, un intento de Golpe de Estado en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa.

- i) la existencia de una legitimidad dual que gozan el presidente electo directamente y los legisladores, y cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la de aquel, puede darse un conflicto entre poderes que los recursos constitucionales difícilmente pueden resolver;
- ii) el periodo fijo del ejecutivo significa la imposibilidad de introducir ajustes según los requieran los sucesos políticos, económicos y sociales;
- iii) el poder ejecutivo representa un juego de suma cero, donde el ejecutivo integra por si solo dicho poder y por lo tanto los gobiernos de coalición son imposibles;
- iv) en este sistema la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabilidad y de la política de gobierno corresponden únicamente al ejecutivo, por ello los partidos de oposición se pueden oponer, criticar e incluso fiscalizar al presidente, pero sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, y menos a responsabilizarse de ellas;
- v) las elecciones revisten aspectos marcadamente individualistas, de carácter plebiscitario, más que por un partido y un programa se vota por una persona a la que se considera la mejor para responsabilizarse del destino del país y a la cual se le deja gobernar la nación con bastante discrecionalidad y hasta donde los límites que las relaciones de poder soporten (Linz, 1997:48-52, 64-66).

Uno de los aspectos más discutidos de las deficiencias del presidencialismo es la parálisis que generan los denominados gobiernos divididos. Por esta y más razones se ha propuesto la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Sin embargo, como sostiene Dieter Nohlen, cambiar el sistema de gobierno en un país no es nada fácil, porque implica consensos difíciles de alcanzar ya que además el presidencialismo es el núcleo de la mayoría de las constituciones en AL. Así lo más factible es realizar una “adecuación funcional” de los sistemas presidenciales a través de pasos institucionales y prácticos de acuerdo a la realidad y la problemática de cada país. Si lo que se persigue es mejorar el funcionamiento del gobierno se deben introducir mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz. Sobre todo aquellos que se alejen de la tendencia concentradora presidencial y sigan una línea delegatoria en distintas funciones de gobierno y de administración: introducir la figura de un primer ministro, para que el presidente cumpla sus funciones de jefe de estado y aquel, por delegación presidencial, las tareas prácticas de la jefatura de gobierno; una relación coordinada y cooperativa entre los poderes ejecutivo y legislativo, superando el sistema de bloqueos mutuos entre los poderes y la rigidización de la rivalidad entre los partidos de gobierno y de oposición; “proteger” la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política, elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política (Nohlen, 1998:108).

Las reformas post-transición a los sistemas de gobierno presidencialistas en AL se encaminaron inicialmente en la búsqueda de la «eficacia» del sistema presidencialista en un contexto de reformas económicas. Pero cuando la

democracia comenzó a afianzarse fue que se iniciaron los procesos de reformas económico estructurales. Con la esperanza de que la democracia trajera bienestar social casi inmediato, la sociedad latinoamericana fue en cierta forma complaciente a la introducción de las reformas de mercado. Más que mostrar un eficiente funcionamiento del sistema, la introducción de las reformas de mercado significaron el fortalecimiento de los poderes del poder ejecutivo.

La representación esquemática del ingreso de las reformas de mercado a la par del proceso de democratización (incluyendo las transiciones a la democracia) mostraría los porqués del desencanto democrático posterior, al mismo tiempo que se refuerza el discurso sobre la Gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo que la democracia avanzaba en la región como la única forma legítima de formar gobiernos, los autoritarismos iban desapareciendo no sólo como consecuencia del desgaste natural de ejercicio del poder, la presión internacional, y el fuerte empuje de los grupos internos que pugnaban por su retiro, sino también de los efectos de la crisis económica en la región que les restaba legitimidad ante los ciudadanos. Fue precisamente en la década de los años ochenta del siglo XX, que la democracia se empezó a afianzar al tiempo que el crecimiento económico en la región estaba en crisis. Gobiernos democráticamente electos iniciaron re-formas de mercado con el objetivo de detener la crisis económica en la región.

Dichas reformas, a la luz de sus resultados no han recuperado la dinámica del crecimiento económico de las décadas anteriores, ello ha tenido como consecuencia, que la democracia no logre afianzarse en la política de la región. En AL existe cierto desencanto hacia la democracia, no tanto como forma de gobierno, sino por sus magros resultados en el ámbito económico, altos índices de corrupción en las instituciones políticas y principalmente en términos de desarrollo social. Es en éste sentido, que la gobernabilidad democrática no es sólo la cuestión de la búsqueda de una mejor representación política (eje gobernabilidad-representación), ésta se ensancha y a la función de mediación de las instituciones políticas se empalma la función de gestión (eje gobernabilidad-decisiones públicas). Ello llevó a problematizar las demandas hacia el sistema democrático llevando a autonomizar las relaciones entre representación y gestión decisional; “la crisis desata el incremento de demandas y expectativas que se vuelven difícilmente canalizables o procesables por parte del sistema político” (Echeverría, 1991:35). Una visión extrema de la gobernabilidad democrática sostiene que es un “control sistémico mañosamente confundido con el consenso democrático” (Stolowicz, 1999: 126).

En este sentido se afirma que la gobernabilidad no es más que dominación conservadora: los partidos –derecha y centro derecha-crean reglas de juego que permiten ingenierías electorales ad hoc, los partidos antisistema se vuelven sistémicos, se separan de las masas y de sus intereses (política vs. economía) y se ocupan de controlar las expresiones de conflictos y la pluralidad social para proteger a la democracia. “En tanto que se concentra el poder de los grandes grupos económicos que, como una nueva oligarquía, ejercen directamente el poder político,

la ciudadanía –que recupera o adquiere sus derechos formales- es debilitada, disgregada y marginada” (Stolowicz,1999: 127). Las carencias de los pobres los obligarían a comportarse conservadoramente y se convierten en presa fácil de manipulaciones electorales y políticas: sus votos no deciden ni logran representar sus intereses pero si aseguran la gobernabilidad.

En AL la dinámica del eje democracia-representación enfrenta el problema del constante surgimiento de movimientos sociales que no se institucionalizan. Ésta dinámica es una problemática dual: por un lado la aparición de éste tipo de movimientos muestra que las instituciones de la democracia no están arraigadas en la cultura política de sociedad o que no están diseñadas para absorber las demandas y representar los intereses dadas las características de las sociedades latinoamericanas. Una hipótesis que confirma lo anterior es la no existencia de partidos políticos que representen las culturas indígenas o partidos territoriales, en contraste con los altos porcentajes de población indígena precisamente en aquellos países que presentan mayores casos de inestabilidad política. Por ejemplo, la población indígena en Bolivia es el 59% del total; en Guatemala el 42.8%, en Ecuador el 35.3%, en Chile el 10.3%, en Perú el 40.2%, y en México se calcula que la población indígena es de casi el 12.6% de la población total.

En ninguno de éstos países existe un partido político que represente estos clivajes, pues si bien los partidos se asumen como enlace natural entre la sociedad y las estructuras de poder, así como las únicas vías legítimas de acceso al poder en las democracias contemporáneas; también es cierto que “deberían” representar los intereses de los diferentes grupos de la sociedad. La baja calidad de la representación encarnada en los partidos políticos latinoamericanos, que se asumen como representantes (casi) solo de demandas universalistas, pero poco se hacen eco de demandas de grupos específicos. Ello explica el auge post-procesos de transición de las demandas de derechos de autonomía y/o de reconocimiento de derechos multiculturales.

Existen porcentajes significativos de la población latinoamericana que considera que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. De acuerdo con el Latinobarómetro (2010), mientras en 1997 apenas el 30% consideraba que “La democracia puede funcionar sin partidos”, para el 2006 el porcentaje había aumentado a 34.5%, y en el año 2010 disminuyó apenas al 30%. Otro indicador significativo es que el 28% en 2005 considere también que la democracia pueda funcionar sin Congreso, porcentaje que en 2001 llegó a ser del 35% de la población muestra entrevistada. Empero, aunque la existencia de opiniones que señalan el posible apoyo a un gobierno militar en caso de que la democracia lleve a situaciones difíciles (30% en 2005) para el 2010 las opiniones mejoraron. No obstante, a pesar de las graves experiencias de gobiernos autoritarios en la región en la segunda mitad del Siglo XX, la democracia no ha permeado totalmente en la cultura política de las sociedades latinoamericanas.

El eje gobernabilidad-representación es quizá el área que todavía enfrenta retos en casi todo el continente latinoamericano debido a la baja institucionalización de la democracia en varios países. Para Francisco Weffort, en la región se crearon regímenes mixtos ya que “la transición llevó a una mezcla de instituciones democráticas con importantes resquicios del reciente pasado autoritario” (1993: 141). Las herencias, en la hipótesis de Weffort, se refieren a:

- i) la estructura estatal del régimen anterior; y
- ii) la relativa permanencia o conversión de líderes de dichos regímenes. La persistente presencia de rasgos autoritarios en las democracias contemporáneas, explicaría la débil institucionalización de la democracia, y por lo tanto la tendencia de los sistemas a mostrar déficits de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad en la región.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE MÉXICO

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE MÉXICO⁷⁵

En sus orígenes, la noción de diplomacia parlamentaria se utilizaba para referir a las conferencias y organizaciones internacionales de carácter multilateral, en las que los representantes gubernamentales participaban con técnicas de procedimiento análogas a las de los cuerpos parlamentarios. Esta noción se ha modificado en los últimos veinte años para referirse, más bien, a la actividad exterior de los Congresos y los congresistas dentro de un entramado todavía más amplio de relaciones formales e informales que vincula a los Parlamentos y sus miembros -a título institucional o individual-con sus pares de otros Estados, en ámbitos regionales, interregionales y mundiales. En la actualidad se cuenta con una amplia diversidad de formas, desde prácticas más o menos regulares hasta la creación de organizaciones internacionales de carácter inter-parlamentario⁷⁶.

No obstante, comprender este instrumento resulta verdaderamente complejo, ya sea por su pluralidad de formas, temas, localización geográfica, motivos, participantes o incluso sus diferentes grados de institucionalización. Frente a ello, el presente documento asume el desafío de proponer una categorización que permita dibujar el camino hacia su comprensión y mayor aprovechamiento. Para lograrlo, este capítulo se da a la tarea de organizar los usos de este instrumento en torno a los espacios en donde se puede ejecutar.

Así, en primer lugar, se hará referencia a aquellas organizaciones parlamentarias de carácter supranacional, cuyo distintivo tiene que ver con que sus miembros no representan a una Asamblea Legislativa nacional, sino que su elección se da precisamente para conformar una asamblea distinta con facultades por encima de las que corresponden a cada país miembro. En segundo lugar, se tratarán los foros interparlamentarios; esta sección será la más amplia, por la cantidad y diversidad de foros existentes. Asimismo, será necesario subdividir analíticamente estos foros en aras de profundizar su comprensión. El tercer lugar lo ocupan las instancias legislativas de instituciones internacionales, que buscan brindar apoyo y entendimiento legislativo a las decisiones que se acuerdan en las instancias originales. En cuarto lugar están las reuniones parlamentarias bilaterales y los

⁷⁵ Extractos *México y la Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales*. Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”. Marzo 2015. Consultado el 4 de septiembre de 2015, en la página web http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DA_Diplomacia_Mzo15.pdf

⁷⁶ Ver Mauricio Javier Burgos y José Luis Riffo. Ver para estos efectos las diversas clasificaciones que realiza Stelios Stavridis, Isabel Allende, Mauricio Javier Burgos y José Luis Riffo en sus respectivos textos. Por ejemplo, para Stelios Stavridis, hay cuerpos parlamentarios que son específicamente creados para tratar asuntos internacionales, ya sea por el alcance de sus membresías (ej. transnacional, regional, interregional), sus intereses sectoriales (ej. Medio ambiente, cultura, ciencias económicas, y seguridad), o sus objetivos (ej. Cooperación, resolución de conflictos).

grupos de amistad, caracterizados en su vasta mayoría por su escasa institucionalización. Mención aparte merecen las denominadas Comisiones Parlamentarias Mixtas (CPM). Por último, se agruparán las acciones parlamentarias ad hoc en el ámbito internacional, que atienden a eventos momentáneos y específicos.

Sin más preámbulo, vale la pena subrayar que estas categorías no son inflexibles y, en ocasiones, se traslapan unas con otras. De igual forma, este análisis no procura ser exhaustivo, más bien busca exponer un breve, pero necesario, panorama sobre la gran diversidad de formas en las que se emplea la diplomacia parlamentaria, haciendo referencia a aquellas que destacan por su importancia y en las que el Senado Mexicano ha participado de manera destacada.

Las Organizaciones Parlamentarias Supranacionales

Como sugiere el título, estas organizaciones procuran regular el comportamiento de los Estados constitutivos y asumir parte de los derechos y obligaciones soberanas de éstos, ya sea mediante "iniciativas negativas", es decir, eliminando barreras a la integración entre los participantes o "iniciativas positivas", al adoptar políticas comunes⁷⁷. El ejemplo más claro de este tipo de organización es el Parlamento Europeo⁷⁸, no sólo por sus características esenciales, sino por su legitimidad democrática, reconocida por su participación en los procesos de toma de decisiones más allá del Estado⁷⁹ y por su integración mediante el sufragio directo de los ciudadanos.

Algunos autores, arguyen que el interés y activismo de esta institución en asuntos internacionales ha sido notable, sobre todo, a partir del comienzo de la elección universal y directa de sus miembros en 1979⁸⁰. En este sentido, Cofelice y Stavridis, sostienen que el Parlamento Europeo ha jugado un papel crucial en moldear las

⁷⁷ Definición construida a partir de: Pedro Canovas, "Planteamientos de integración. Evolución de la integración latinoamericana", en Simposio Grupo de Estudios Jean Monet, s. l., s. f., pp. 23-24. Consultado el 25 de enero de 2015 en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/BUCEM/cee/cjm/0201/0203.pdf>

⁷⁸ Aunque se han realizado otros esfuerzos, aquí el referente obligatorio es el Parlamento Europeo (Mauricio Javier Burgos y José Luis Riffo, op. cit.).

⁷⁹ Davor Jancic, "Multilayered International Parliamentarism: The Case of EU-Brazil Relations," LSE Law, Society and Economy Working Papers 17/2014, s. l., London School of Economics and Political Science -Law Department, 2014, p. 5.

⁸⁰ Lo anterior se ve reflejado, entre otros, en los siguientes factores: la existencia de tres comisiones dedicadas específicamente a cuestiones internacionales [Asuntos Exteriores (AFET), Desarrollo (DEBE), y Comercio Internacional (INTA)]; el alto número de delegaciones interparlamentarias en las que participan los miembros del Parlamento; la existencia de la Dirección General de Políticas Externas (DG EXPO) en la Secretaría General, y la creación de una Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria (OPPD) y una Unidad de Observación Electoral. Ver: Irene Fernández Molina y Stelios Stavridis, "El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente?" en Revista CIDOB <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

relaciones interparlamentarias en todos los niveles de cooperación regional⁸¹. Dicha institución proporciona además importantes elementos que evidencian el impacto de la diplomacia parlamentaria en la resolución de conflictos⁸², especialmente, porque intenta mantener una posición común en asuntos internacionales.

Aunque con un grado menor de institucionalización, el Parlamento Centroamericano (Parlacen), con sede en Guatemala, es otro ejemplo de estas organizaciones. Éste se integra mediante la elección directa de veinte ciudadanos por cada Estado miembro⁸³, por un periodo de cinco años. Todos los expresidentes y ex vicepresidentes de los países miembros forman parte de por vida⁸⁴. Al igual que el Parlamento Europeo, el Parlacen constituye el brazo legislativo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y su fin es coadyuvar, en un marco de democracia representativa, en los procesos de integración regional. Ha funcionado también, como interlocutor del pueblo centroamericano frente a organismos paralelos, especialmente en el ámbito político.

Ante esta organización, México posee representación permanente en calidad de observador, lo cual le permite fortalecer el vínculo con sus vecinos inmediatos del sur, promoviendo el intercambio económico y comercial. Asimismo, facilita y maximiza los beneficios de la relación con Centroamérica, porque le trata como un bloque político, más que como un conjunto de países⁸⁵.

Por último, está el Parlamento Andino, con sede en Bogotá, Colombia. Su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁸⁶ y se constituirá por representantes elegidos mediante sufragio directo en un futuro cercano. Mientras tanto, se ha conformado por representantes de los Congresos Nacionales⁸⁷. Entre los objetivos de esta organización, están la armonización de las legislaciones de los países miembros y promover el proceso de integración. Igualmente, se ha convertido en el portavoz ante actores extra regionales, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y ha fungido como instancia fiscalizadora de algunos procesos nacionales⁸⁸.

⁸¹ Ídem.

⁸² En el contexto de la Primavera Árabe, y en el caso de Libia, en particular, dicho cuerpo legislativo representó la excepción al papel, generalmente valorado de manera negativa, que desempeñaron las instituciones y Miembros de la Unión. Irene Fernández Molina y Stelios Stavridis, op. cit.) p.

⁸³ El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

⁸⁴ Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, art. 2, inciso a, b, c.; en Parlamento Centroamericano, "Tratado constitutivo", 2015. Consultado en línea el 25 de enero de 2015 en: http://www.parlacen.int/_Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoyJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx

⁸⁵ Parlamento Centroamericano, "Presencia de México en Centroamérica, clave para el desarrollo regional", 22 de mayo de 2013. Consultado el 25 de enero de 2015 en: <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/550/Presencia-de-Mexico-enCentroamerica-clave-para-el-desarrollo-regional.aspx>

⁸⁶ Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia.

⁸⁷ Según el Protocolo Adicional que incluirá los criterios adecuados de representación Ver: Parlamento Andino, "Naturaleza", s. f. Consultado el 26 de enero de 2015 en: <http://www.parlamentoandino.org/index.php/acerca-de/rol-institucional/naturaleza>

⁸⁸ Ver por ejemplo: Prensa Latina, "Parlamento andino cuestiona expulsiones de extranjeros de Perú", 23 de

Es importante reconocer y diferenciar que la existencia de estas organizaciones supraestatales, si bien son parlamentarias e internacionales, no son ejemplos de diplomacia parlamentaria, per se. Son, más bien, instituciones con estructuras similares a las asambleas legislativas nacionales. No obstante, es importante advertir que su recurso inalienable ha sido la diplomacia parlamentaria. Es ahí donde recae su riqueza explicativa. De esta manera, este tipo de organizaciones se distinguen de las organizaciones interparlamentarias, dado que constituyen un Parlamento en sí mismo con mayores o menores facultades legislativas pero con una gran representatividad.

Foros Interparlamentarios

Estos Foros constituyen mecanismos para discutir varios asuntos de interés; problemas globales y temáticas específicas. Los fines pueden diferir, sin embargo, en mayor o menor medida. Mientras algunos buscan establecer leyes marco, otros se limitan a emitir recomendaciones o fungir como foros de discusión y diálogo político. No obstante, la función que comparten todos estos espacios es el fomento de la sensibilización y empatía respecto a cierta agenda común. Si bien, de acuerdo con algunas estimaciones, existen hoy día alrededor de 100 Foros Parlamentarios Internacionales formales, no todos resultan relevantes para México⁸⁹.

Foros Mundiales

Entre este tipo de organismos destaca la Unión Interparlamentaria (UIP) como el órgano parlamentario multilateral que dio origen a la cooperación entre parlamentos y al diálogo legislativo en el ámbito mundial. El principal objetivo de la UIP es la promoción de la paz, la cooperación entre los países y el fortalecimiento de la democracia representativa⁹⁰, así como la defensa de los derechos humanos y la participación política de la mujer. Su integración se basa en delegaciones nacionales que celebran reuniones periódicas.

Asimismo, la UIP trabaja en estrecha colaboración con la Organización de las Naciones Unidas y ha realizado aportaciones parlamentarias significativas; por ejemplo, en el marco de los debates de las Naciones Unidas sobre los Nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). En efecto, la UIP ha manifestado sus aspiraciones a conformarse como la Asamblea Parlamentaria⁹¹ de la ONU. Sin

enero de 2015. Consultado en la misma fecha en: http://www.prensalatina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=346S371

⁸⁹ Claudia Kissling, "The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions", Committee for a democratic United Nations, Berlin, enero de 2011, p. 10. Consultado el 30 de enero de 2015: http://www.kdun.org/resources/2011ipis_en.pdf

⁹⁰ La UIP (InterParliamentary Union) es fundada en el marco de la primera conferencia parlamentaria sobre arbitraje internacional en 1SS9. Ver InterParliamentary Union, "Generalidades", s.l., s.f. Consultado el 12 de enero de 2015 en: <http://www.ipu.org/french/whatipu.htm>

⁹¹ Una Asamblea Parlamentaria está compuesta por los delegados y representantes electos del parlamento de un Estado. El propósito de estas asambleas es darle a los ciudadanos de los estados miembros de un

embargo, se ha enfrentado a la negativa de la mayoría de los miembros de la organización, quienes defienden el carácter libre e independiente en el que se desarrolla sus trabajos en la actualidad⁹².

Este organismo ha desempeñado, igualmente, un papel significativo en la resolución de conflictos internacionales. Por ejemplo, en 2004, a iniciativa y conducción política de este organismo, los presidentes de los parlamentos de países vecinos de Irak apoyaron el proceso democrático del país y la estabilidad de la región⁹³. Otro ejemplo tuvo lugar en 2013 cuando los legisladores trataron el asunto de seguridad e impacto humanitario de la crisis en Siria, lo cual condujo a una resolución sobre la destrucción de armas químicas y la prohibición de su empleo, suscrita ese mismo año durante la 129ª Asamblea.

Dado que carece de un Tratado Constitutivo, su poder vinculante y capacidad jurídica parece depender mucho más del Acuerdo para su establecimiento en Suiza que data de septiembre de 1971. Pese a ello, los trabajos realizados en el marco de la UIP han contribuido a reformas legislativas de los países miembros en temas como la erradicación de minas antipersona, el estímulo a procesos legislativos asociados a la transparencia y la rendición de cuentas, la participación de los países en misiones de paz, la protección de la infancia y la prevención de catástrofes naturales⁹⁴. México ha aprovechado este foro para resaltar la importancia del desarme en la agenda internacional y la no-prolifерación de armas nucleares⁹⁵. Recientemente, nuestro país ha puesto el tema de niños migrantes no acompañados en la mesa de discusión de la UIP.

Foros Regionales e Interregionales

Existe, también, una serie de organismos parlamentarios que se han desarrollado a partir de fórmulas de integración regional, en esta categoría se encuentra la mayoría de foros interparlamentarios, producto del reconocimiento de los marcos normativos

organismo, una voz preponderante en las negociaciones y en la toma de decisiones políticas de dicho órgano. Véase: Democracia Global, Una Asamblea Parlamentaria en las Naciones Unidas, s.f., Consultado el 13 de enero de 2015 en: http://www.kdun.org/resources/FAQ_ES.pdf

⁹² Andreas Bummel, « Renforcer la démocratie, au moyen d'une assemblée parlementaire mondiale ») Le Taurillon (Francia), 30 de diciembre de 2012. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://www.taurillon.org/Renforcerla-democratie-au-moyen-d-une-assemblee-parlementaire,05307>

⁹³ Mauricio Javier Burgos y José Luis Riffo, op. cit.) p. 141. ⁹⁰ InterParliamentary Union, Informe Anual 2013, Ginebra, 2014, p. 7. Consultado el 12 de enero de 2015 en: http://www.ipu.org/pdf/publications/SG13_sp.pdf

⁹⁴ Mauricio Javier Burgos y José Luis Riffo, op. cit. p. 145.

⁹⁵ ⁹² Ver participación del Senado de México en el Seminario "Compartiendo mejores prácticas para apoyar la implementación de la resolución de la UIP, hacia un mundo libre de armas nucleares, la contribución de los parlamentos", 1310 Asamblea General de la UIP, Ginebra, octubre 2014, en Secretaría de Gobernación, "Informe que presenta la delegación del Congreso Mexicano que participó en la 131ª asamblea de la Unión Interparlamentaria y reuniones conexas", México, Sistema de Información Legislativa, 2014, p. 55. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/12/asun31SS31120141211141S309S36.pdf>

nacionales como indispensables en la promoción y éxito de los programas de integración.

En América Latina, la institución emblemática es el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), foro regional cuyo objetivo principal, desde su integración en 1964, ha sido fomentar el desarrollo económico y social latinoamericano a través de la plena integración de sus pueblos. El Parlatino está conformado por los congresos de todos los países de la región, quienes designan delegaciones de carácter permanente bajo una integración plural. Además de ser un organismo de consulta tiene un carácter deliberativo y propositivo a través de la emisión de resoluciones. La característica particular de esta asamblea es la aprobación de leyes marco, que pese a no ser vinculantes, buscan establecer criterios normativos mínimos para la armonización legislativa de los estados miembros⁹⁶. Con base en su labor, el Parlatino ha manifestado su aspiración a convertirse en la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo propósito esencial es ser también punta de lanza del proceso de integración regional⁹⁷. México es miembro del Parlamento Latinoamericano desde 1957, ha asumido la presidencia de este organismo regional en dos ocasiones y ha estado representado en la Junta Directiva del Parlatino. Entre los temas que ha promovido en este foro destacan el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la protección de mujeres y niñas⁹⁸.

Al igual que el Parlatino, el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) produce Leyes Marco, con el propósito de armonizar las legislaciones internas de los países miembros. Lo ha hecho en temas como la prevención y atención de desastres naturales, terrorismo

⁹⁶ Entre los principales anteproyectos, proyectos y propuestas de leyes marco se encuentran: 1. La Ley Marco para Prevenir, Sancionar y Combatir la Trata de Personas (Panamá, 2 de diciembre de 2011), 2. El Proyecto de Ley Marco "El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria (Panamá, 30 de Noviembre de 2012) y 3. La Ley Marco para la Protección a las Mujeres y Niñas contra la Violencia Feminicida (Panamá, 30 de Noviembre de 2012). Ver: Prensa Latina citada en La Información, "Leyes marco del Parlatino deben ser aplicadas", 22 de julio de 2011. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://noticias.lainformacion.com/noticias/leyes-marco-del-parlatinodeben-ser-aplicadas/745AQCIuqVkfWfK3cyfa3/>

⁹⁷ Parlamento Latinoamericano, Propuesta del Parlamento Latinoamericano para ser considerada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe a efectuarse en la República Bolivariana de Venezuela, 2 de julio de 2011. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://www.parlatino.org/images/stories/inicio/celac/propuestaaprobada-2-7-11.pdf>; y: EFE, "Parlatino aspira convertirse en el 'brazo legislativo' de la Celac", 5 de septiembre de 2014. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/parlatino-aspira-convertirse-en-el-brazo-legislati.aspx>. La CELAC es un organismo regional intergubernamental creado en 2011 y constituido por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países de América Latina y el Caribe, incluido México. Ver: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, "¿qué es la CELAC?" s. f. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=25S&pageMs=1201S6>

⁹⁸ México fungió como presidente en 1977 y 2002. Ver: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Parlamento Latinoamericano, No. 16, México, Senado de la República, 17 abril 2013. Consultado el 15 de enero de 2014 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/seriealatin16.pdf> S6 Senado de la República, "México impulsará ante PARLATINO combate a la corrupción, rendición de cuentas y protección a mujeres y niñas", Comunicación Social, 17 de abril de 2013. Consultado el 4 de febrero de 2015 en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/6516-boletin-1373-mexicoimpulsara-ante-parlatino-combate-a-la-corrupcion-rendicion-de-cuentas-y-proteccion-a-mujeres-y-ninas.html>

y trata de personas⁹⁹. Singularmente, cuenta con el apoyo técnico del Instituto Centroamericano y de la Cuenca del Caribe de Estudios Legislativos (ICEL) para impulsar los procesos de armonización legislativa, lo cual le proporciona mayor eficiencia y eficacia a las tareas legislativas de cada país. Otra marcada singularidad es el otorgamiento de distinciones y premios a entidades e individuos que hayan cumplido con las metas y objetivos de FOPREL así como el hecho de congregarse fundamentalmente a los Presidentes de los Parlamentos en una tradición que otros Foros en Europa y Asia han venido conformando desde mediados de la década de los ochenta¹⁰⁰.

El Congreso Mexicano se integró plenamente a este Foro en marzo de 2012, aunque fue invitado desde 2008. Entre los temas que México ha puesto sobre la mesa destaca, sin lugar a dudas, el de la lucha contra la corrupción y las medidas legislativas para promover la transparencia¹⁰¹. Asimismo, durante la reunión de mayo de 2014 la delegación mexicana abordó otros temas de derechos humanos. De hecho, México ha expresado su voluntad de unirse al compromiso colectivo de iniciar un proceso de armonización legislativa en materia de derechos humanos, particularmente de las personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niñas, niños, adolescentes y migrantes¹⁰².

En la misma línea de integración regional, se ubica el Parlamento por las Américas (ParlAmericas), encaminado al fortalecimiento de la democracia y gobernabilidad en el hemisferio mediante el diálogo y la cooperación. ParlAmericas que sustituyó en 2012 al Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), busca también el fortalecimiento del poder legislativo y la armonización de la legislación de los estados miembros y, para ello, ha priorizado el proceso de integración para el desarrollo sostenible del hemisferio. Hoy en día, se integra por las legislaturas nacionales de 35 Estados de Norteamérica, América Latina y el Caribe. 92 Recientemente se ha enfocado en cuestiones de transparencia parlamentaria y rendición de cuentas, bajo la denominación general de los asuntos sobre el Parlamento Abierto, y en el impulso de los trabajos de mujeres legisladoras a través del Grupo de Mujeres Parlamentarias.

⁹⁹ En los trabajos de las 13 comisiones del Foro participan los legisladores de los países miembros de los Congresos, Asambleas y Parlamentos. En 2013 y 2014 se produjeron, entre otras, las siguientes iniciativas de leyes: Ley Marco para la Prevención, Persecución y Sanción del Delito de Trata de Personas; Ley Marco para el Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados en Centroamérica; Ley Marco Sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar; Ley Marco Regional Sobre Derecho de los Migrantes. Ver: Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), "Historia de FOPREL", 2014. Consultado el 15 de enero de 2015 en: http://foprel.com/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=2

¹⁰⁰ Claudia Kissling, art. cit., p. 2S.

¹⁰¹ Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), "La corrupción también viola los derechos humanos", Noticias y boletines, México, 2 de febrero de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015. <http://www.gopacnetwork.org.mx/la-corrupcion-tambien-viola-los-derechos-humanos-garcia-cervantes/>

¹⁰² Cuarto Poder, "Los migrantes no son delincuentes", 23 de febrero de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: <http://www.cuartopoder.mx/los-migrantes-no-son-delincuentes/>

México ha mantenido una participación constante en este foro. En su última Asamblea Plenaria, celebrada en agosto de 2014 y en el marco de la discusión sobre Gobierno Abierto, México resaltó la importancia del acceso a la información, y destacó sus logros alcanzados en la materia. Igualmente, ha promovido la discusión en temas como respuestas a desastres naturales y humanos, seguridad regional y crimen transnacional y la participación de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia¹⁰³. En el marco de la reunión de Mujeres parlamentarias (junio de 2014) se han discutido temas como salud femenina y empleo¹⁰⁴. Desde 2014, México asumió la Presidencia del Comité Ejecutivo del organismo.

La Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), por su parte, se creó en Canadá en 1997, con la finalidad de agrupar Congresos, Parlamentos y organizaciones interparlamentarias de las Américas. En la Cumbre de las Américas de 1994, el tema principal de discusión fue la reactivación de la cooperación interamericana bajo el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sin embargo, con el tiempo, sus objetivos se han diversificado y, hoy día, busca contribuir con distintas recomendaciones al proceso de integración continental¹⁰⁵. COPA cuenta con misiones de observación electoral, misiones de buenos oficios para la superación de conflictos y creó la Red de mujeres parlamentarias de las Américas. Actualmente, se ha centrado en la discusión y emisión de propuestas en torno a la migración de niños no acompañados hacia Estados Unidos y al crecimiento del número de desapariciones forzadas, principalmente en México, Paraguay, Brasil y Colombia¹⁰⁶.

La participación de parlamentarios mexicanos ha destacado tanto en las Asambleas Generales cuanto en las asambleas extraordinarias, reuniones de comisiones, del Comité Ejecutivo y de la Red de Mujeres Parlamentarias. Éstos han aprovechado dichos espacios para rodearse de apoyo frente a problemas como la llamada Ley Arizona, sobre la cual se emitió un rechazo colectivo desde COPA en 2010¹⁰⁷. Durante el encuentro de la Comisión de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y

¹⁰³ El Foro Interparlamentario de las Américas fue constituido en 2001 en Canadá. Entre el 9 de septiembre de 2011 y marzo de 2012, este foro parlamentario operó con el nombre transitorio de FIPA-ParlAméricas hasta 2012, cuando, con base en la decisión aprobada en su 7a Asamblea Plenaria (2010), adoptó el nombre de ParlAméricas. Ver: ParlAmericas, "What we do", 2014. Consultado el 15 de enero de 2015 en: <http://www.parlamericas.org/en/about.aspx>

¹⁰⁴ Idem. 95 COPA cuenta con seis comisiones temáticas que van desde la Comisión de democracia y paz hasta la Comisión de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Seguridad de los Ciudadanos.

¹⁰⁵ Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), Estatutos de la Confederación Parlamentaria de las Américas, Canadá, Québec, s. f., p. 1. Consultado el 15 de enero de 2015 en: <http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/StatutsCOPA-e.pdf>

¹⁰⁶ Alma Gudiño, "EU deportará a 57 mil menores: Confederación Parlamentaria de las Américas", Excelsior (México), 9 de agosto de 2014. Consultado el 15 de enero de 2015 en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/09/9752S9>

¹⁰⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LXI Legislatura, México, Senado de la República, septiembre 2009-agosto 2012. Consultado el 12 de febrero de 2014 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/tomo1.pdf>

Seguridad Ciudadana, en Saltillo, el pasado agosto de 2014, se trataron temas de migración y desapariciones forzadas. La participación mexicana apuntó específicamente el tema de los niños migrantes, las incongruencias entre la tipificación del delito de desaparición forzada en algunos códigos penales nacionales y los parámetros determinados en el derecho internacional, asimismo se hizo un llamado a unificar las legislaciones del continente para enfrentar tales problemas.

Fuera del ámbito latinoamericano, es importante mencionar la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE); ésta se compone de un número de representantes individuales de cada Estado miembro y un presidente elegido cada año de entre ellos. En esta asamblea, a diferencia del Comité de Ministros, el número de representantes, y por ende de votos, se define según el tamaño del país; con un máximo de 18 representantes y un mínimo de dos. A pesar de que no tiene poder vinculante, esta asamblea mantiene un diálogo fluido con gobiernos, parlamentos nacionales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil.⁹⁹ Se ha considerado a la APCE como el vínculo entre la sociedad europea y el Consejo de Europa, una organización internacional creada en 1949 bajo una agenda de promoción de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. Ante esta Asamblea como ante la organización intergubernamental, México mantiene una delegación permanente en calidad de observador desde 1999¹⁰⁸.

Ahora bien, los foros interregionales surgen a partir del reconocimiento de intereses comunes entre dos o más regiones políticas-geográficas. Este es el caso del Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF), cuyo objetivo fundamental es promover mayor identificación y cooperación regional en nombre de la paz, la libertad, la democracia y la prosperidad; así como del libre comercio e inversión y del desarrollo sostenible¹⁰⁹. Este Foro se instituyó con la Declaración de Tokio de 1993, por 59 parlamentarios de 15 naciones. En gran medida, actúa como la rama legislativa del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y trabaja en estrecha relación con otras instituciones de integración regional, aunque mantiene una agenda independiente. México es miembro de pleno derecho de esta organización y, en consecuencia, ha sido la sede de dos reuniones anuales, que constituyen la instancia más importante de la organización¹¹⁰. La primera se llevó a cabo en Acapulco, en 1995; ocasión en la que acordaron posiciones conjuntas en torno a la proliferación nuclear, el libre comercio y la transferencia de tecnología. A petición

¹⁰⁸ Nuestro país participa en dos campañas que desarrolla la Asamblea: Detener la Violencia Sexual contra los Niños y Contra la Violencia Hacia las Mujeres) Incluida la Violencia Doméstica. Igualmente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha participado como observador internacional en las elecciones de 2000 y 2006. Ver: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Foros Parlamentarios, México, Senado de la República, s. f. Consultado el 30 de enero de 2015 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/index.php/diplomaciaparlamentaria/109-diplomacia/foros-parlam/124-apce>

¹⁰⁹ Asia Pacific Parliamentary Forum, "What is the APPF", 2013. Consultado el 26 de enero de 2015 en: <http://www.appf.org.pe/>

¹¹⁰ Cámara de Diputados de Chile, "Foro de Líderes Parlamentarios Asia-Pacífico", s. f. Dirección de Asuntos Internacionales, s. f. Consultado el 26 de enero de 2015 en: <http://www.camara.cl/www/dai/frames/np/gen.asp?vri=4>

de la delegación mexicana, se sostuvieron reuniones exclusivas para tratar los temas de tráfico de drogas, terrorismo y crimen organizado¹¹¹. La segunda reunión tomó lugar en Puerto Vallarta, en enero de 2014; ahí se analizaron temas políticos, económicos y de seguridad, haciendo énfasis en aquellos que pertenecen a la agenda actual, a saber, el medio ambiente, los objetivos del desarrollo post 2015, los temas de jóvenes y el empoderamiento de las mujeres¹¹².

Foros temáticos

Los encuentros interparlamentarios de carácter temático procuran agrupar un amplio espectro de reuniones para analizar la evolución de cierto tema. Estos encuentros son organizados por una o varias asambleas parlamentarias con el fin de permitir la interacción con representantes gubernamentales y funcionarios de las organizaciones internacionales que lideran el trabajo multilateral en esa área. Como en el caso de los foros regionales, las actividades en estos foros adquieren relevancia internacional a partir de la adopción de declaraciones institucionales conjuntas. Como resultado de su labor, gran parte de los compromisos que se asumen en estas instancias tienen efectos importantes en la legislación nacional.

La Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC) es ejemplo de este tipo de instituciones. Caracterizada por ser la única red internacional de parlamentarios concentrados en combatir la corrupción, la GOPAC funciona mediante la creación de Grupos Mundiales de Trabajo (GMT), que promueven la lucha anticorrupción¹¹³. Los legisladores que conforman los GMT presentan iniciativas legislativas o de fiscalización en los senos de los parlamentos nacionales. El Capítulo México se creó en el Senado de la República en 2005 y un año más tarde en la Cámara de Diputados¹¹⁴.

En 2011, y una vez institucionalizada la relación entre México y la GOPAC, nuestro país albergó la IV Conferencia Mundial¹¹⁵ en la que se trató el vínculo entre corrupción y pobreza, y se refrendó la importancia de la participación ciudadana en

¹¹¹ Asia Pacific Parliamentary Forum, "What is the APPF", op. cit.

¹¹² Asia Pacific Parliamentary Forum, "Mensaje de Bienvenida del Presidente del Senado de la República, Sen. Raúl Cervantes Andrade", México, 22 Reunión Anual del APPF, 2 al 16 de enero del 2014. Consultado el 26 de enero de 2015, en: http://www.22appfmexico.org/welcome_sp.php

¹¹³ Para el logro de estos fines, los legisladores que conformen los GMT se apoyan en la Secretaría Mundial de la organización, con sede en Ottawa, y en su Consejo Directivo. El Consejo se compone por miembros de los Capítulos Regionales, los cuales -a diferencia de los GMT- se agrupan en torno a consideraciones geográficas; y éstos a su vez se conforman mediante los Capítulos Nacionales, considerados las células de la GOPAC y los más eficaces para implantar cambios y producir resultados debido a su habilidad para concentrarse en áreas específicas. Ver: GOPAC, "Descripción", 2015. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://gopacnetwork.org/es/757-2/>

¹¹⁴ Cámara de Diputados, Grupo de Trabajo sobre Aplicación Permanente del Principio Ético, Propuesta para impulsar el Capítulo México de GOPAC/PLACC, México, 22 de agosto 2007. Consultado el 13 de enero de 2015 en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Senado/Mis%20documentos/Downloads/PROPUESTA IMPULSAR CAPITULO.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Senado/Mis%20documentos/Downloads/PROPUESTA%20IMPULSAR%20CAPITULO.pdf)

¹¹⁵ En dicha reunión participaron legisladores de más de 46 países, así como representantes de los poderes ejecutivos y de organismos internacionales.

la lucha contra este delito¹¹⁶. Para México, esta reunión significó un impulso importante a la voluntad política de los legisladores en temas de combate a la corrupción¹¹⁷. El escrutinio por parte de la opinión pública es una de las consecuencias de la labor de GOPAC; en este sentido, los informes anuales han incidido sobre los parlamentarios, derivando en distintas acciones legislativas en la materia. La propia discusión actual sobre la posible conformación de una Agencia Anticorrupción en México así como determinados convenios internacionales contra el lavado de dinero tiene en la actividad de GOPAC una inspiración y retroalimentación importante¹¹⁸.

La Organización Mundial de Legisladores por un Ambiente Balanceado (GLOBE) es otro ejemplo de parlamentarios reunidos en nombre de una causa. El objetivo de la Organización es apoyar a legisladores de todo el mundo en el desarrollo y el avance de leyes sobre cambio climático, protección forestal y capital natural. GLOBE surgió en 1989 como derivación del G-S con el fin de crear una masa crítica de legisladores capaces de avanzar en respuestas legislativas comunes ante los desafíos que supone un desarrollo sustentable¹¹⁹. En esta línea, GLOBE ha lanzado dos iniciativas a fin de fortalecer las estructuras normativas nacionales, a saber, la Iniciativa Forestal y la Iniciativa sobre Capital Natural. Ambas propuestas han reunido no sólo parlamentarios de varios países, sino a organizaciones internacionales, como el Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente o representantes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

Los representantes de GLOBE México atribuyen a la labor de esta organización algunas iniciativas nacionales como la Ley General del Cambio Climático (LGCC) u otras a nivel estatal. Además, el reconocimiento en la materia, por parte de organización, y la aprobación de la LGCC le mereció a México ser el anfitrión de la II Cumbre Mundial de Legisladores GLOBE (2014). Recientemente, en el marco de la conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en diciembre de 2014, se realizó la XX Cumbre de Legisladores GLOBE COP20, en ella se hizo un llamado a legislar de acuerdo con el respeto al

¹¹⁶ Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, "Reporte Ejecutivo", 22 de marzo de 2011. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://www.gopacnetwork.org.mx/reporte-ejecutivo>

¹¹⁷ El encuentro permitió poner sobre la mesa iniciativas concretas como un "gran pacto nacional anticorrupción" o la consolidación de mecanismos o instituciones preexistentes Ver: GOPAC México, "Memoria de la IV Conferencia mundial GOPAC", 11-13 de mayo de 2010, México D.F. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://www.gopacnetwork.org.mx/wpcontent/uploads/2011/09/memoria-fotografica-IV-CUMBRE1.pdf>

¹¹⁸ Vanguardia, "México y EU van contra lavado de dinero", 10 de febrero de 2011. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://www.vanguardia.com.mx/mexico-y-eu-van-contra-lavado-de-dinero-64SSS9.html>

¹¹⁹ La reunión tuvo lugar del 6 al 8 de junio de 2014. En la resolución aprobada en la reunión de México se destaca el papel de los marcos normativos y la supervisión legislativa en la protección y uso de los recursos naturales GLOBE International. Ver: GLOBE, "Resolución de legisladores. Adoptada por la 2a Cumbre Mundial de Legisladores, Congreso Mexicano", 6-S de junio de 2014. Consultado en línea el 14 de noviembre 2015 en: <http://twitdoc.com/upload/marisaortizm/resoluci-n-de-legisladores-final-esp-09junio200S-.pdf> Ver también: GLOBE, "Cumbre mundial de legisladores 2014", s. f. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://mexico.globeinternational.org/index.php/globe-legislation-studies/sobre-world-summit>

acuerdo respecto al cambio climático y las emisiones de gases efecto invernadero vísperas de la próxima Conferencia de las Partes en 2015, que busca un nuevo¹²⁰.

Foros Temáticos-Regionales

Esta cuarta subcategoría de foros contempla aquellas instancias parlamentarias internacionales que se reúnen en torno a un tema de interés, pero que se inscriben en una región geográfica específica, en algunos casos, por intereses comunes, en otros, porque la temática afecta directamente a la región.

Uno de los ejemplos más claros y cercanos es el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM), el cual surgió en 2009 ante la necesidad de establecer un órgano de coordinación regional entre los legisladores de México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y el Parlacen, a fin de fortalecer la discusión sobre temas migratorios¹²¹. Su propósito es contribuir a la elaboración, revisión y aprobación de marcos jurídicos¹²² que favorezcan políticas públicas sobre el tema. Un factor distintivo de este espacio regional es que dentro de sus órganos de gobierno, se encuentra el Grupo Consultivo Regional que promueve la participación de la sociedad civil para suscitar el respeto a los derechos de los migrantes y sus familiares. Actualmente se cuenta con la participación de la sociedad civil mexicana y guatemalteca en diálogo con la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).

Los temas que trabaja México en el COPAREM están definidos por los fundamentos de la organización. Durante su presidencia temporal, la delegación mexicana celebró la 6ª reunión de trabajo del Consejo en julio de 2014, con el objeto de conocer la ruta migrante en la frontera norte del país y así contribuir a armonizar las legislaciones de los países miembros para solucionar los conflictos que surgen a partir de una migración forzada¹²³. Por iniciativa mexicana, se acordó crear un

¹²⁰ Lima COP 20, CMP 10, "Cumbre de Legisladores GLOBE se reúne en el marco de la COP20 para debatir política ambiental internacional", S de diciembre de 2014. Consultado el 14 de enero de 2015 en: <http://www.cop20.pe/16931/cumbre-de-legisladores-globe-se-reunio-en-el-marco-de-la-cop20-para-debatir-politica-ambiental-internacional/>

¹²¹ Asamblea Nacional de Nicaragua, "Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM)", Nicaragua: Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias, s. f., p. 1. Consultado el 20 de enero de 2015 en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Mis%20documentos/Downloads/Consejo%20Parlamentario%20Regional%20Sobre%20las%20Migraciones%20\(COPAREM\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Mis%20documentos/Downloads/Consejo%20Parlamentario%20Regional%20Sobre%20las%20Migraciones%20(COPAREM)%20(2).pdf)

¹²² Ídem. 11S Otra de sus funciones es promover entre los integrantes la suscripción, ratificación y cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en particular, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Ver: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Reglamento Interno del COPAREM", en IV Asamblea Ordinaria del Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM) Ciudad de México) 25-27 de septiembre de 2013, Serie América Latina, No. 47, México, Senado de la República. Consultado el 20 de enero de 2015 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/seriealatina47.pdf>

¹²³ La Gazzeta DF, "Ana Guevara dirige al COPAREM en el recorrido del desierto mexicano por la ruta migrante", 4 de agosto de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: <http://lagazzetadf.com/noticia/2014/0S/04/ana-guevara-dirige-al-coparem-en-el-recorrido-del-desiertomexicano-por-la-ruta-migrante/>

verdadero esquema de responsabilidad compartida a nivel regional, bajo el argumento de que han sido las políticas económicas de los países miembros corresponsables de la expulsión sistemática de sus ciudadanos¹²⁴. Así, la labor mexicana ha buscado sensibilizar a los legisladores centroamericanos quienes han asumido el compromiso de impulsar cambios legislativos que permitan dar protección efectiva a los derechos de los migrantes¹²⁵.

Otra instancia de este tipo es la Conferencia Parlamentaria de Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED), cuyo fin tiene que ver con promover el conocimiento y comprensión de los problemas que afectan al medio ambiente y al desarrollo entre los parlamentarios de la región Asia Pacífico. Se fundó en 1993 por la Liga Parlamentaria de Corea sobre la infancia, Población y Medio Ambiente (CEP) tras la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. Actualmente cuenta con una membresía de 46 países, entre ellos, México, quien ha aprovechado para exponer temas de interés como cambio climático, turismo sostenible, energía, cobertura y protección forestal, desarrollo agrícola, así como suficiencia alimentaria. Temas sobre los cuales se han adoptado declaraciones conjuntas¹²⁶.

La APPCED ha funcionado para México como una plataforma de comunicación y entendimiento mutuo entre los parlamentarios de Asia Pacífico en temas de desarrollo sustentable¹²⁷. México participó activamente durante la reunión de la 15ª Asamblea General, que se llevó a cabo en Kuala Lumpur en 2011. En el marco de dicha reunión cuyo tema fue Turismo y CO2., la delegación mexicana enfatizó el hecho de que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) consideró a México como el único país del mundo que ha incrementado su presupuesto en protección de bosques y selvas; e hizo un llamado a atender al problema de las emisiones de gases de efecto invernadero, dada la importancia del turismo para el desarrollo económico¹²⁸. La última Asamblea General se llevó a cabo en agosto de 2014, en Teherán; ahí se trató el

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ Dominio Ciudadano, "Guevara dirige al COPAREM por el desierto mexicano por la ruta migrante", 4 de agosto de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: <http://dominiociudadano.org/2014/OS/ana-guevara-dirige-alcoparem-en-el-recorrido-del-desierto-mexicano-por-la-ruta-migrante/>

¹²⁶ No obstante los estatutos del APPCED establecen que la Asamblea General debe reunirse una vez al año, este objetivo no se ha cumplido en todos los casos debido a que las condiciones políticas de algunos países sedes no han permitido que se concrete la reunión.

¹²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Parliamentarians from Asia-Pacific seek solutions on environment and development", 24 de agosto de 2014. Consultado en línea el 10 de febrero de 2015 en: <http://www.ir.undp.org/content/iran/en/home/presscenter/articles/2014/OS/24/parliamentarians-from-asiapacific-see-solutions-on-environment-and-development.html>

¹²⁸ Sistema de Información Legislativa, "Informe que remite el senador Carlos Jiménez Macías con motivo de su participación en la 15ª Asamblea General de la Conferencia de Parlamentarios de Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED), que tuvo lugar en Kuala Lumpur, Malasia del 6 al 9 de junio de 2011", Secretaría de Gobernación, 2011. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/07/asun_27S2626_20110713_131056976S.pdf

fortalecimiento legal de la protección al medio ambiente y los daños económicos y ambientales que Israel ha ocasionado en Gaza¹²⁹.

Instancias legislativas de instituciones internacionales

Si bien estas instituciones se pueden confundir con las anteriores, especialmente porque sus actividades se contextualizan mediante la celebración de foros, lo cierto es que su función y sus motivos están predeterminados por las instituciones originarias de las que ellas dependen. A diferencia de los foros anteriores, la agenda de estas instancias está definida por los procesos que se desarrollan en las instituciones originales; de manera que su labor principal consiste en brindar apoyo legislativo a tales procesos.

En primer lugar, se encuentra la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat). Esta asamblea es el brazo parlamentario de la Asociación Estratégica Birregional¹³⁰, establecida en 1999 en el marco de las Cumbres entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe¹³¹. Se compone de 150 miembros; 75 del Parlamento Europeo y 75 del componente latinoamericano, provenientes del Parlantino, Parlacen, del Parlandino (Parlamento Andino) y, desde 2009, del Parlasur (Parlamento del Mercosur). Los miembros del EuroLat son designados de acuerdo con los procedimientos internos de cada Parlamento, de forma que la Asamblea refleje la diversidad de grupos políticos y países representados en cada uno de dichos Parlamentos¹³². Su objetivo fundamental es la promoción de los procesos de integración.

En segundo lugar, el Foro Parlamentario Iberoamericano (FPIA) que data de 2005, reúne a parlamentarios de 22 países, con el fin de analizar y evaluar las actividades de la Conferencia Iberoamericana que realizan los Jefes de Estado y de Gobierno¹³³. Entre los temas que atiende destacan el fortalecimiento democrático institucional, la cooperación para el desarrollo, innovación, cultura, educación y

¹²⁹ Sistema de Información Legislativa, "Informe que remite el senador Carlos Jiménez Macías con motivo de su participación en la 15a Asamblea General de la Conferencia de Parlamentarios de Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED), que tuvo lugar en Kuala Lumpur, Malasia del 6 al 9 de junio de 2011", Secretaría de Gobernación, 2011. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/07/asun_27S2626_20110713_131056976S.

¹³⁰ México no asistió a las últimas dos reuniones del organismo realizadas en Nepal y Teherán. Ver: PRESSTV, "Environmental concerns addressed in Tehran APPCED meeting", 23 de agosto de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015 en: <http://www.presstv.ir/detail/2014/08/23/376342/appced-asia-pacific-17th/>

¹³¹ Parlamento Europeo, "Qué es el EuroLat", s. f. Consultado en línea el 26 de enero de 2015 en: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/whatiseurolat.es.htm>

¹³² Parlamento Latinoamericano, "Qué es el EuroLat", s. f. Consultado en línea el 26 de enero de 2015 en: <http://www.parlatino.org/es/eurolat.html>

¹³³ 12S Sus objetivos son: a) participar en el desarrollo y consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, para la proyección de esta región; b) fortalecer las instituciones democráticas de los países miembros; c) dar seguimiento a los programas multilaterales de cooperación que se desarrollen en la Comunidad Iberoamericana; y, d) desarrollar programas de cooperación técnica interparlamentaria. Se creó de manera previa a la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, España. Ver: Secretaría General Iberoamericana, "Estatuto de Montevideo. II Foro Parlamentario Iberoamericano 25 y 26 de septiembre de 2006", Montevideo, 2006. Consultado el 21 de enero de 2015 en: <http://segib.org/foros/files/2011/04/Estatuto-de-Montevideo2006.pdf>

equidad de género. Después de cada reunión anual se emiten declaraciones y se enfatiza en la necesidad de un mayor involucramiento de los Parlamentos en el seguimiento y puesta en práctica de lo acordado.

El X Foro Parlamentario Iberoamericano tuvo lugar en la Ciudad de México en noviembre de 2014. Los ejes temáticos que se trataron fueron: innovación y conocimiento, cultura e identidad iberoamericana, inclusión y calidad educativa, igualdad de oportunidades y equidad de género¹³⁴. En su participación, el Senado mexicano destacó el papel del foro como un espacio para compartir las experiencias y prácticas exitosas que han funcionado en los países, a fin de impulsar la igualdad en la región¹³⁵.

En tercer lugar, el Foro de Presidentes de Parlamentos del G-20 (Grupo de las veinte economías más importantes del mundo), creado en 2010, se ha convertido en una de las plataformas más relevantes de la diplomacia parlamentaria actual. En sus encuentros, se tratan temáticas de alcance universal, como la crisis nuclear, los desastres naturales, la pobreza, el terrorismo y la crisis financiera¹³⁶. El objetivo central es promover el intercambio de estrategias y experiencias con objeto de identificar y apoyar las acciones legislativas necesarias que contribuyan a la aplicación de las políticas identificadas por los Jefes de Estado y de Gobierno como prioritarias en sus respectivas Cumbres¹³⁷.

México organizó el cuarto Foro de Presidentes de Parlamentos del G-20 y abogó por la invitación de ambas cámaras al Foro en el caso de los sistemas bicamerales, a pesar de que se había preestablecido a los presidentes de las Cámaras Altas como los invitados originales de reuniones anteriores. El principal papel de México como organizador consistió en dar continuidad a aquellos temas que se habían trabajado en las reuniones previas, tres de índole económico-financiero y uno en

¹³⁴ Las conclusiones de este X Foro consistieron en reafirmar el papel de la Cumbre Iberoamericana (de Jefes de Estado y de Gobierno) como el principal mecanismo de concertación política y de cooperación que fomenta una mayor vinculación entre sus países integrantes; se exhortó a los Jefes de Estado y de Gobierno a considerar en su Declaración Final la promoción del "acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento a la diversidad cultural como propuestas fundamentales de Iberoamérica en la negociación de la agenda de desarrollo post-2015." (Secretaría General Iberoamericana, "Conclusiones del X Foro Parlamentario Iberoamericano", México D. F., 6 y 7 de noviembre 2014. Consultado el 22 de enero de 2015 en: <http://www.segib.org/sites/default/files/CONCL-X-FORO-PARLAMENTARIO.pdf>)

¹³⁵ En la mesa enfocada a la cultura, industrias culturales y creativas, la delegación mexicana puntualizó que la economía naranja (cultura como detonador al desarrollo económico, contribuyendo así a la cohesión social de los pueblos) podría asociarse a la fuerza laboral en los países Iberoamericanos, siendo el reto de los parlamentarios actualizar la legislación cultural. Para el tema de la calidad en la educación, la delegación mexicana expresó su preocupación por el bullying, refirió que México ya está trabajando por la educación de calidad como derecho humano, ejemplos son el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Las legisladoras mexicanas subrayaron que es tarea de los parlamentarios crear políticas públicas encaminadas a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres y propiciar una mayor participación de ellas en la vida pública.

¹³⁶ Agencia de Noticias Yonhap (Seúl) "Cumbre del G-20 en Seúl", 4 de mayo de 2011. Consultado el 16 de enero de 2015 en: <http://spanish.yonhapnews.co.kr/ng20/2011/05/04/3201000000ASP20110504003S00SS3.HTML>

¹³⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "IV Foro de Presidentes de Parlamentos de Países miembros del G-20", Carpeta Informativa, México D.F., Senado de la República, 3,4 y 5 de abril 2013.

materia de cambio climático, medio ambiente y recursos naturales. En la declaración resultante de este foro se destacó la urgencia de legislar y establecer políticas en materia de empleo, cambio climático, combate a la corrupción y al lavado de dinero.

Posteriormente, en 2011, se integró la Red de Parlamentarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desde 2003, la OCDE ha celebrado Seminarios de Alto Nivel dirigidos a Parlamentarios de los 34 países integrantes, con el fin de incluirlos en sus avances y decisiones. De esta manera, su secretario general institucionalizó esta práctica, bajo el nombre de la Red, y se estableció como objetivo facilitar el diálogo y mejorar la eficacia de los flujos de información entre la OCDE y los parlamentos. Los parlamentarios mexicanos han aprovechado este espacio para conversar sobre temas propios de la Organización, a saber, educación, empleo, políticas fiscales y crecimiento económico.

Más tarde, se creó la Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Al igual que las anteriores, esta Comisión no tiene una agenda independiente sino que va de la mano con las reuniones y acuerdos emanados de la Alianza del Pacífico. De manera que su objetivo inmediato no es promover la integración regional, sino examinar todos los aspectos relacionados con las disposiciones del Acuerdo Marco así como supervisar el grado de avance del trabajo en las instancias técnicas y políticas encargadas de la ejecución e implementación de las políticas de integración. De igual forma, busca brindar apoyo y entendimiento legislativo con el fin de que las resoluciones de la Alianza del Pacífico sean efectivas y logren avanzar en distintos cauces institucionales. Desde el segundo encuentro de la Comisión el Senado Mexicano mantiene la Presidencia Pro Témpore y se ha propuesto como objetivo institucionalizar dicho órgano, entregándole un papel preponderante que tienda puentes jurídicos y diplomáticos para facilitar los acuerdos y acciones de la Alianza.

Reuniones Interparlamentarias Binacionales, Grupos de Amistad y Comisiones Parlamentarias Mixtas

Las Reuniones Interparlamentarias Binacionales representan otro espacio importante de la diplomacia parlamentaria en el que se conforman mecanismos para fortalecer los vínculos entre dos naciones. Suelen ser anuales y mantienen objetivos específicos y agendas concretas. Las reuniones interparlamentarias que ha efectuado México se han centrado sobre todo, desde una perspectiva histórica, en América del Norte. Estados Unidos con 51 reuniones, es el país con el que mayor número de reuniones interparlamentarias se han realizado, seguido por Canadá con quien se han efectuado 20 reuniones. Después de América del Norte, México ha concentrado su atención con países latinoamericanos; por ejemplo con Cuba ha celebrado catorce reuniones; con Chile, diez; con Guatemala, cinco; con Brasil, dos;

y con Paraguay, El Salvador y Argentina, solamente una. Por su parte, España es el único país europeo con el que se han desarrollado reuniones interparlamentarias, contando 14 a la fecha.

Las reuniones interparlamentarias son un instrumento de diálogo entre ambos Congresos pero están lejos de ser un mecanismo para la toma de decisiones. Si bien las reuniones interparlamentarias han sido fuertemente criticadas por su bajo nivel de institucionalización, por el reducido seguimiento a compromisos entre una Reunión y otra, y por depender excesivamente de determinados liderazgos políticos de carácter coyuntural, es verdad que desde sus orígenes ha servido a destrabar complejas negociaciones entre ambos países. Uno de los casos multicitados en la bibliografía especializada es el de la reintegración a territorio mexicano del territorio del Chamizal en 1963 luego de las primeras Reuniones Interparlamentarias.

No obstante, y especialmente a partir de la entrada en vigor del TLCAN hace poco más de dos décadas, las Reuniones Interparlamentarias han venido a agregarse a una serie de espacios de institucionalización de un diálogo constante que ha servido para, por ejemplo, sensibilizar a los legisladores sobre la importancia de la relación bilateral vis a vis otros vínculos de Estados Unidos con el mundo. Es el caso también, por ejemplo, de ciertas discusiones sobre migración, narcotráfico, seguridad fronteriza y derechos humanos que sin duda han tenido repercusiones constructivas en la relación bilateral. Desde la discusión relativa a la responsabilidad compartida como enfoque general de la agenda bilateral sobre seguridad y migración hasta la que se refiere a la necesidad de concebir a la Iniciativa Mérida

Indudablemente, las reuniones interparlamentarias con Canadá, España y Cuba conforman otros ejemplos relevantes de una diplomacia parlamentaria que ha servido para la consecución de distintos propósitos. A las Reuniones Interparlamentarias con Canadá se les atribuye frecuentemente, desde la celebración de la primera en 1975, el seguimiento y suministro de recomendaciones y elementos de evaluación sobre el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales así como el apoyo recíproco, en su momento, al TLCAN desde la trinchera legislativa. Recientemente, la Reunión Interparlamentaria ha servido también para fortalecer el rechazo mexicano al establecimiento de visados para los turistas mexicanos. Se reconoce, en consecuencia, que en la flexibilización de este requisito la Reunión Interparlamentaria jugó un papel central. Una de las ideas aún sin materializarse, pero surgidas precisamente de este mecanismo, es la de crear una Reunión Parlamentaria Trilateral -con la participación de ambas Cámaras-entre México, Estados Unidos y Canadá que aborde lo relativo a la Cumbre de América del Norte y, en términos generales, la agenda de integración norteamericana.

Por su parte, las Reuniones Interparlamentarias con España, establecidas en 1980, han tenido por común denominador un importante contenido económico, de promoción del comercio y la inversión recíproca, que en cierta medida fungió como

el espacio de encuentro e interlocución entre legisladores mexicanos y europeos antes de los mecanismos parlamentarios de seguimiento al Acuerdo Global.

Finalmente, con Cuba, las Reuniones Interparlamentarias establecidas desde 1996 han tenido el propósito de mantener un espacio de diálogo independiente y al margen de periodos de encuentro y desencuentro que las relaciones bilaterales han experimentado en las últimas dos décadas. No sólo como herramienta para mantener el diálogo político, aun cuando la comunicación entre gobiernos quedó severamente mermada luego del retiro del Embajador mexicano en La Habana y el enfriamiento de relaciones de mayo de 2004, sino precisamente para recomponer las relaciones bilaterales y llevarlas a su punto actual, las Reuniones Interparlamentarias entre México y Cuba han sido esenciales.

Aparte de las reuniones interparlamentarias, existen también los Grupos de Amistad binacionales, los cuales suelen reconocerse como una versión menos desarrollada de los primeros, y cuyo objetivo es estrechar lazos políticos, económicos y culturales entre países. El criterio para la creación de estos grupos es muy amplio; por lo general, son muy diversos y tienen distintos niveles de trabajo. En opinión de algunos especialistas estos grupos tienden a tratar principalmente con temáticas más amplias en las relaciones internacionales y adquieren relevancia si hay una crisis que envuelve dos Estados. Estos Grupos tienen objetivos más diversificados que en ocasiones obedecen a iniciativas particulares y circunstanciales por lo que muchas veces no tienen objetivos claros ni definidos de manera previa.

Como se ha mencionado en el caso de México los grupos de amistad se constituyen exclusivamente por la Cámara de Diputados.

A diferencia de las reuniones interparlamentarias y los grupos de amistad, las Comisiones Parlamentarias Mixtas se han caracterizado por ser foros altamente institucionalizados. Su objetivo es prácticamente el mismo, es decir, la promoción del diálogo y el entendimiento parlamentario entre ambas partes; además de construir un canal de diálogo alterno a la rigidez protocolaria que caracteriza a la diplomacia tradicional. México ha establecido dos CPM, con la Unión Europea y China. La primera se estableció en 2005 y, desde entonces, se ha reunido de una a dos veces al año, con el fin de dar seguimiento y apoyo legislativo al Acuerdo de Asociación Estratégica suscrito en 1997 y en vigor desde el 2000. Este mecanismo institucional permite la profundización del diálogo parlamentario con el objeto de mejorar las relaciones entre México y los países integrantes de la Unión Europea, defender posiciones comunes en la defensa de los derechos humanos y el Estado de Derecho así como apoyar en la realización de proyectos conjuntos en materia económica, científica y educativa. Durante su más reciente reunión, la XVIII, celebrada en febrero de 2015, ambas delegaciones exhortaron al Gobierno mexicano a llevar a cabo una investigación exhaustiva y completa sobre el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en septiembre de 2014 en Iguala además de fijar compromisos, acuerdos y recomendaciones para mejorar la cooperación en materia

comercial, de seguridad y medio ambiente entre ambas partes en ocasión de la revisión y eventual actualización del Acuerdo Global. Con China, la primer CMP se inauguró en 2010, con el objeto de establecer una agenda de política exterior específica que asumiera con mayor compromiso el significado de la Asociación Estratégica establecida en 2003 así como formular recomendaciones útiles para el estrechamiento de las relaciones bilaterales.

Expresiones ad hoc de Diplomacia Parlamentaria

La cooperación interparlamentaria ha tratado esencialmente de acentuar el control democrático a escala internacional y garantizar mayor transparencia y apertura en procesos de toma de decisiones. En ello se fundamenta precisamente la participación de Parlamentos y sus integrantes en Misiones de Observación Electoral. Para la Unión Europea, por ejemplo, las elecciones son la base del funcionamiento democrático. Bajo esta primicia, las acciones de apoyo al derecho a participar en elecciones libres contribuyen de manera enfática a la paz, la seguridad y la prevención de conflictos alrededor del mundo y, particularmente, en regiones en desarrollo y democracias frágiles. Con estos argumentos, delegaciones de diputados europeos se envían con regularidad a terceros países en el marco de Misiones de Observación Electoral. Por otra parte, en América Latina, COPA ha hecho grandes esfuerzos en este sentido. Estas misiones tienen el objetivo de dar testimonio imparcial y certificar el proceso electoral, con la finalidad de contribuir a la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en las Américas.

En el ámbito de la cooperación parlamentaria existe además una serie de actividades muy diversas en las que se pueden incluir invitaciones particulares, asistencia a eventos específicos y giras de delegaciones de parlamentarios. Además de reuniones individuales o en grupos de parlamentarios con autoridades de gobiernos de otros países. Por ejemplo con los países de África, las actividades de diplomacia parlamentaria se han concentrado en visitas de diplomáticos o parlamentarios africanos al Congreso de la Unión, con el fin de conversar sobre temas, especialmente, de desarrollo económico, equidad de género y juventud. Este instrumento se ha utilizado para la realización de actividades culturales en las que se han invitado a embajadores de países africanos en México.

La participación de parlamentarios se ha dado también en reuniones públicas de partidos o movimientos sociales en otros países, o en asociaciones internacionales de partidos políticos como la Internacional Demócrata de Centro, Internacional Demócrata Cristiana o la Internacional Socialista, la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) o la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA).

Finalmente, es importante subrayar que los ejemplos tratados en los párrafos previos no cubren la totalidad de foros existentes. En otros continentes, hay una variedad interminable de foros, cuyos objetivos también son muy diversos. A modo de ilustración, se pueden citar, en términos regionales, la Red de Parlamentarios

Centroafricanos, la Asamblea Parlamentaria Euro Mediterránea, el Parlamento Árabe; y, en relación con foros temáticos, el Consejo Parlamentario contra el Antisemitismo o el Parlamento Negro de las Américas. No obstante, la idea del apartado es tratar aquellos foros que de alguna manera tienen un vínculo con el Parlamento Mexicano.

El Senado mexicano en actividades de Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de acción, temas destacados y contexto democrático actual

En términos generales, la diplomacia parlamentaria en México representa una actividad reciente. Si bien existen algunos antecedentes como la participación de México en la Unión Interparlamentaria desde 1925 y la realización de reuniones interparlamentarias México -Estados Unidos efectuadas a partir de 1961, la gran mayoría de actividades del Senado en materia de diplomacia parlamentaria se desarrollaron a partir de hace poco más de dos décadas. Ello incluye, por ejemplo, el ingreso de México al Parlatino en 1987 y más recientemente su participación en la Red Parlamentaria Global de la OCDE en 2011 y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe en 2012.

De tal modo que en estos últimos años la diplomacia parlamentaria se ha intensificado de manera importante y se materializando en múltiples y variadas modalidades. Hoy en día, el Senado mexicano es parte de alrededor de 20 organizaciones parlamentarias internacionales, es observadora de foros regionales en América Central y Europa, atiende año con año un número creciente de visitas protocolarias y emprende giras de trabajo a otros Parlamentos con cada vez mayor regularidad.

Actualmente, el Senado mexicano ocupa las Presidencias de ParlAmericas, de la Red de Mujeres Parlamentarias y de la Comisión Parlamentaria Mixta México -Unión Europea. México ha asumido la presidencia del Parlatino en dos ocasiones, ha ocupado tres lugares en su Junta Directiva y actualmente ocupa el Secretariado General de dicho organismo. Asimismo, mantiene la Vice-Presidencia de la Confederación Parlamentaria de las Américas cuya Secretaria Ejecutiva se encuentra en nuestro país.

Por otra parte, nuestro país ha sido sede en fechas recientes de importantes reuniones como el Foro de Consulta de Presidentes de Parlamentos del G-20, la Confederación Parlamentaria de las Américas, el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centro América y la Cuenca del Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Solamente en 2014, nuestro país fue sede de eventos parlamentarios internacionales como la XXII Reunión Anual del Foro Parlamentario Asia Pacifico, la II Cumbre Mundial de Legisladores GLOBE, el VI Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias, el X Foro Parlamentario Iberoamericano y la Segunda Reunión de la Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico.

En el ámbito bilateral, las acciones de la diplomacia parlamentaria se han desarrollado a través de las reuniones interparlamentarias, espacio en el que la relación con Estados Unidos ha acaparado la atención. En el ámbito multilateral, dicha acción se ha establecido mediante la participación en foros regionales, internacionales y temáticos. América Latina representa claramente otra de las áreas principales de interés de las acciones de diplomacia parlamentaria, aunque huelga decir que han cobrado relevancia las relaciones parlamentarias con Europa y especialmente las que se sostienen con Asia Pacífico precisamente a partir de la enorme atención que esta región del mundo ha recibido como epicentro de decisiones económicas y políticas de gran relevancia global.

Por otra parte, la condición de México como observador en organismos regionales ha permitido a los representantes mexicanos exponer su posición ante ciertos temas. El status de observador ha representado para los legisladores mexicanos dos oportunidades importantes; la primera relacionada con allegarse directamente de información sobre actores internacionales que le resultan estratégicos y, la segunda, con la posibilidad de establecer vínculos con actores clave a través de su presencia en esos organismos. México, como miembro observador del Parlacen, ha logrado incidir oportunamente sobre políticas de integración económica y comercial en algunos países centroamericanos a propósito de la negociación del Tratado de Libre Comercio único con Centroamérica en vigor desde 2013 así como otros temas cardinales para la infraestructura y administración de la frontera sur. En el segundo caso, México ha encontrado en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por ejemplo, una plataforma de comunicación con actores clave con incidencia sobre las relaciones bilaterales en distintos países del continente.

Entre los temas que el Senado Mexicano ha impulsado en los foros internacionales se encuentra el desarme, la no-proliferación de armas nucleares, el medio ambiente, los objetivos del desarrollo post 2015 y el empoderamiento de las mujeres. Recientemente, México ha traído a la discusión el tema de niños migrantes no acompañados tanto en el marco de la Unión Interparlamentaria como en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Uno de los aspectos más significativos de la participación de México en este último foro es el compromiso colectivo para iniciar un proceso de armonización legislativa en materia de derechos de las personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niñas, niños, adolescentes y migrantes.

Por su parte, otras reuniones parlamentarias han significado para México un impulso importante a la sensibilidad y voluntad política de los legisladores ante ciertos temas; como el de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito de GOPAC y FOPREL. También, a partir de la aprobación de la Ley General de Cambio Climático, México se convirtió en el segundo país en contar con una ley de este tipo además de Gran Bretaña lo cual estimuló una destacada posición en la materia en foros parlamentarios internacionales que ha sido objeto de reconocimiento por parte de GLOBE International. Adicionalmente, a través de

su participación en la APPCED, el Senado de México ha establecido, también, comunicación con parlamentarios de Asia Pacífico en la consecución de agendas en materia de desarrollo sustentable.

En términos generales, la creciente importancia de la diplomacia parlamentaria en México está indisolublemente asociada con el surgimiento de un Congreso plural en nuestro país a partir de las elecciones federales de 1997. El surgimiento del Congreso mexicano como actor plural e independiente del Ejecutivo tuvo como consecuencia inmediata un incremento notable de interés por parte de otros Parlamentos y Congresos del mundo de fortalecer los vínculos con una institución clave en la democratización del país. Igualmente, para las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso, la diplomacia parlamentaria se volvió una herramienta de gran importancia para establecer vínculos políticos y aún personales con liderazgos relevantes tanto en términos de cercanía ideológica y programática como en función de proyectos comunes.

Más aún, a partir de la conformación plural del Congreso Mexicano y, en especial del Senado de la República, la Diplomacia Parlamentaria ha cobrado en efecto una importancia sin precedentes en la medida en que, más allá de la diplomacia convencional, constituye un mecanismo de articulación de proyectos y discusiones que trascienden el ámbito del gobierno y que, en todo caso, se insertan en un esfuerzo de Estado. En el fondo, esta configuración democrática del Parlamento hace posible, en efecto, la existencia de canales diplomáticos alternativos que devienen, en numerosas ocasiones, en contribuciones positivas para las relaciones bilaterales.

La ejecución de la Diplomacia Parlamentaria, no obstante que se constituye como una actividad reciente, ha adquirido importancia como tarea constante y destacada del Senado Mexicano quien tiene incluso la oportunidad de convertirla en una herramienta relevante para las tareas encomendadas por la Constitución para el análisis de la política exterior como facultad exclusiva. Empero, existen un conjunto de actividades no regulares, esporádicas y ad hoc que responden a una multiplicidad de organizaciones y convocatorias parlamentarias, lo cual coloca en ocasiones a la diplomacia parlamentaria en un limbo normativo.

A partir de lo expuesto en este capítulo surgen una serie de interrogantes en torno a ¿cuáles deben ser las estrategias idóneas para normar la intervención en un foro u otro?, ¿cuáles son las prioridades para establecer y participar en reuniones interparlamentarias?, ¿qué tipo de mecanismos debieran procurarse para establecer estrategias integrales en materia de diplomacia parlamentaria? y si ¿existen criterios o estándares para la participación de delegaciones parlamentarias en el ámbito internacional? En efecto, para G. Hamilton, Secretario General del Senado de los Países Bajos, todos los Parlamentos democráticos se preguntan con cierta frecuencia lo que significa para ellos la diplomacia parlamentaria, cuáles

deben ser sus prioridades en este ámbito y si han o no organizado estas actividades de manera tal que se garantice un resultado positivo.

Estas y otras cuestiones, resultan torales en la revisión comparada de experiencias sobre el funcionamiento de la diplomacia parlamentaria en otras regiones del mundo. Como se verá a continuación, a partir del análisis comparado, es posible identificar un grupo de problemas comunes y de soluciones relevantes asociados todos a los alcances, beneficios y necesidades normativas de este instrumento. En efecto, la revisión detallada de algunas de estas experiencias así como de las normas, procedimientos y mecanismos de otros Parlamentos en la materia pueden resultar útiles para incrementar la eficiencia, el profesionalismo y la consecución de objetivos por parte de la diplomacia parlamentaria que el Congreso Mexicano en su conjunto y el Senado de manera particular articulan en el contexto internacional.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503