



11ª Asamblea Plenaria de ParlAméricas.

“Integración de la Sostenibilidad”

Santiago de Chile.

25,26 y 27 de septiembre de 2014



11ª Asamblea Plenaria de ParlAméricas “Integración de la Sostenibilidad”.

**25, 26 y 27 de septiembre de 2014.
Santiago de Chile.**

Serie América Latina No. 107.

**11ª Asamblea Plenaria
Integración de la Sostenibilidad.**

Índice

- 1.- Nota Informativa ParlAméricas.
- 2.- Agenda de trabajo.
 - 2.1. Agenda del Grupo de Trabajo 1.
 - 2.2. Agenda del Grupo de Trabajo 2.
- 3.- Informe de la 10ª Asamblea Plenaria.
- 4.- Perfiles.
 - María Baron. Fundación Directorio Legislativo, Argentina.
 - Cristiano Ferri Faria. Cámara de Diputados de Brasil.
 - Carlos J. de Miguel. ONU/CEPAL.
 - Claudia S. de Windt, OEA.
5. - Material de apoyo Mesa 1 “Parlamento Abierto”.
6. - Material de apoyo Mesa 2 “Agenda Legislativa más allá del 2015.
7. - Las Mujeres y la Salud. Organización Mundial de la Salud.
- 8.- Declaración de Compromiso “Seminario de Parlamentarios de América Latina y el Caribe para la Garantía del Derecho a la Salud Reproductiva, Materna, Neonatal e Infantil”, Brasilia, 2013.
- 9.- Objetivos del Desarrollo del Milenio: Informe 2014.
- 10.- Financiamiento de la Banca Pública en los Planes de Desarrollo de la Nación Venezolana en el período 2000-2012.
- 11.- Avances de América Latina y el Caribe en el cumplimiento de las metas del séptimo objetivo del Desarrollo del Milenio.
- 12.- Más allá de 2015: Visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda.

I. Nota informativa ParlAméricas.

ParlAméricas es una red independiente, compuesta por las legislaturas nacionales de los 35 estados del Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. Su objetivo principal es promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano, así como fomentar el desarrollo del diálogo interparlamentario en temas hemisféricos relevantes.

Los principales órganos del ParlAméricas son:

- **La Asamblea Plenaria.** Es el órgano más alto de decisión de la organización, compuesta por las delegaciones acreditadas de las legislaturas miembro de ParlAméricas.
- **El Consejo de Administración.** Los miembros son elegidos por la Asamblea Plenaria y representan las cuatro subregiones del hemisferio.
- **El Comité Ejecutivo.** Está integrado por el Presidente de ParlAmericas, el Vicepresidente primero, Vicepresidente segundo, que es también el Presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias, y el Secretario y tesorero.
- **La Secretaría Internacional.** Es la encargada de ejecutar los programas y proyectos de la organización, apoyar al Consejo de Administración y al Comité Ejecutivo, y actuar como memoria institucional; su sede se encuentra en Ottawa, Canadá.
- **El Grupo de Mujeres Parlamentarias.** Es un grupo de trabajo permanente de ParlAméricas cuyo presidente es elegido por la Asamblea Plenaria.

El Consejo de Administración.

De acuerdo con el reglamento interno, ParlAméricas es gobernada por el Consejo de Administración, el cual será responsable de realizar actividades que le encomiende la Asamblea Plenaria de ParlAméricas. Los miembros del Consejo son miembros activos de los respectivos parlamentos nacionales. Para mantener un equilibrio en la representación regional, el hemisferio se divide en cuatro subregiones: América del Norte, América Central, El Caribe y América del Sur; y está compuesto por:

- 3 representantes de los parlamentos de América del Norte y 3 de América Central; 4 de América del Sur y 4 del Caribe.
- Tres puestos son elegidos por la Asamblea Plenaria: El Presidente del Consejo, el 1er Vicepresidente y el Presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias, quien es también designado como el 2º Vicepresidente del Consejo de conformidad con el artículo 1.14.3 del reglamento.
- El ex presidente inmediato, un representante del país anfitrión de la próxima Asamblea y el Director General de ParlAméricas también forman parte del Consejo de Administración, sin derecho a voto.

El Consejo de Administración se reúne tres veces al año, incluyendo una en los márgenes de la Asamblea plenaria anual, y ofrece orientación sobre los mandatos y funciones de todas las comisiones.

El Consejo de Administración establece un Comité Ejecutivo de cuatro personas compuesto por:

- El presidente,
- El vicepresidente primero,
- El vicepresidente segundo y
- El secretario tesorero, quien es elegido de entre los miembros de la Junta.

El Comité Ejecutivo funciona virtualmente y se reúne en persona cuando es necesario. Su función primordial es controlar la implementación de la estrategia, la gobernanza, la ética y las comunicaciones de la organización. En las reuniones del Consejo de Administración los miembros discuten los avances y las propuestas de los Comités Permanentes, atendiendo los informes del Comité Ejecutivo, la Secretaría Internacional, y otros, y consideran las cuestiones más apremiantes de la organización.

Actualmente los miembros del Consejo de Administración son:

- Presidente, Randy Hoback, miembro del Parlamento de Canadá.
- Primer Vicepresidente, Victor Juliao III, Diputado de la República de Panamá.
- Segundo Vicepresidente y Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias, Jennifer Simons, Presidenta de la Asamblea Nacional de Surinam.
- Secretario Tesorero, Germán Alcides Blanco Alvarez, representante de la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de Colombia.

En 2014, se han llevado a cabo las siguientes reuniones:

- 33ª Reunión del Consejo de Administración, Santo Domingo, República Dominicana, 20 de marzo de 2014. Dicha reunión tuvo como objetivo discutir el presupuesto de la organización y explicar el plan de trabajo y el presupuesto para el siguiente año, además de aprobar propuestas relativas al encuentro de Grupo de Mujeres Parlamentarias y la 11ª Asamblea Plenaria.
- 34ª Reunión del Consejo de Administración, Ciudad de México, 23 de junio de 2014. El objetivo de la reunión fue recibir noticias de parte del personal de la Secretaría Internacional, aprobar propuestas con temas del encuentro del Grupo de Mujeres Parlamentarias y de la 11ª Asamblea Plenaria, aprobar el plan de trabajo y el presupuesto para el siguiente año.
- 6º Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias, Ciudad de México, 24 de julio de 2014. Tuvo como objetivo conocer los logros en la relación a la garantía de igualdad de género: experiencias en la promoción de la legislación y programas que benefician a las mujeres en sus países.



2.- Agenda

11ª Asamblea Plenaria

Integración de la sostenibilidad

25 al 27 de septiembre de 2014– Santiago de Chile

Día 0: 24 de septiembre

Durante el día	Llegada de los participantes; transporte del aeropuerto al hotel
9:00 am – 11:00 am	Reunión del Consejo de Administración de ParlAmericas. <i>Sede Santiago del Congreso Nacional, Sala de lectura</i>
11:00 am – 11:30 am	Pausa
11:30 am – 1:30 pm	Reunión del Consejo de Administración de ParlAmericas (continuación). <i>Sala de lectura</i>
7:00 pm – 9:00 pm	Recepción de bienvenida informal en el Hotel Plaza San Francisco. <i>Salón Danubio y Támesis</i>

Día 1: 25 de septiembre

7:45 am	Reunión en el lobby del hotel para transporte al Congreso
8:15 am – 8:45 am	Registro
9:00 am – 9:45 am	Inauguración de la 11ª Asamblea Plenaria. <i>Sala de sesiones</i> Palabras de bienvenida: - Ignacio Urrutia Bonilla, Consejo de Administración de ParlAmericas - Randy Hoback, Presidente de ParlAmericas - Jennifer Simons, Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias - Aldo Cornejo González, Presidente de la Cámara de Diputados de Chile
9:45 am – 10:00 am	Fotografía oficial
10:00 am – 10:30 am	Primera sesión de la Asamblea Plenaria. <i>Sala de sesiones</i> Aprobación de la agenda Informe anual de ParlAmericas Presentación del presidente de la 11ª Asamblea Plenaria Presentación de las resoluciones / recomendaciones del Consejo de Administración Anuncio de los procedimientos electorales
10:30 am – 11:00 am	Conferencia principal: Hernán Larraín, Senador, Chile. <i>Sala de sesiones</i>
11:00 am – 11:30 am	Pausa
11:30 am – 1:30 pm	Grupo de Trabajo 1: “Parlamento abierto”. <i>Sala de sesiones</i> Presentación de la experta: María Baron, Fundación Directorio Legislativo Presentación del experto: Cristiano Ferri, Laboratorio Hacker / Cámara de Diputados, Brasil Encuesta sobre los parlamentarios y el uso de las tecnologías digitales Ronda de preguntas y respuestas; debate
1:30 pm – 3:30 pm	Almuerzo en el hotel. <i>Salón Danubio y Támesis.</i> Los tiempos incluyen el transporte Congreso – hotel – Congreso

- 3:30 pm – 5:00 pm **Grupo de Trabajo 1: “Parlamento abierto” (continuación).** *Sala de lectura*
Discusiones en mesas redondas; informe en plenaria
- 5:00 pm – 5:30 pm Encuentro con las organizaciones de la sociedad civil
- 5:30 pm Transporte al hotel
- 7:30 pm Reunión en el lobby del hotel para transporte a la cena
- 8:00 pm – 10:00 pm Cena. *Club de la Unión*

Día 2: 26 de septiembre

- 8:30 am Reunión en el lobby del hotel para transporte al Congreso
- 9:00 am – 11:00 am **Grupo de Trabajo 2: “Agenda de desarrollo más allá de 2015: perspectivas legislativas”.** *Sala de lectura*
Presentación del experto: Carlos J. de Miguel, CEPAL
Presentación de la experta: Claudia de Windt, OEA
Ronda de preguntas y respuestas; debate
- 11:00 am – 11:30 am Pausa
- 11:30 am – 12:30 pm **Grupo de Trabajo 2: “Agenda de desarrollo más allá de 2015: perspectivas legislativas” (continuación).** *Sala de lectura*
Discusiones en mesas redondas; informe en plenaria
- 12:30 pm – 1:30 pm **Reunión del Grupo de Mujeres Parlamentarias: Atención médica de la mujer.** *Sala de lectura*
Informe de actividades por la Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias
Presentación de la experta: Dra. Paulina Troncoso, Ministerio de Salud de Chile
Presentación de la experta: María Antonieta Alcalde, Federación Internacional de Planificación Familiar / Región del Hemisferio Occidental (IPPF/RHO)
- 1:30 pm – 3:30 pm Almuerzo en el hotel. *Salón Danubio y Támesis.* Los tiempos incluyen el transporte Congreso – hotel – Congreso
- 3:30 pm – 5:30 pm **Reunión del Grupo de Mujeres Parlamentarias: Atención médica de la mujer (continuación).** *Sala de lectura*
Ronda de preguntas y respuestas; debate
Discusiones en mesas redondas; informe en plenaria
- 5:30 pm – 6:30 pm Visita al Museo Chileno de Arte Precolombino
- 6:30 pm – 8:30 pm Cóctel en el Museo Chileno de Arte Precolombino
- 8:30 pm Transporte al hotel

Día 3: 27 de septiembre

- 8:30 am Reunión en el lobby del hotel para transporte al Congreso
- 9:00 am – 10:30 am **Segunda sesión de la Asamblea Plenaria.** *Sala de sesiones*
Presentaciones de los presidentes y consideración de los resultados de los grupos de trabajo
- 10:30 am – 11:00 am **Elecciones para el Consejo de Administración de ParI Americas y el Comité Ejecutivo del Grupo de Mujeres Parlamentarias**

11:00 am – 11:20 am	Pausa
11:20 am – 12:00 pm	Resultado de las elecciones Designación del país anfitrión de la 12ª Asamblea Plenaria Clausura oficial de la Asamblea Plenaria
12:00 pm – 1:00 pm	Reunión del Consejo de Administración de ParIAmericas. <i>Sala de lectura</i>
12:00 pm	Transporte al almuerzo (participantes de la Asamblea Plenaria)
1:00 pm	Transporte al almuerzo (miembros del Consejo de Administración)
1:00 pm – 4:00 pm	Almuerzo informal. <i>Viña Concha y Toro</i>
A partir de 4:00 pm	Transporte al hotel y al aeropuerto

2.1. Agendas del Grupo de trabajo 1 y 2.



Parlementaires pour les Amériques
Parliamentarians for the Americas
Parlamentarios por las Américas
Parlamentares para as Américas

11^a Asamblea Plenaria
Integración de la sostenibilidad
25 al 27 de septiembre de 2014 – Santiago, Chile

AGENDA DEL GRUPO DE TRABAJO

Grupo de Trabajo 1. Parlamento abierto (25 de septiembre)

Presidente del grupo: Hernán Larraín, Senador de Chile

Expertos:

- *María Baron* - Fundación Directorio Legislativo, Argentina
<http://www.directoriolegislativo.org/fundacion/staff/>
- *Cristiano Ferri* - Laboratorio Hacker, Cámara de Diputados, Brasil
<http://edemocracia.camara.gov.br/web/laboratorio-hacker/quemsomos#.VAo4QleGf2o>

Lectura recomendada:

- Recomendaciones del I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos en la mesa de trabajo sobre: “La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?”

11:30 – 13:30 Sesión 1 del Grupo de Trabajo 1, “Parlamento abierto” (Sala de sesiones)

5 minutos	Introducción del presidente del grupo de trabajo
20 minutos	Presentación de la experta María Baron
20 minutos	Presentación del experto Cristiano Ferri
15 minutos	Entrega de la encuesta sobre el uso parlamentario de la tecnología digital
45 minutos	Ronda de preguntas y respuestas / Debate
10 minutos	Explicación del significado de las recomendaciones sobre “La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?”
5 minutos	Presentación de la dinámica para la Sesión 2 del grupo de trabajo

13:30 – 15:30 Almuerzo

15:30 – 17:00 Sesión 2 del Grupo de Trabajo 1, “Parlamento abierto” (Sala de lectura)

45 minutos	Discusión sobre estrategias/acciones/compromisos para implementar las recomendaciones sobre “La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?” (ver lectura recomendada - una recomendación diferente en cada mesa)
40 minutos	Presentación en plenaria de las ideas centrales de las discusiones grupales por la anfitriona o el anfitrión de cada mesa* (aprox. 3-5 minutos por grupo)
5 minutos	Palabras de cierre del presidente del grupo de trabajo

17:00 – 17:30 Encuentro con la Sociedad Civil

**Se elaborará el documento final de este grupo de trabajo con base en los resúmenes de las/los anfitriones de las mesas de discusión*



Parlementaires pour les Amériques
Parliamentarians for the Americas
Parlamentarios por las Américas
Parlamentares para as Américas

11^a Asamblea Plenaria
Integración de la sostenibilidad
25 al 27 de septiembre de 2014 – Santiago, Chile

AGENDA DEL GRUPO DE TRABAJO

Grupo de Trabajo 2. Agenda legislativa más allá del 2014 (26 de septiembre)

Presidenta del grupo: Guadalupe Valdez, Diputada de la República Dominicana

Expertos:

- *Carlos de Miguel* – CEPAL
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dmaah/noticias/paginas/9/9029/P9029.xml&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>
- *Claudia S. de Windt* – OEA
<http://www.oas.org/DSD/Staff/claudia.htm>

Lectura recomendada:

- Recomendaciones del I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos en la mesa de trabajo sobre: “El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social”

9:00 – 11:00 Sesión 1 del Grupo de Trabajo 2, “Agenda legislativa más allá del 2014”
(Sala de lectura)

5 minutos	Introducción de la presidenta del grupo de trabajo
30 minutos	Presentación del experto Carlos de Miguel
30 minutos	Presentación de la experta Claudia de Windt
45 minutos	Ronda de preguntas y respuestas / Debate
15 minutos	Explicación del significado de las recomendaciones sobre “El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social”
5 minutos	Presentación de la dinámica para la Sesión 2 del grupo de trabajo

11:00 – 11:30 Descanso para café

11:30 – 12:30 Sesión 2 del Grupo de Trabajo 2, “Agenda legislativa más allá del 2014”
(Sala de lectura)

25 minutos	Discusión sobre estrategias/acciones/compromisos para implementar las recomendaciones sobre “El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social” (ver lectura recomendada - una recomendación diferente en cada mesa)
30 minutos	Presentación en plenaria de las ideas centrales de las discusiones grupales por la anfitriona o el anfitrión de cada mesa* (aproximadamente 3-5 minutos por grupo)
5 minutos	Palabras de cierre de la presidenta del grupo de trabajo

**Se elaborará el documento final de este grupo de trabajo con base en los resúmenes de las/los anfitriones de las mesas de discusión*

3.- Informe de la 10ª Asamblea Plenaria.*

Introducción

La 10a Asamblea Plenaria de ParlAmericas se celebró entre el 22 y el 24 de agosto de 2013, en San José, Costa Rica y contó con el generoso apoyo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Dentro del marco general del desarrollo económico, este evento cubrió los temas de la seguridad alimentaria, el desarrollo de los recursos naturales y los derechos de las mujeres en relación a la seguridad alimentaria. Se dieron cita 76 parlamentarios que participaron como delegados oficiales de 24 países miembros de las Américas. También asistieron observadores en representación de instituciones como el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, la Asamblea Plenaria contó con la participación de expertos basados en cinco diferentes países de las Américas.

La inauguración oficial de la 10a Asamblea Plenaria tuvo lugar en el Salón de Expresidentes de la República, en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Jeannette Ruiz, miembro del Consejo de Administración de ParlAmericas, dio la bienvenida a los delegados y expresó que era un honor y un privilegio ver en su país una representación parlamentaria tan diversa. Agregó que Costa Rica tiene fuertes raíces en la participación parlamentaria y en el diálogo hemisférico y que esas también eran las metas de la 10a Asamblea Plenaria. Los debates durante los días venideros reforzarían los procesos democráticos y permitirían a los parlamentarios servir mejor a los pueblos de las Américas.

Antes de finalizar sus palabras, Jeannette Ruiz explicó la importancia de la sala en la cual la sesión inaugural estaba siendo realizada, destacando que presentaba los retratos de cada uno de los expresidentes de la República de Costa Rica.

Video mensaje del presidente de ParlAmericas, Randy Hoback, miembro del Parlamento de Canadá.

Randy Hoback envió un video mensaje a la Asamblea Plenaria debido a que cuestiones de salud le impidieron asistir en persona. En el video, expresó su profunda gratitud a los anfitriones y a los organizadores de la plenaria. Randy Hoback afirmó que la Asamblea Plenaria de este año marcaba un importante hito para ParlAmericas, dado que por más de una década la institución había funcionado como un fórum donde parlamentarios de todo el hemisferio participaban de debates francos y abiertos sobre temas y prácticas de gran importancia para las Américas.

Palabras de bienvenida de la presidenta interina de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior

* Informe Elaborado por ParlAméricas, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José Costa Rica, 2013.

de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ileana Brenes Jiménez, diputada de Costa Rica.

Ileana Brenes dio la bienvenida a sus colegas parlamentarios y demás invitados a la sesión inaugural de la 10a Asamblea Plenaria y resaltó la importancia de los temas que serían tratados. Enfatizó que las mujeres eran ampliamente responsables de la producción de alimentos en todo el mundo, pero que sin embargo carecían de un acceso seguro – físico y económico – a la comida. Expresó que las mujeres se veían desproporcionalmente afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria, problemas que se relacionaban con el medio ambiente y con los recursos naturales.

Ileana Brenes afirmó que, como mujer y como miembro del Congreso, esperaba mirar al futuro con la certeza de que estaba haciendo todo lo posible para mejorar las condiciones de todas las mujeres y de sus familias, de manera de asegurar que se avanzara hacia una sociedad segura e igualitaria. La diputada cerró su alocución deseando a los delegados éxitos en los días venideros.

Palabras de bienvenida del secretario tesorero de ParlAmericas, Germán Alcides Blanco Álvarez, vicepresidente de la Cámara de Representantes de Colombia.

Germán Blanco saludó a sus colegas parlamentarios y a los panelistas. Relató cómo, 12 años atrás, un grupo de visionarios había decidido crear un espacio para que se reunieran parlamentarios de las Américas. El propósito era doble: fortalecer los lazos de cooperación entre los parlamentos de la región y brindar a los parlamentarios conocimientos y destrezas para tratar cuestiones de interés común. Así nació el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), que ahora se conoce como ParlAmericas.

Germán Blanco observó que el número de parlamentarios registrados en la 10a Asamblea Plenaria era uno de los más altos de los últimos cinco años y agradeció a la Asamblea Legislativa de Costa Rica por el apoyo que hizo esto posible.

Palabras de bienvenida de Carlos Ricardo Benavides Jiménez, ministro de la Presidencia de Costa Rica.

Carlos Benavides dio la bienvenida a los delegados en nombre del gobierno y del pueblo de Costa Rica. Reconoció las preocupaciones comunes en relación a los apremiantes problemas que se tratarían en la Asamblea Plenaria – como son la inseguridad humana, la pobreza, el agotamiento de los recursos y el cambio climático – y su potencial para revertir los avances logrados en el desarrollo social. Destacó los retos que enfrentan las mujeres campesinas de la región y la brecha existente entre el reconocimiento y la garantía de sus derechos. El ministro expresó su deseo de que tanto estos problemas como el compromiso para resolverlos guiaran las reflexiones de la 10a Asamblea Plenaria.

Palabras de bienvenida de Luis Fernando Mendoza Jiménez, presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Luis Fernando Mendoza dio la bienvenida a los participantes y expresó su agradecimiento a Jeannette Ruiz por su comprometido apoyo a los parlamentarios reunidos en Costa Rica con el objetivo de compartir y reflexionar sobre problemas que afectan a la región. En sus comentarios, indicó que el poder legislativo era un instrumento de desarrollo y que los parlamentos debían ser la expresión máxima de los derechos políticos. Declaró que en tiempos de globalización, los legisladores no debían perder de vista el bienestar social y que este debía ser el factor primordial que motivara la búsqueda del desarrollo económico.

Primera sesión de la Asamblea Plenaria

La primera sesión de la 10a Asamblea Plenaria fue celebrada el jueves 22 de agosto de 2013.

Palabras de bienvenida del secretario tesorero de ParlAmericas, Germán Alcides Blanco Álvarez, vicepresidente de la Cámara de Representantes de Colombia

Germán Blanco saludó a los delegados participantes en la primera sesión de la 10a Asamblea Plenaria y les agradeció por su asistencia. Observó que parlamentarios provenientes de 24 de los 35 países miembros se habían registrado para participar de la plenaria. Explicó que, en su rol de secretario tesorero de ParlAmericas y debido a la ausencia del presidente, él estaría actuando en representación de Randy Hoback.

Germán Blanco señaló la gran importancia de los temas a ser cubiertos durante la 10a Asamblea Plenaria y agregó que tanto hombres como mujeres estaban invitados y eran alentados a asistir a la reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias en el marco de la Asamblea Plenaria.

Luego de reconocer al conferencista principal – Dr. Ricardo Rapallo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) – presentó la agenda para el resto del día.

Confirmación de la presidenta

Germán Blanco comenzó la sesión solicitando la confirmación de quien presidiría la plenaria. Según especifican los Reglamentos de parlamentario del país anfitrión ante el Consejo de Administración. De esta manera, Jeannette Ruiz, diputada de Costa Rica, fue confirmada como presidenta luego de una moción presentada por Ignacio Urrutia Bonilla, diputado de Chile, y apoyada por el senador Miguel Saguier, de Paraguay.

Aceptación de la presidencia y palabras de la presidenta

La presidenta Jeannette Ruiz dio la bienvenida a los parlamentarios a la primera sesión de la Asamblea Plenaria y a la ciudad de San José. Reiteró que el pueblo de Costa Rica se sentía orgulloso de la contribución que el país hacía al mundo: Costa Rica es un país que invierte más en educación que en fuerzas armadas, que se jacta de tener un sistema de seguridad social digno de ser imitado y que proclama que la paz es el mejor camino hacia el desarrollo.

Repaso de las reglas de procedimiento y aprobación de la agenda.

La presidenta Jeannette Ruiz procedió a solicitar la aprobación de las reglas de procedimiento que regularían la Asamblea Plenaria. Las reglas de procedimiento fueron adoptadas luego de una moción presentada por la Dra. Jennifer Simons, presidenta de la Asamblea Nacional de Surinam, y apoyada por Stephenson King, representante parlamentario de Santa Lucía. A continuación, la presidenta presentó la agenda, que fue aprobada tras una moción del diputado chileno Jorge Burgos, apoyada por Adalgisa Pujols, diputada de la República Dominicana.

Anexo se presenta la agenda de la 10a Asamblea Plenaria.

Informe Anual del presidente

En nombre de Randy Hoback, Germán Blanco presentó el *Informe Anual del presidente* ante la 10a Asamblea Plenaria. El documento brindó una visión general de las actividades realizadas por ParlAmericas durante el pasado año. Estas actividades incluyeron un taller titulado *Los parlamentos y las industrias extractivas: cómo mejorar la supervisión y aumentar la colaboración*, realizado en febrero de 2013; actividades en colaboración con la OEA, incluyendo un proyecto para fortalecer las capacidades de los legisladores de América Central, México y República Dominicana (el primero de una serie de talleres regionales, *La actividad legislativa y las nuevas alternativas para el combate a las drogas*, había sido celebrado en San José el día anterior); el Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias, en mayo de 2013; y tres reuniones del Consejo de Administración, en febrero, mayo y agosto de 2013 (la última reunión fue celebrada en conjunto con la 10a Asamblea Plenaria).

Asimismo, el informe describió la manera en la que ParlAmericas estaba activa en otras áreas, incluyendo la adquisición del estatus de observador ante la Unión Interparlamentaria. Finalmente, explicó que recientemente el Consejo de Administración había aprobado nuevos reglamentos institucionales y una estrategia de financiamiento, resultado de la búsqueda constante de construir una base sólida para el futuro y de diversificar las fuentes de financiamiento con el objetivo de mantener las actividades de la organización.

Se anexa el texto completo del Informe Anual del presidente de ParlAmericas.

Resolución del Consejo de Administración.

A continuación, la presidenta Jeannette Ruiz dio a conocer la resolución del Consejo de Administración que contenía una declaración con respecto al Tratado sobre el Comercio de Armas, un tratado multilateral negociado durante una conferencia celebrada en la sede de las Naciones Unidas.

Martha González Dávila, diputada de Nicaragua, leyó la declaración en voz alta para el resto de los delegados. El senador Miguel Saguier, de Paraguay, presentó la moción para aprobar la resolución y la senadora Cheryl Bazard, de Las Bahamas, apoyó la propuesta. La resolución fue debidamente adoptada.

Se anexa el texto completo de la resolución adoptada.

Información sobre las elecciones.

La presidenta explicó que durante la 10a Asamblea Plenaria se elegirían dos legislaturas nacionales de cada subregión (América del Norte, América Central, el Caribe y América del Sur) para ocupar bancas en el Consejo de Administración. Además, la presidenta explicó que se sometería a elección el cargo de presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias. Por otro lado, anunció que ParlAmericas estaba aceptando expresiones de interés de parte de los parlamentos miembros que desearan ofrecerse para acoger la 11a Asamblea Plenaria, en 2014. Los parlamentarios fueron informados sobre el proceso de postulación de una legislatura nacional para que ocupe una banca en el Consejo de Administración.

Establecimiento de los grupos de trabajo

Tal como fue recomendado por el Consejo de Administración, la presidenta propuso el establecimiento de dos grupos de trabajo basados en los dos primeros subtemas de la Asamblea Plenaria (Desarrollo de los recursos naturales y Seguridad alimentaria). Los grupos de trabajo se reunirían por separado para debatir y proponer recomendaciones. La Asamblea Plenaria aprobó los siguientes grupos de trabajo:

- **Grupo de Trabajo 1: *Desarrollo de los recursos naturales.***
Presidente: Ignacio Urrutia Bonilla, Diputado, Chile.
Expertos invitados: Carlos Manuel Rodríguez, *Conservation Internacional.* (Conservación Internacional). Gleyse Peiter, *Rede Nacional de Mobilização Social e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Red Nacional de Movilización Social y Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional).
- **Grupo de Trabajo 2: *Seguridad alimentaria.***
Presidente: Hugh Carl Buchanan, Miembro del Parlamento, Jamaica
Expertos invitados: Xaviera Cabada Barrón, El Poder del Consumidor.

Dr. Hugo Melgar-Quiñonez, Universidad McGill. La presidenta también dio detalles sobre la reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias, que se centraría en el tercer subtema de la Asamblea Plenaria (Derechos de la mujer y seguridad alimentaria), según el siguiente detalle:

- **Reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias: *Derechos de la mujer y seguridad alimentaria.*** *Presidenta:* Dra. Jennifer Simons, Presidenta de la Asamblea Nacional, Surinam *Expertas invitadas:* Dra. Cristina Tirado, Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud Guadalupe Valdez San Pedro, Diputada, República Dominicana, y Coordinadora Regional del Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe *Los Apéndices 7, 8 y 9 contienen las biografías de los expertos invitados y una síntesis de sus artículos. Para leer los artículos completos, visite www.parlamericas.org*

Conferencia principal: *Retos para la realización del Derecho a la Alimentación en el hemisferio* – Dr. Ricardo Rapallo.

La presidenta presentó al Dr. Ricardo Rapallo, quien agradeció en nombre de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por la invitación a participar en la 10a Asamblea Plenaria de ParlAmericas. *Conferencista principal Dr. Ricardo Rapallo (FAO)* El Dr. Rapallo reconoció la importancia de incluir el tema de la seguridad alimentaria en la agenda del trabajo legislativo del hemisferio. Luego de presentar una visión general del problema de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, señaló los desafíos para hacer efectivo el Derecho a la Alimentación. Para delinear las raíces del problema, recurrió a estudios – realizados por la FAO y por otras organizaciones – sobre malnutrición, malnutrición crónica en niños y prevalencia de obesidad a lo largo de los años. El Dr. Rapallo propuso frente a este problema una respuesta de dos caras:

1. políticas públicas con un enfoque basado en los derechos y
2. legislación sobre el Derecho a la Alimentación.

Después de que varios parlamentarios expresaran sus ideas sobre el tema, la primera sesión de la 10a Asamblea Plenaria se dio por finalizada. Las delegaciones fueron invitadas a la reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias y, posteriormente, los participantes fueron convocados a formar los grupos de trabajo que debatirían cada subtema.

Segunda sesión de la Asamblea Plenaria

La segunda y última sesión de la 10a Asamblea Plenaria se celebró en la mañana del sábado 24 de agosto de 2013. La presidenta Jeannette Ruiz abrió la sesión destacando que los debates sostenidos durante los días anteriores habían sido muy interesantes y habían revelado que los parlamentos miembros de ParlAmericas estaban enfrentando problemas similares. Observó que las

conversaciones permitieron que los parlamentarios reflexionaran sobre los modelos que no estaban funcionando, como así también sobre las fortalezas comunes.

Elecciones y confirmación de la legislatura nacional que acogerá la 11a Asamblea Plenaria.

La presidenta invitó a Gina Hill, Directora General de ParlAmericas, a que llevara adelante los procedimientos de elección de miembros para el Consejo de Administración y para el cargo de presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias. Primeramente, Gina Hill repasó el proceso que había tenido lugar para cubrir la vacante de la vicepresidencia del Grupo de Mujeres Parlamentarias. El mandato de este cargo sería de un año y completaría el período de la vicepresidenta saliente, quien había renunciado para competir por la presidencia del Grupo. El cargo fue cubierto de acuerdo al proceso eleccionario estipulado por los Reglamentos de ParlAmericas, es decir, durante la reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias celebrada el día anterior. Gina Hill anunció que Martha González Dávila, diputada de Nicaragua, había sido aclamada como nueva vicepresidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias por un período de un año.

Seguidamente, Gina Hill pasó a las elecciones para el Consejo de Administración y anunció que en esta Asamblea Plenaria el Consejo de Administración presentaba dos vacantes para cada subregión. En tres subregiones, cinco legislaturas nacionales fueron elegidas por aclamación mientras que un puesto quedó vacante, como se muestra a continuación:

Subregión	Legislatura
América del Norte	México (Vacante)
América Central	Costa Rica Guatemala
El Caribe	Las Bahamas República Dominicana

Al finalizar el plazo para la presentación de candidaturas, cinco legislaturas nacionales habían sido postuladas para ocupar bancas en el Consejo por la subregión América del Sur. Luego de que la votación arrojara un empate entre Argentina, Brasil y Chile, Ignacio Urrutia pidió la palabra y, en nombre de Chile, retiró la candidatura y anunció el ofrecimiento de ese país para officiar como Anfitrión de la 11a Asamblea Plenaria, a celebrarse en 2014.

Como consecuencia del retiro de Chile, los resultados de la elección para la subregión América del Sur quedaron según el siguiente

Subregión	Legislatura
América del Sur	Argentina/ Brasil

Posteriormente, se celebró la elección para el cargo de presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias. La Dra. Jennifer Simons fue elegida como presidenta, superando a otra candidatura. Como presidenta del Grupo, también actuará como segunda vicepresidenta del Consejo de Administración. En nombre de la Secretaría Internacional, Gina Hill afirmó que ParlAmericas deseaba fervientemente comenzar a trabajar con los representantes recientemente elegidos y mostró su gratitud por el ofrecimiento de la legislatura nacional de Chile para acoger la 11a Asamblea Plenaria.

Se Anexa apéndice que contiene la nueva composición del Consejo de Administración de ParlAmericas (2013-2014).

Presentación y consideración de las recomendaciones de los grupos de trabajo.

La presidenta Jeannette Ruiz tomó nuevamente la palabra y agradeció a Gina Hill por haber orientado el proceso electoral. Comentó que los resultados de la elección reflejaban la diversidad en la representación ante el Consejo de Administración y señaló que las elecciones se habían llevado a cabo en forma democrática. También felicitó a las legislaturas nacionales elegidas, como así también a la Dra. Jennifer Simons y a Martha González.

A continuación, Jeannette Ruiz invitó a los presidentes de los grupos de trabajo a hacer una síntesis de los debates mantenidos durante las sesiones de los grupos y a presentar las recomendaciones elaboradas por los participantes. Las recomendaciones de cada grupo fueron elevadas a la Asamblea Plenaria para su consideración.

Grupo de Trabajo 1: *Desarrollo de los recursos naturales*

Ignacio Urrutia, el presidente del Grupo de Trabajo 1, expuso una breve reseña de las conversaciones mantenidas durante las sesiones sobre el desarrollo de los recursos naturales. Reconoció la valiosa orientación recibida por parte de los expertos invitados y presentó las cinco recomendaciones acordadas por el grupo.

Las recomendaciones destacan el potencial de las regulaciones y de las políticas para garantizar específicamente la protección y la recuperación ambiental y, de manera más general, la inclusión social y el desarrollo económico sustentable. Las recomendaciones también hacen un llamamiento a la acción en múltiples frentes, donde se incluyen las prácticas agrícolas, los regímenes impositivos, los planes de manejo de tierras y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Además, abogan por la incorporación de la perspectiva de género en la creación de las leyes, de manera que las mujeres adquieran más visibilidad en las políticas y en las leyes ambientales.

Las recomendaciones fueron aprobadas por unanimidad y sin enmiendas.

Grupo de Trabajo 2: *Seguridad alimentaria*

Hugh Carl Buchanan presidió el Grupo de Trabajo 2, que analizó graves cuestiones de salud pública como son la desnutrición, la malnutrición, la obesidad, la diabetes y otras enfermedades crónicas relacionadas con presiones económicas y sociales. El presidente informó a la plenaria que el grupo había tenido una productiva serie de debates y se había beneficiado de los aportes de los expertos invitados. Seguidamente, hizo públicas las seis recomendaciones resultantes de las discusiones.

Las recomendaciones alientan campañas y mecanismos de concientización para que las familias, las escuelas y las comunidades promuevan hábitos de alimentación saludables y suministren información sobre alimentos no recomendables. Además, priorizan el derecho de las mujeres y de los bebés al amamantamiento y la necesidad de normas para impedir la venta y la promoción de productos no saludables en las escuelas. Las recomendaciones instan a los parlamentarios a reafirmar su compromiso con la seguridad alimentaria y nutricional y a continuar las discusiones al interior de sus respectivas legislaturas nacionales. El objetivo debe ser llegar a la raíz del problema de la inseguridad alimentaria por medio de la promoción de asignaciones presupuestarias y de centros de investigación científica que garanticen y fomenten la implementación de políticas de seguridad alimentaria.

Las recomendaciones fueron adoptadas con una modificación menor que clarifica el significado del término “comida chatarra”.

Reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias: *Derechos de la mujer y seguridad alimentaria.*

La Dra. Jennifer Simons, presidenta de la reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias, observó que las conversaciones durante la reunión revelaban las barreras que aún existen para las mujeres en el área de la seguridad alimentaria. Presentó las recomendaciones que habían sido acordadas por los participantes sobre el tema de los derechos de la mujer en relación a la seguridad alimentaria.

Las recomendaciones enfatizan la necesidad de reafirmar el compromiso político, incluyendo los marcos regulatorios, para la lucha contra el hambre y a favor del Derecho a la Alimentación, con especial foco en las mujeres. También recomiendan invertir en la recolección de información y en el desarrollo de indicadores que permitan a los diseñadores de políticas garantizar los derechos de las mujeres en relación con la seguridad alimentaria y nutricional. Las recomendaciones fueron aprobadas por unanimidad y sin enmiendas.

Ofrecimiento para acoger el Encuentro del Grupo de Mujeres Parlamentarias 2014.

Los delegados participaron en un proceso de evaluación de la Asamblea Plenaria que servirá para la planificación de futuros eventos. La presidenta le dio la palabra a Martha González, la nueva vicepresidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias, quien propuso que Nicaragua acogiera el próximo

Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias, en 214. El ofrecimiento fue aceptado con entusiasmo por los delegados de la Asamblea Plenaria.

La Dra. Jennifer Simons, recientemente elegida como presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias, también hizo uso de la palabra para agradecer a todos aquellos que habían participado en los debates de los días anteriores. Les agradeció asimismo por la confianza en su capacidad y afirmó su compromiso para desempeñarse en el cargo de presidenta del Grupo.

Consideraciones del vicepresidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y clausura de la 10a Asamblea Plenaria.

La presidenta Jeannette Ruiz comentó sobre lo agradable que había sido la experiencia de la plenaria en su totalidad. ParlAmericas. Agradeció a los participantes y observó que el alto número de parlamentarios presentes era un logro significativo para la organización. Coincidió en que las discusiones mantenidas por los grupos de trabajo habían sido constructivas y les deseó éxito a sus colegas parlamentarios en el trabajo legislativo a realizar en sus respectivos países de origen. Finalmente, Germán Blanco agradeció a todos los que contribuyeron al éxito de la plenaria.

La presidenta invitó a Carlos Avendaño Calvo, vicepresidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, a presentar sus consideraciones y a cerrar la plenaria en nombre de la legislatura nacional anfitriona.

Carlos Avendaño se dirigió a la 10a Asamblea Plenaria declarando que era un honor cerrar la reunión. Afirmó que el trabajo de los parlamentarios debía enfocarse en la búsqueda del bienestar social que va de la mano del desarrollo económico. Después de hablar sobre los desafíos de la región con respecto a la inseguridad alimentaria y a la destrucción ambiental, Carlos Avendaño dijo que creía firmemente en que eventos como la presente plenaria facilitaban la modificación de esas realidades negativas. Expresó su agradecimiento por la participación de sus colegas parlamentarios en las discusiones y manifestó que se sentía esperanzado en el futuro de sus países y de toda la humanidad.

Para concluir, la presidenta Jeannette Ruiz tomó la palabra para agradecer al personal del hotel, al personal de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, a la Secretaría Internacional de ParlAmericas, a los expertos de los grupos de trabajo, a los traductores e intérpretes, a los observadores y, finalmente, a los parlamentarios por haber viajado a Costa Rica y participado de las actividades de la plenaria. La presidenta alentó a los parlamentarios a compartir lo aprendido en la 10a Asamblea Plenaria y a ponerlo en práctica.

Informe Anual del presidente de ParlAmericas.

El presente informe constituye una oportunidad para compartir con ustedes una reseña de la labor desarrollada por ParlAmericas en el período 2012-2013. Hemos mantenido una intensa actividad desde nuestra última Asamblea Plenaria en la Ciudad de Panamá, Panamá, en septiembre de 2012. A continuación incluimos algunos de los aspectos sobresalientes.

Capacitación para parlamentarios: taller *Los parlamentos y las industrias extractivas*. En febrero del corriente año, ParlAmericas ofreció un taller regional de dos días denominado “*Los parlamentos y las industrias extractivas: cómo mejorar la supervisión y aumentar la colaboración*”, que se celebró en Bogotá, Colombia, y al que asistieron 17 parlamentarios de siete países de habla hispana de América del Sur. Revenue Watch facilitó el taller con el objetivo concreto de crear un espacio para que los parlamentarios y parlamentarias y los expertos en la materia analicen las funciones y las acciones de las legislaturas nacionales en relación con las actividades extractivas.

Los debates fueron enriquecedores y el taller se tradujo en recomendaciones integrales desarrolladas por los asistentes que posteriormente se compartieron con los parlamentos de los 35 países que conforman ParlAmericas. En nuestra página web está disponible el informe completo en español.

Colaboración con la OEA. Desde que ParlAmericas firmó un Memorando de Entendimiento con la OEA, en 2012, las organizaciones han estado analizando oportunidades para colaborar en iniciativas de programas para parlamentarios y parlamentarias. ParlAmericas ha emprendido un programa en conjunto con la OEA para fortalecer las capacidades de los legisladores y las legisladoras de América Central, México y República Dominicana. El proyecto prevé la realización de talleres nacionales en cada uno de los nueve países de la subregión, así como también dos seminarios regionales.

De hecho, el primero de estos seminarios tuvo lugar ayer aquí, en San José, bajo el título *La Actividad Legislativa y las Nuevas Alternativas para el Combate a las Drogas*. ParlAmericas se complace en trabajar con la OEA para acercar estas importantes cuestiones a los parlamentarios y a las parlamentarias, y aguarda con ansias el lanzamiento del resto de las actividades del proyecto.

Encuentro del Grupo de Mujeres Parlamentarias. En mayo, el Grupo de Mujeres Parlamentarias de ParlAmericas celebró un concurrido Encuentro Anual en Paramaribo, acogido por la Asamblea de Surinam. La actividad titulada *Mujeres en el poder: cambios recientes en la escena política*, contó con una nutrida concurrencia de 53 parlamentarias de 21 países y con oradoras del Caribe, de América Central y de América del Sur. A continuación se detallan los temas analizados en el transcurso del Encuentro:

- Mujeres presidentas de legislaturas nacionales.
- Liderazgo y participación política de mujeres afrodescendientes.
- Incidencia de la participación femenina en la política.

El Grupo de Mujeres Parlamentarias también se reunirá en el transcurso de esta Asamblea Plenaria, de modo que aliento a cada uno de ustedes a participar de las sesiones.

Reunión del Consejo de Administración. Desde la última Asamblea Plenaria, el Consejo de Administración se ha reunido en tres ocasiones: en Medellín, Colombia, en febrero; en Paramaribo, Surinam, en mayo; y aquí, en San José, antes de este evento.

El Consejo ha estado concentrando sus esfuerzos en garantizar que ParlAmericas tenga una base sólida sobre la cual construir su futuro. A tal fin, hemos realizado una modificación integral de nuestros Reglamentos institucionales, que fueron aprobados por el Consejo en el mes de mayo. Los nuevos Reglamentos son una exhaustiva herramienta de gobernanza y estarán disponibles a partir de octubre de 2013, fecha en la que entrarán en vigencia. Asimismo, el Consejo también ha analizado detenidamente nuestra situación financiera y, considerando que el financiamiento dentro del marco del actual proyecto de la ACDI pronto llegará a su fin, aprobó una Estrategia de Financiamiento para ParlAmericas que nos permitirá buscar y obtener los recursos financieros necesarios para continuar con la labor de la red de ParlAmericas.

Además, el Consejo de Administración ha trabajado para preparar esta Asamblea Plenaria y ha desarrollado tareas de gobernanza fundamentales, tales como supervisar las actividades y las finanzas de ParlAmericas, participar en eventos y diálogos hemisféricos y llegar a parlamentarios y parlamentarias de todo el continente americano.

Participación en el diálogo hemisférico. Además de las actividades ya mencionadas, ParlAmericas ha tenido una participación activa en otros ámbitos, incluyendo la obtención del estatus de observador en la Unión Interparlamentaria y la asistencia a la Asamblea de la UIP en Ecuador, en marzo del corriente año. Muchos miembros del Consejo de Administración interactuamos periódicamente con representantes diplomáticos de los países miembro de ParlAmericas, recibimos a colegas de otros parlamentos y participamos en reuniones bilaterales con ellos toda vez que se presenta la ocasión.

Operaciones y finanzas.

Por último, me complace informarles acerca de nuestra situación operativa y financiera. ParlAmericas posee una pequeña oficina con cuatro empleados en

Ottawa, Canadá. Los miembros del equipo se encuentran aquí en San José, de modo que no duden en ponerse en contacto con ellos. En la actualidad, nuestras operaciones y todas nuestras actividades se financian a partir de dos fuentes principales:

- un proyecto plurianual financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI),¹ y
- las contribuciones anuales que pagan los parlamentos que ustedes representan.

El financiamiento que recibimos actualmente de la ACDI se terminará en diciembre de 2014. Habida cuenta de ello, el Consejo de Administración ha aprobado recientemente una Estrategia de Financiamiento, a la vez que seguimos procurando diversificar las fuentes de fondos para mantener nuestras actividades. No obstante, las cuotas que recibimos de nuestros países miembro son cruciales para nuestras operaciones y estamos agradecidos a aquellos que las pagan a tiempo. Aprovecho esta oportunidad para alentar a cada uno de ustedes a hacer todo lo posible para garantizar que sus parlamentos paguen la totalidad de las cuotas pendientes de años anteriores, como así también las correspondientes al ciclo 2013-2014, ya que estos fondos se dedican a actividades como esta Asamblea Plenaria.

También extendemos nuestro agradecimiento a los parlamentos miembro que nos apoyan siendo sede de eventos. Sigue abierta la recepción de candidaturas para ser sede de la 11a Asamblea Plenaria y del Encuentro del Grupo de Mujeres Parlamentarias, en 2014. Son actividades que pueden concitar mucha atención a su asamblea, y cabe destacar que los anfitriones anteriores han calificado a la experiencia como positiva.

ParlAmericas se convertirá en una red más sólida a medida que incluyamos a más parlamentarios y parlamentarias en el debate. Para ello, necesitamos su apoyo. Espero que su participación en esta reunión los inspire para seguir trabajando con sus colegas de los parlamentos de todo el continente americano.

**Randy Hoback, Miembro del Parlamento
Parlamento de Canadá
Presidente de ParlAmericas**

¹ Ahora conocida como Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá

Resolución adoptada durante la 10a Asamblea Plenaria
Resolución ParlAmericas/PA10/2013/RES.1: Declaración relativa al
Tratado sobre el Comercio de Armas.

Presentada por el Consejo de Administración de ParlAmericas el 24 de agosto de 2013.

CONSIDERACIONES

Guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, **Recordando** el Artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas, que tiene por objeto promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos,

Orientados por el artículo 3, inciso i) de los Principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que plantea: “Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos,”

Teniendo en cuenta que ParlAmericas tiene entre sus objetivos contribuir al desarrollo del diálogo interparlamentario, tratando temas de la agenda hemisférica y ayudar a fortalecer el rol del poder legislativo en la democracia, y en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos,

Subrayando la necesidad de prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y de evitar su desvío al mercado ilícito o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas,

Reconociendo los intereses legítimos de orden político, económico, comercial y de seguridad de los Estados en relación con el comercio internacional de armas convencionales,

Reafirmando el derecho soberano de todo Estado de regular y controlar, conforme a su propio sistema jurídico o constitucional, las armas convencionales que se encuentren exclusivamente en su territorio,

Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son pilares del sistema de las Naciones Unidas y sirven de fundamento a la seguridad colectiva, y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente,

Recordando las Directrices de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas, en el contexto de la resolución 46/36H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991,

Observando la contribución realizada por el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, así como el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas,

Reconociendo las consecuencias sociales, económicas, humanitarias y de seguridad del tráfico ilícito y no regulado de armas convencionales,

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados y la violencia armada son civiles, en particular mujeres y niños,

Reconociendo también las dificultades a que se enfrentan las víctimas de los conflictos armados y su necesidad de recibir un adecuado grado de atención, rehabilitación y reinserción social y económica,

Conscientes también del papel que pueden desempeñar las organizaciones regionales en la prestación de asistencia a los Estados partes y, en particular, del deber de ParlAmericas de promover la armonización de la legislación y el desarrollo de la legislación entre los estados miembros,

Notando que el 2 de abril del presente año, con 154 votos a favor, tres en contra y varias abstenciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Tratado sobre el Comercio de Armas,

La Asamblea Plenaria de ParlAmericas

RESUELVE:

1. Instar a los parlamentos miembros de ParlAmericas a adoptar el Tratado sobre el Comercio de Armas, recientemente aprobado por la Organización de las Naciones Unidas,
2. Comunicar esta resolución a cada parlamento miembro.

**Conferencia principal sobre el Derecho a la Alimentación.
Dr. Ricardo Rapallo, Oficial de Seguridad Alimentaria, Oficina Regional
para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura**

Biografía

El Dr. Ricardo Rapallo es oficial de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Coordinador del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Es ingeniero agrónomo y doctor por la Universidad Politécnica de Madrid. Llegó a FAO en 2004 como consultor en la representación de FAO en Guatemala, donde apoyó al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). A partir del año 2009 se desempeñó en la Oficina Subregional de la FAO para América Central, como oficial profesional asociado de asistencia para las políticas. Poco después, en 2011, asumió como oficial de seguridad alimentaria en la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (ESA), en Roma.

Retos para la realización del Derecho a la Alimentación en el hemisferio.

Las causas del hambre son propias de cada país y, dentro de cada país, difieren en las distintas comunidades o regiones. Al hablar en términos agregados se pierden de vista las situaciones de poblaciones vulnerables (indígenas, afrodescendientes, mujeres, pobladores rurales), pero la tendencia es la misma en todos los países de la región: se han producido avances entre el momento en que se empezaron a medir los indicadores relacionados con los objetivos de desarrollo del milenio (el año 1990) y la situación del año 2012.

América es una región exitosa a la hora de producir alimentos: produce mucho más de lo que necesita para alimentarse. El principal problema que identificamos en la región es el acceso, es decir, la disponibilidad de recursos financieros para poder adquirir los alimentos. Y en este sentido, los índices de pobreza, pobreza extrema e indigencia que la región sigue manifestando son excesivamente altos en comparación con el clima positivo de crecimiento económico. Aunque hay algunos países que se desvían de la norma, en América Latina y el Caribe la correlación entre pobreza extrema y subalimentación es bastante directa. Si analizamos los progresos realizados en esta región en materia de compromiso político, mecanismos de gobernanza y políticas públicas para seguridad y/o soberanía alimentaria, podemos decir que se han hecho grandes esfuerzos en los últimos 10 años. Los países que más están avanzando lo hacen a través del fomento de la agricultura familiar, del campesinado, del pequeño productor. También hay que destacar el auge de los programas de alimentación escolar y las políticas de protección social.

Es necesario señalar que, si bien una ley de seguridad alimentaria es fundamental, en muchos casos no es suficiente para garantizar la seguridad y/o la soberanía alimentaria. Por tanto, es necesario desarrollar otras normas complementarias como son las leyes de acceso a factores productivos (leyes de aguas, leyes de tierra, leyes de semillas, leyes de financiación agrícola), las

leyes de eficiencia y transparencia de las cadenas agroalimentarias y las leyes que promueven hábitos saludables y que regulan la publicidad.

Consejo de Administración de ParlAmericas: 2013–2014.

Elegidos en la 10a Asamblea Plenaria Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias y 2da Vicepresidenta. Dra. Jennifer Simons, Presidenta de la Asamblea Nacional Surinam 2013-2015.

América del Norte: Marcela Guerra Castillo, Senadora México 2013-2015.

América del Norte: Vacante 2013-2015.

América Central: María Jeannette Ruiz Delgado, Diputada Costa Rica 2013-2015.

América Central: Mirma Figueroa de Coro, Diputada Guatemala 2013-2015

El Caribe: A confirmar Las Bahamas 2013-2015.

El Caribe: A confirmar República Dominicana 2013-2015.

América del Sur: A confirmar Argentina 2013-2015.

América del Sur: Humberto Costa, Senador Brasil 2013-2015.

Anfitrión de la 11a Asamblea Plenaria: Ignacio Urrutia Bonilla, Diputado Chile 2013-2014.

Continúan en sus cargos Presidente: Randy Hoback, Miembro del Parlamento Canadá 2011-2014.

1er Vicepresidente: Víctor Juliao III, Diputado Panamá 2011-2014.

América del Norte: Michael L. MacDonald, Senador Canadá 2012-2014.

América Central: Vacante 2012-2014.

El Caribe: Hugh Carl Buchanan, Miembro del Parlamento Jamaica 2012-2014.

América del Sur: Germán Alcides Blanco Álvarez, Representante Colombia 2012-2014.

Presidente Saliente: Luiz Carlos Hauly, Diputado Brasil 2013-2014.

Directora General: Gina Hill Secretaria Internacional.

**Reunión organizada por el Grupo de Mujeres Parlamentarias:
Derechos de la Mujer y Seguridad Alimentaria.**

**Presidenta: Dra. Jennifer Simons,
Presidenta de la Asamblea Nacional (Surinam)**

Puntos centrales

- Perspectiva de género en la gestión de los recursos naturales.
- Análisis y planificación del desarrollo de los recursos naturales con una perspectiva estratégica de género.
- Mujeres y seguridad alimentaria sostenible.

Experta invitada: Dra. Cristina Tirado, Asesora sobre Inocuidad Alimentaria, Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud.

Biografía

Durante los últimos 20 años, la Dra. Cristina Tirado ha estado trabajando en las cuestiones de desarrollo sustentable, alimentos, salud, clima y género con la OPS/OMS, la FAO, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y universidades de todo el mundo. En la actualidad se desempeña como asesora sobre inocuidad alimentaria para la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y es profesora adjunta de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de California, Los Ángeles. La Dra. Tirado es moderadora del Grupo de Trabajo Especial sobre Cambio Climático y Nutrición del Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas, coautora del último informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y defensora de la salud en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ha desarrollado un programa de liderazgo para que las mujeres puedan mejorar su capacidad para enfrentar los desafíos que el cambio climático plantea para la seguridad nutricional y la salud en los ámbitos comunitario y mundial. Es doctora en medicina veterinaria y posee los títulos de MS (maestría) y PhD (doctorado) en ciencias ambientales de la Universidad de Cornell. Cuenta, además, con numerosas publicaciones y libros de investigación y sobre políticas.

Estrategias para mejorar el liderazgo de las mujeres a fin de abordar la seguridad alimentaria y nutricional en un entorno de cambio climático.

A través de sus funciones únicas en la familia y en el cuidado de los hijos, en la labor agrícola, en la seguridad alimentaria y nutricional, en la salud y en la reducción del riesgo de desastres, las mujeres actúan como agentes de desarrollo y cambio social. La promoción de su participación y liderazgo es esencial para enfrentar el cambio climático de manera equitativa, saludable y sustentable. Resulta de suma urgencia integrar en las estrategias de adaptación el empoderamiento de la mujer, como así también la seguridad alimentaria y nutricional y la salud, para así garantizar el bienestar de las comunidades ante una situación de cambio climático.

La seguridad alimentaria y nutricional, la salud, la igualdad de género, el cambio climático y la degradación ambiental (con inclusión de la pérdida de biodiversidad) están íntimamente interrelacionadas. El cambio climático y la degradación ambiental socavan la capacidad de la gente para salir de la pobreza y comprometen su pleno goce de los derechos humanos. Esto tiene un impacto directo en la salud y en la seguridad alimentaria y nutricional de millones de personas, en especial de las mujeres y sus hijos.

A fin de promover su participación en la materia, los gobiernos deben hacer cumplir la incorporación de las cuestiones de género en la gobernanza a nivel local, regional y nacional. La participación de las mujeres puede mejorarse en varios niveles y en diferentes sectores a través de la promoción de procesos inclusivos de planeamiento, toma de decisiones, implementación, control y evaluación de las medidas e iniciativas vinculadas con el cambio climático. Los gobiernos deben apoyar el desarrollo de Planes Nacionales de Clima y Género y la inclusión de las mujeres en el desarrollo de los Planes Nacionales de Adaptación, Planes para Medidas de Mitigación y los planes locales correspondientes.

Para que las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático puedan dar respuesta a las necesidades de las comunidades, se las debe diseñar de modo tal que incluyan las voces de las mujeres. La igualdad de género comienza cuando empoderamos a las mujeres pobres y marginadas para que puedan trabajar junto con todos los miembros de la sociedad a fin de crear un mundo más seguro y más sustentable. A su vez, la igualdad de género beneficia a la sociedad en su conjunto y puede contribuir de manera significativa a mejorar las estrategias referidas al cambio climático que son sensibles a la nutrición y la salud.

Conferencista: Guadalupe Valdez San Pedro, Diputada, República Dominicana, y Coordinadora Regional del Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe

Biografía

Su actividad política se inicia con apenas 15 años cuando se integró al Partido Socialista Popular en el nivel estudiantil y cuando pasó a formar parte de la Juventud Socialista del Partido Socialista. En 1984, se integró al Partido de la Liberación Dominicana, como vicesecretaria de Organización, donde militó hasta 1991. En 1992, inició la construcción de la Alianza por la Democracia (APD), organización política de la que forma parte en la actualidad, en la cual integra la Dirección Nacional. Su militancia ha estado orientada fundamentalmente hacia el aporte de metodologías participativas y la formación política, y hacia el desarrollo local, la descentralización y la gobernabilidad democrática. Actualmente es diputada nacional de la República Dominicana (2010-2016) y es Coordinadora Regional del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Es licenciada en economía, Cum Laude, y tiene maestrías en Educación Superior (Universidad Autónoma de Santo Domingo) y en Alta Dirección Pública.

Compromiso político para promover los derechos de la mujer y la seguridad alimentaria: desafío parlamentario.

En la lucha por lograr la seguridad alimentaria, las mujeres son actores fundamentales pues suelen ser las principales productoras de alimentos, participan en el mercado laboral y, además, debido a las distribuciones de poder al interior del hogar y roles adscritos históricamente, son desigualmente responsables por el estado nutricional y bienestar general de sus familias. Estas tareas no las pueden realizar con éxito si no son parte de una sociedad que las considera sujetos de derechos.

El problema de la equidad en política es derivado de un mayor problema: equidad en la sociedad, en las mismas familias, en la cultura en general, en actitudes. El problema del hambre no existe sólo por carencia de alimentos. En muchos casos es por la falta de ingresos, por no disponer de la formación adecuada para elegir una alimentación sana y balanceada, y por sobre todo, por una inequitativa distribución de los recursos.

No hay que perder de vista que la mayoría los hogares dirigidos por mujeres suelen encontrarse en las capas más pobres de la sociedad debido al precario acceso que tienen a los recursos y servicios productivos, además de la enorme carga de trabajo no remunerado, impidiéndoles dedicar más tiempo a su formación y a actividades generadoras de ingreso. Esta dimensión de la pobreza lleva a la inseguridad alimentaria y ha de ser tenida muy en cuenta a la hora de legislar y diseñar políticas para de una vez por todas podamos romper el círculo vicioso del “hambre-mujer-pobreza y exclusión”.

En los congresos de varios países de América Latina se están formando bancarias parlamentarias de mujeres con el propósito de que asumamos la causa de los derechos de las mujeres. Propiciar una agenda sobre seguridad alimentaria y los derechos de la mujer en este escenario es sumamente importante para la democracia y el desarrollo de nuestros países.

Recomendaciones

Recomendamos:

1. Reafirmar nuestro compromiso político en la lucha contra el hambre y el Derecho a la Alimentación impulsando marcos normativos que promuevan los derechos humanos con especial atención al rol de las mujeres en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria y nutricional. Promover un enfoque de inclusión, transversal y multisectorial en salud, educación, trabajo, medio ambiente, cambio climático y seguridad social, entre otros.
2. Promover la construcción de agendas legislativas y de fiscalización en temas de Derecho a la Alimentación, seguridad alimentaria y nutricional, como también el desarrollo de marcos normativos sobre alimentación escolar, agricultura familiar campesina, acceso a la tierra, cambio climático, medios de comunicación y publicidad, registro universal de nacimientos y presupuestos

sensibles al género que garanticen los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en sus dimensiones políticas, sociales y culturales.

3. Promover que los gobiernos inviertan en la obtención de información y construcción de indicadores que permitan a los formuladores de políticas públicas garantizar los derechos de las mujeres en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

4. Promover alianzas estratégicas entre el Grupo de Mujeres Parlamentarias de ParlAmericas y el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe para impulsar en la agenda legislativa de las Américas los derechos humanos, con especial atención a los derechos de las mujeres y al Derecho a la Alimentación.

5. Promover acuerdos nacionales entre los tres poderes a favor de la igualdad de género con el objetivo de promover sistemas judiciales que garanticen una administración de justicia sin discriminación contra las mujeres, el ejercicio pleno de sus derechos y la protección de los derechos de las mujeres y la seguridad alimentaria y nutricional.

4.- Perfiles.



SRA. MARÍA BARON
DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO

Es periodista, ha realizado un Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bologna, y es doctoranda en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Martín. Ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil en Argentina y en el extranjero con el objeto de reducir las prácticas antiéticas de los legisladores y funcionarios públicos. Es Fulbright-APSA Congressional Fellow. Ha publicado seis ediciones del libro *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan* en el nivel nacional y también en otros distritos de Argentina. Además tiene otras publicaciones relacionadas con el Poder Legislativo en general.



DIPUTADO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL CRISTIANO FERRI FARIA

Cristiano Ferri Faria es actualmente el Director del Laboratorio de Hacker en la Cámara de Diputados de Brasil. Es el creador y administrador del Programa e-Democracia Legislativa en la Cámara de Representantes de Brasil. Ha sido alto funcionario de la Cámara durante 21 años y su experiencia legislativa se enfoca al parlamento abierto, democracia digital, informática parlamentaria, transparencia e innovación en el sector público y de calidad de la ley (legistic). Además, es investigador asociado del Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática e Innovación de la Escuela Kennedy de Harvard. Es Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro y tiene una Maestría en Ciencias en Política Pública por la Universidad de Queen Mary, Universidad de Londres.



CARLOS J. DE MIGUEL

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Doctor (C) en Economía, Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Facultad de C.C.E.E., Universidad de Valladolid, España.
- Magister en Economía Ambiental, FACEA, Universidad de Chile, Chile.
- European Studies Programme, Center for International Studies, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, The Netherlands.
- Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Facultad de C.C.E.E, Universidad de Valladolid, España.

EXPERIENCIA LABORAL

- Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Ambientales en el área de economía y medio ambiente, en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Economista, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000.
- Economista, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de las Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile, Chile, 1997-1999.
- Cuenta con diversas publicaciones sobre temas económicos y de América Latina.



CLAUDIA S. DE WINDT

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Maestra en Derecho sobre Estudios Legales Internacionales por la American University Washington College of Law.
- Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UNIBE), en Santo Domingo, República Dominicana.
- Áreas de especialización: redacción legal, cooperación internacional para el desarrollo, buena gobernanza y participación, inversión extranjera, comercio, y derecho ambiental.
- Idiomas: español e inglés, con conocimientos de francés y portugués.

EXPERIENCIA LABORAL

- Especialista Legal en el Departamento de Desarrollo Sustentable de la OEA, donde dirige la sección de derecho ambiental, política y buena gobernanza.
- Actualmente se centra en los esfuerzos de creación de capacidad en materia de comercio y desarrollo sustentable, derecho ambiental y su aplicación, acceso a la información, a la justicia y a la participación. Ha publicado diversos artículos sobre estos temas.
- Antes de unirse a la OEA en 2001, fue abogada asociada en la firma Headrick Rizik Álvarez y Fernández en Santo Domingo, República Dominicana, donde se desempeñó como asesora de organizaciones internacionales y locales, en las áreas de contratos, banca y marítimas.
- En 1999, fue nombrada por el Presidente de la República Dominicana como Intérprete Judicial del Tribunal de Primera Instancia de Santo Domingo.

5.- Material de Apoyo Mesa 1



DOCUMENTO DE ACUERDOS
I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos
Lima, República del Perú
17 y 18 de Julio de 2014

**Mesa de trabajo sobre: La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria:
¿Contamos con parlamentos abiertos?**

Los participantes de la mesa redonda sobre “la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?” actuando como legítimos representantes de nuestros parlamentos, foros parlamentarios y parlamentos de integración, habiendo conocido que:

- (a) La Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos firmada en Santiago de Chile en enero del año 2012 y la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria emitida en septiembre del mismo año en Roma, se han convertido en dos importantes instrumentos de consulta obligada al tratar los temas de apertura, transparencia y probidad parlamentaria, acercándonos más al contenido y alcance del concepto de parlamento abierto;
- (b) La existencia del Grupo de Trabajo sobre Parlamento Abierto (LOWG) por sus siglas en inglés, el cual se enmarca dentro de la iniciativa denominada Alianza por el Gobierno Abierto (OGP) la cual cuenta con 16 países de nuestro Continente como miembros activos, quienes han manifestado su compromiso y voluntad de enmarcar su gestión pública desde una perspectiva de lo abierto.
- (c) Se vienen llevando a cabo programas y acciones a lo largo de los estados americanos tendientes a dar respuestas efectivas y eficaces a los diversos desafíos que afronta la actividad legislativa brasileña de cara a su ciudadanía; y
- (d) Que la OEA a lo largo de los últimos años ha jugado un rol activo mediante diversos programas de apoyo técnico dirigidos a mejorar la gestión legislativa, el fortalecimiento institucional, la incorporación de nuevas tecnologías y la promoción de valores y prácticas democráticas como la ética y la transparencia parlamentaria.

ACORDAMOS

- 1. Procurar una mayor incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación impulsando la cooperación de experiencias y tecnologías entre Estados para el reforzamiento de la labor de transparencia. Entendemos que los parlamentos deben utilizar formatos abiertos y software libres en la medida de lo posible, que permitan el acceso a la información para su reutilización. Asimismo, coincidimos en la necesidad de que existan oportunas actualizaciones de nuestros sitios Web con formatos amigables que faciliten la comunicación bidireccional con la ciudadanía.**



2. Promover iniciativas de formación e información parlamentaria. Consideramos vital que nuestros parlamentos generen capacidades y medios para garantizar campañas educativas que formen e informen sobre el funcionamiento, el trabajo, las normas y procedimientos de nuestras instituciones. Asimismo, reconocemos la necesidad de identificar otros medios de difusión de la labor parlamentaria que permita un acercamiento a la sociedad civil.
3. Promover una mayor participación ciudadana y de organizaciones sociales en los procesos legislativos. Nuestros parlamentos deben facilitar el monitoreo ciudadano del trabajo legislativo, para que de manera oportuna, adecuada y periódica se evalúe los niveles de transparencia y participación de nuestras actividades.
4. Impulsar el concepto de lo abierto en la representación política. Entendiendo que las Instituciones Legislativas somos garantes de la soberanía popular, estamos en la obligación tanto de promover la transparencia de nuestros parlamentos y de sus miembros, como la rendición de cuentas y el acceso al ciudadano, rescatando la idea de que la información que generamos no nos pertenece, sino que la administramos, por lo que tenemos responsabilidad de facilitar su acceso.
5. Solicitar a la OEA su apoyo en la socialización e institucionalización entre los Poderes Legislativos del sistema interamericano, de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos con el fin incorporar este instrumento como un eje rector para la cooperación y la diplomacia parlamentaria en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en la gestión legislativa.
6. Impulsar la transparencia en aquellas entidades que manejen fondos públicos con el fin de lograr una rendición de cuentas integral, promoviendo una cultura de transparencia que permita a los ciudadanos y ciudadanas una herramienta para asegurar el acceso a información pública incluso en entidades privadas.
7. Integrar lo señalada en la Declaración de Transparencia Parlamentaria basada en acuerdos de la comunidad parlamentaria internacional, firmada en el año 2012.

6.- Material de Apoyo Mesa 2.



Organización de los
Estados Americanos

DOCUMENTO DE ACUERDOS
I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos
Lima, República del Perú
17 y 18 de Julio de 2014

Mesa de trabajo sobre: El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social

Los participantes de la mesa redonda sobre “El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social” actuando como legítimos representantes de nuestros parlamentos, foros parlamentarios y parlamentos de integración y considerando que:

La resolución A/68/L.44 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, alienta a la Unión Interparlamentaria a seguir prestando asistencia para desarrollar una cooperación

más estrecha entre las Naciones Unidas y los parlamentos a nivel nacional, incluso en lo referente al fortalecimiento de la capacidad parlamentaria, la consolidación del estado de derecho y el ajuste de la legislación nacional a los compromisos internacionales, en diversos ámbitos incluyendo el del desarrollo sostenible y el del cambio climático;

La Unión Interparlamentaria impulsa medidas parlamentarias orientadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hacer aportaciones a la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015, así como que esta llevando a cabo actividades preparatorias para la organización de la Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, en 2015, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y donde se tratarán los temas de desarrollo sostenible.

La Asamblea General de la OEA (AG/RES. 1440 (XXVI-O/96)) ha tomado nota de la importancia del desarrollo sostenible como marco conceptual en que debe dirigir sus trabajos la OEA tanto como foro de concertación y en lo que corresponde a la cooperación técnica;

Conforme a su Carta, dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional. Por ende, en la actual coyuntura de definición de la agenda de desarrollo post 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible, la OEA tiene un papel fundamental por su naturaleza complementaria a las Naciones Unidas y en el marco de la recién aprobada Declaración de Visión Estratégica de la Organización, como el foro hemisférico de carácter político en favor del bienestar con justicia e inclusión social de los pueblos de las Américas;

Los objetivos de desarrollo sostenible, deben lograrse no solo con los acuerdos políticos sino con el debido cumplimiento; trabajo integral e inversión en capacidades y recursos humanos calificados. Sin embargo siendo acuerdo político un elemento central, los legisladores y parlamentarios desempeñan un papel fundamental en el logro del desarrollo sostenible;

El protocolo de Legisladores del Río + 20 de GLOBE, en el cual 85 legisladores y legisladoras se comprometieron a impulsar importante medidas y acuerdos en materia de desarrollo sostenible,



Organización de los
Estados Americanos

legislación medio ambiental, reducción de riesgo de desastres naturales y planes de control parlamentario entre otros; y

La OEA desde su Departamento de Desarrollo Sostenible y de la Sección de Apoyo a las Instrucciones Representativas, mediante cooperación técnica, diálogo y diplomacia parlamentaria también promueve iniciativas y actividades para lograr acuerdos y compromisos gubernamentales y parlamentarios a favor del desarrollo sostenible y el estado de derecho en materia ambiental, así como su contribución a la agenda de desarrollo con posterioridad al 2015.

ACORDAMOS

1. Promover en los Parlamentos un mayor análisis y dialogo que permita el intercambio de experiencias a nivel interno e interamericano orientado al fortalecimiento de la capacidad parlamentaria en los temas relativos al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, el cambio climático y la agenda de desarrollo post 2015. Así como, promover el respectivo control político de las políticas y programas de crecimiento económico e inversión orientándolos al desarrollo sostenible;
2. Que los Parlamentos participen activamente en procesos de evaluación de los esquemas de reducción de riesgos de desastres y de los efectos del cambio climático en las políticas públicas en el futuro e incorporen debidamente la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia, y la adaptación al cambio climático como eje transversal en la legislación vinculada al desarrollo económico y la inversión;
3. Que los Parlamentos se involucren en los procesos de revisión del sistema de coordinación fiscal, social y de educación teniendo en cuenta las tres dimensiones principales del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la justicia social;
4. Asegurar un mayor control político e involucramiento para el ajuste de la legislación nacional a los compromisos internacionales, en los acuerdos, tratados y demás instrumentos de política mediante el cual gobiernos se han comprometido de cara los temas de desarrollo sostenible, cambio climático e inclusión social y de los cuales, elaborando los mecanismos de financiamiento, e evaluación y medición de desempeño, de infraestructura y de indicadores de gestión apropiados para el cumplimiento efectivo;
- 5.- Que los Parlamentos promuevan todos los mecanismos necesarios para el logro de una efectiva participación de las y los ciudadanos en las políticas de Estado, con el fin de lograr un desarrollo sustentable paralelo entre los países del hemisferio;
- 6.- Asegurar la igualdad y acceso a oportunidades de las y los ciudadanos de los países del hemisferio en la participación de las políticas públicas adoptadas;
- 7.- Promover en los Parlamentos un mayor compromiso por adoptar acciones de seguimiento al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sustentable y compromisos nacionales asumidos; y
- 8.- Resaltar la importancia del monitoreo de los objetivos de desarrollo sustentable, así como la conformación de paneles encargados de verificar el cumplimiento de las mismas en las reuniones



periódicas a nivel parlamentario; informando sobre la implementación de los compromisos asumidos en las reuniones.



Organización de los Estados Americanos

RESUMEN ANALÍTICO

LAS MUJERES Y LA SALUD

LOS DATOS DE HOY
LA AGENDA DE MAÑANA



Organización
Mundial de la Salud

© Organización Mundial de la Salud, 2009

Se reservan todos los derechos. Las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud pueden solicitarse a Ediciones de la OMS, Organización Mundial de la Salud, 20 Avenue Appia, 1211 Ginebra 27, Suiza (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; correo electrónico: bookorders@who.int). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir las publicaciones de la OMS —ya sea para la venta o para la distribución sin fines comerciales— deben dirigirse a Ediciones de la OMS, a la dirección precitada (fax: +41 22 791 4806; correo electrónico: permissions@who.int).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización Mundial de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Mundial de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La Organización Mundial de la Salud ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Mundial de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Nota de agradecimiento

Este resumen analítico fue preparado, a solicitud de la Directora General y bajo la dirección de los Subdirectores Adjuntos Tim Evans y Daisy Mafubelu, por Carla AbouZahr, Isabelle de Zoysa y Claudia García Moreno, con las valiosas aportaciones de Andre Cassels.

Diseño: Gráficos de la OMS
Impreso en Suiza

Perspectiva general

Este es un informe sobre las mujeres y la salud en un sentido amplio, pues aborda a un tiempo sus necesidades sanitarias y su aportación a la salud de la sociedad. La salud de las mujeres ha sido por mucho tiempo una preocupación de la OMS que hoy en día se ha convertido en una prioridad urgente por las razones que se explican en el informe. Mediante datos actuales, se levanta un inventario de lo que se sabe ahora acerca de la salud de las mujeres a lo largo de su vida y en diferentes regiones del mundo.

El informe pone de relieve problemas fundamentales, algunos bien conocidos y otros que exigen una mayor atención, y señala oportunidades para progresar más rápidamente. Indica las áreas en que contar con una mejor información, además de entablar un diálogo de políticas en los planos nacional, regional e internacional, podría dar por resultado métodos más eficaces. Se demuestra la pertinencia de las reformas de la atención primaria de salud establecidas en el Informe sobre la salud en el mundo 2008: La atención primaria de salud, más necesaria que nunca y se hace hincapié en la necesidad urgente de lograr un liderazgo político e institucional más coherente, así como de dar más relevancia a la salud de las mujeres y allegarse más recursos que nos permitan avanzar para salvar la vida y mejorar la salud de las niñas y las mujeres en los años venideros. Por último, se explican las implicaciones de la recopilación, el análisis y la diseminación de los datos.

El enfoque que abarca la totalidad de la vida adoptado en este informe favorece una comprensión más profunda de la manera como las intervenciones en la niñez, la adolescencia, los años reproductivos y más adelante influyen en el estado de salud ulterior y en las generaciones futuras. Asimismo, pone de relieve la influencia recíproca de los determinantes biológicos y sociales de la salud de las mujeres y destaca la función de la desigualdad entre los sexos en el aumento de la exposición a los riesgos y la vulnerabilidad frente a estos porque limita el acceso a la asistencia y la información sanitarias; por lo tanto, repercute en los resultados sanitarios. Si bien el informe exhorta a prestar mayor atención a los problemas que afectan solo a las mujeres, como el cáncer cervicouterino y los riesgos de salud vinculados con el embarazo y el parto, también se aclara que sus necesidades van más allá de la esfera sexual y reproductiva.

Este informe pone de manifiesto las consecuencias y los costos que acarrea no atender los problemas de salud en el momento apropiado de la vida de las mujeres. En un mundo cuya población está envejeciendo, la gran dificultad estriba en prevenir y gestionar los factores de riesgo ahora para conseguir que no conduzcan mañana a problemas crónicos de salud.

El enfoque que abarca la totalidad de la vida revela asimismo la importancia de las múltiples aportaciones de las mujeres a la sociedad: en su función productiva y reproductiva, como consumidoras y, al mismo nivel de importancia, como prestadoras de asistencia sanitaria. Como reconocimiento de esta realidad, el informe propugna la realización de reformas para lograr que las mujeres sean agentes fundamentales en la prestación de asistencia sanitaria y, sobre todo, que desempeñen una función medular en la concepción, la gestión y la prestación de los servicios de salud.

Resultados fundamentales

1. Inequidades amplias y persistentes

Las desigualdades entre las mujeres y los hombres

Mujeres y hombres afrontan muchos problemas de salud semejantes, pero las diferencias son de tal magnitud que la salud de las mujeres merece que se le preste una atención particular. Las mujeres suelen vivir más que los hombres porque tienen ventajas biológicas y de comportamiento. Pero en algunas circunstancias, sobre todo en partes de Asia, estas ventajas son anuladas por la discriminación de las mujeres y como consecuencia su esperanza de vida al nacer es igual o inferior a la de los hombres.

Por si fuera poco, la vida más prolongada de las mujeres no es por fuerza más sana. Hay situaciones que son exclusivamente femeninas y solo las mujeres experimentan sus repercusiones negativas. Algunas, como el embarazo y el parto, no son enfermedades sino fenómenos biológicos y sociales que entrañan riesgos para la salud y requieren asistencia sanitaria. Otros problemas afectan a hombres y mujeres, pero tienen un efecto mayor o diferente en estas, que por lo tanto necesitan respuestas adaptadas específicamente a sus necesidades. Algunos

trastornos afectan más o menos por igual a ambos sexos, pero las mujeres se enfrentan con más dificultades para obtener la asistencia sanitaria que necesitan. Por añadidura, las desigualdades de género, por ejemplo en materia de educación, ingresos y empleo, limitan la capacidad de niñas y mujeres para proteger su propia salud.

Diferencias entre los países de altos ingresos y los de bajos ingresos

Si bien es verdad que los problemas de salud que afrontan las mujeres comparten muchos rasgos comunes en todo el mundo, también se observan sorprendentes diferencias determinadas por las distintas condiciones de vida. En los países de ingresos elevados, las mujeres de todos los grupos de edad viven más tiempo y presentan menor morbilidad y mortalidad que las de los países de ingresos bajos. En los países más ricos, las tasas de mortalidad de los niños y las mujeres jóvenes son muy bajas y la mayor parte de las muertes se producen después de los 60 años de edad. En los países más pobres, el panorama es muy diferente: la población es más joven por término medio, las tasas de mortalidad en los niños son más altas y la mayoría de las defunciones de mujeres corresponden a adolescentes y adultas jóvenes. La diferencia más patente entre los países ricos y los pobres se observa en la mortalidad materna: de las más de medio millón de defunciones maternas que ocurren cada año 99% corresponden a los países en desarrollo. No es de sorprender, por lo tanto, que la máxima carga de morbilidad y mortalidad, particularmente durante los años reproductivos, se concentre en los países más pobres y a menudo con las instituciones más débiles, en particular los que afrontan crisis humanitarias.

Las desigualdades dentro de los países

La salud de las niñas y las mujeres se ve influida de manera definitiva por factores sociales y económicos, como el acceso a la educación, el nivel de riqueza familiar y el lugar de residencia. En casi todos los países, las niñas y mujeres de las familias más pudientes presentan menor mortalidad y usan más los servicios de asistencia sanitaria, por comparación con las que pertenecen a familias pobres. Estas diferencias no se limitan a los países en desarrollo sino que también ocurren en los países desarrollados.

2. La sexualidad y la reproducción son aspectos centrales de la salud de las mujeres

La salud de las mujeres durante los años reproductivos o fértiles (entre los 15 y los 49) es importante no solo para ellas mismas, sino porque también tiene repercusiones en la salud y el desarrollo de la siguiente generación. Durante ese periodo, muchos de los problemas de salud son exclusivos de las niñas y las mujeres. Por ejemplo, las complicaciones del embarazo y el parto son la causa principal de muerte en las mujeres de entre 15 y 19 años en los países en desarrollo. A nivel mundial, la causa principal de muerte de las mujeres en edad reproductiva es el sida. Las niñas y las mujeres son particularmente vulnerables a la infección por el VIH debido a una combinación de factores biológicos y desigualdades de género, sobre todo en las culturas que limitan el conocimiento de las mujeres acerca de la infección por el VIH y su capacidad de protegerse y de negociar unas relaciones sexuales sin riesgo. En los países de ingresos bajos y medianos, los factores de riesgo más importantes de muerte y discapacidad en este grupo de edad son la falta de medios anticonceptivos y las prácticas sexuales de riesgo. Ambas dan como resultado embarazos no deseados, abortos peligrosos, complicaciones del embarazo y el parto e infecciones de transmisión sexual, en particular la causada por el VIH. La violencia es otro riesgo importante para la salud sexual y reproductiva de las mujeres que también puede ocasionar trastornos mentales y otros problemas crónicos de salud.

3. El tributo que se cobran las enfermedades crónicas, los traumatismos y los trastornos mentales

Aun cuando se conocen en general las necesidades de salud sexual y reproductiva de las mujeres, estas afrontan también otros problemas de salud.

Los traumatismos causados por el tránsito son una de las cinco causas principales de muerte de las adolescentes y las mujeres en edad reproductiva en todas las regiones de la OMS, con la excepción del Asia Sudoriental. En esta última región las quemaduras ocupan el tercer lugar de la lista; muchas son causadas por accidentes al coci-

nar, pero algunas son homicidios o suicidios a menudo relacionados con la violencia ejercida por la pareja. Hacen falta más investigaciones para entender mejor las causas fundamentales de estas muertes y elaborar estrategias de prevención eficaces.

A nivel mundial, el suicidio es una de las causas principales de muerte en las mujeres entre los 20 y los 59 años de edad; en los países de ingresos bajos y medianos de la Región del Pacífico Occidental ocupa el segundo lugar. El comportamiento suicida es un grave problema de salud pública en las niñas y mujeres de todo el mundo. Los trastornos mentales, en particular la depresión, son una causa importante de discapacidad en las mujeres de todas las edades. Si bien las causas de estos trastornos pueden variar de una persona a otra, en las mujeres son factores contribuyentes su baja condición socioeconómica, la carga de trabajo que sobrellevan y la violencia de que son objeto.

En los países de ingresos bajos, medianos o altos, las enfermedades cardiovasculares y los accidentes cerebrovasculares son importantes causas de mortalidad y de problemas crónicos de salud en las mujeres mayores de 60 años. Otra causa sobresaliente de muerte y discapacidad es la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, que se ha vinculado con la exposición de las mujeres al humo y a la contaminación del aire en interiores derivada en gran medida de sus funciones domésticas. En muchas mujeres, el envejecimiento se acompaña de pérdida de la vista: cada año, más de 2,5 millones de mujeres mayores se quedan ciegas. Una buena parte de esta carga de discapacidad podría evitarse si tuvieran acceso a la asistencia necesaria, en particular, la operación de cataratas. En los países de ingresos bajos, la tracomatosis es una causa importante pero evitable de ceguera que afecta en especial a las mujeres.

4. Un comienzo justo para todas las niñas es decisivo para la salud de las mujeres

Muchos de los problemas de salud que aquejan a las mujeres adultas se remontan a la niñez

La nutrición adecuada es un determinante esencial de la salud tanto en la niñez como en las etapas posteriores de la vida. El estado de nutrición de las niñas es particularmente importante habida cuenta de su futura función reproductiva potencial y las repercusiones de la mala nutrición de la mujer en la descendencia. Evitar el maltrato y el descuido infantiles y crear entornos propicios en la primera infancia ayudarán a que los niños logren el óptimo desarrollo físico, social y emocional. También ayudará a evitar comportamientos arriesgados y una carga considerable de enfermedades, en particular los trastornos mentales y el uso de sustancias psicotrópicas, en etapa posterior de la vida.

Cambiar el comportamiento ahora reporta grandes beneficios de salud más adelante

Es imprescindible atender las necesidades de salud y desarrollo de los adolescentes para que estos hagan una transición sana a la edad adulta. La sociedad tiene que combatir los factores que favorecen comportamientos potencialmente nocivos con respecto a las relaciones sexuales, el consumo de tabaco y alcohol, la alimentación y la actividad física; asimismo, debe brindar a los adolescentes el apoyo que necesitan para evitar dichos comportamientos. En muchos países de ingresos altos, está aumentando el número de las adolescentes que consumen alcohol y tabaco, y la obesidad va en ascenso. Apoyar a los adolescentes para que adquieran hábitos saludables les reportará importantes beneficios de salud en etapa posterior de la vida, en particular, menor mortalidad y discapacidad por enfermedades cardiovasculares, enfermedades cerebrovasculares y cáncer.

Atender las necesidades de las mujeres de edad planteará un reto importante a los sistemas de salud

Como las mujeres tienden a vivir más tiempo que los hombres, representan una proporción cada vez mayor en el grupo de las personas de edad. La sociedad necesita prepararse ahora para prevenir y atender los problemas crónicos de salud que suelen acompañar a la vejez. Adoptar hábitos saludables a edades más tempranas puede ayudar a las mujeres a llevar una vida activa y sana hasta bien entrada la vejez. Hay que prepararse igualmente para sufragar los costos de la atención de las mujeres de edad. Actualmente, muchos países de ingresos altos destinan una gran proporción de sus presupuestos social y sanitario a la asistencia de los ancianos. En los países de ingresos bajos, esta asistencia a menudo corre por cuenta de la familia, de ordinario las mujeres. Hacen falta políticas acerca de la financiación, las pensiones y la reforma fiscal en la esfera sanitaria; del acceso al empleo formal y la pensión y protección social que esto conlleva; y de la prestación de asistencia en asilos y en la comunidad.

5. La sociedad y los sistemas de salud no están cumpliendo sus obligaciones con las mujeres

Las carencias de los sistemas de salud privan de asistencia sanitaria a las mujeres

Los motivos por los que los sistemas de salud no cumplen sus obligaciones con las mujeres suelen ser complejos y guardan relación con los prejuicios de la sociedad contra ellas. No obstante, esas carencias se pueden entender y se deben poner en tela de juicio y cambiar. Por ejemplo, las mujeres tienen mayores gastos de salud que los hombres porque utilizan más los servicios asistenciales, pero, por comparación con los varones, suelen ser más pobres y están desempleadas o trabajan a tiempo parcial o en el sector informal, que no ofrece prestaciones sanitarias. Por consiguiente, una de las claves para mejorar la salud de las mujeres consiste en suprimir las barreras económicas que impiden el acceso a la asistencia sanitaria. Por ejemplo, cuando se cobran cuotas por los servicios de salud materna, las familias pagan una proporción considerable del costo de los servicios prestados por los establecimientos sanitarios, y los gastos que originan los partos complicados suelen alcanzar dimensiones catastróficas. Los datos provenientes de varios países indican que la eliminación de las cuotas a las usuarias de la atención de salud materna, especialmente la relacionada con los partos, puede estimular la demanda y, al mismo tiempo, aumentar el uso de los servicios esenciales. La eliminación de las barreras económicas se debe acompañar de iniciativas para lograr que los servicios de salud sean adecuados, aceptables, de gran calidad y acordes con las necesidades de las niñas y las mujeres.

Los sistemas de salud dependen de las mujeres como prestadoras de asistencia sanitaria

No deja de ser paradójico que los sistemas de salud con frecuencia desatiendan las necesidades de las mujeres a pesar de que estas contribuyen mucho a mejorar la salud mediante su función como cuidadoras principales de la familia y también como prestadoras de asistencia sanitaria en los sectores formal e informal. Las mujeres, que constituyen la columna vertebral del sistema sanitario, raras veces están representadas en los puestos ejecutivos o de gestión; más bien tienden a concentrarse en los empleos con sueldos bajos y expuestas a mayores riesgos de salud ocupacional. Su función como prestadoras informales de asistencia sanitaria en el hogar o la comunidad no suele recibir apoyo, reconocimiento ni remuneración.

Las fallas de la sociedad perjudican la salud de las mujeres

La salud de las mujeres se ve profundamente afectada por la forma en que son tratadas por la sociedad en general y la situación en que esta las coloca. La salud de las mujeres sufre cuando siguen siendo discriminadas y víctimas de la violencia. En los lugares donde se las excluye legalmente del derecho a la posesión de tierras o propiedades o del derecho al divorcio, aumenta su vulnerabilidad social y física. En su forma más extrema, los prejuicios sociales o culturales contra las mujeres en razón de su sexo pueden desembocar en la muerte violenta de estas o en el infanticidio femenino. Aunque se están logrando progresos, hay motivos para seguir pugnando por avanzar más. A pesar de que se ha adelantado mucho en materia de educación de las niñas, sigue habiendo una gran diferencia entre ambos sexos por lo que respecta a la educación secundaria, el acceso al empleo y la igualdad de paga. Entre tanto, la mayor independencia económica de que gozan algunas mujeres gracias al mayor acceso al empleo puede reportar beneficios para la salud, pero a nivel mundial las mujeres están menos protegidas en los lugares de trabajo, tanto por lo que hace a la seguridad como por las condiciones en que trabajan.

La elaboración de una agenda en pro de la salud de las mujeres

Mediante la publicación de este informe la OMS se propone señalar las áreas esenciales donde hay que efectuar reformas, tanto dentro del sector de la salud como fuera de este. La atención primaria de salud, gracias al acento que pone en la equidad, la solidaridad y la justicia social, brinda la oportunidad de lograr cambios mediante la acción normativa en las cuatro esferas siguientes.

Creación de un liderazgo sólido y de una respuesta institucional coherente

Las respuestas nacionales e internacionales que se dan a los problemas de salud de las mujeres tienden a ser fragmentarias y tienen un alcance limitado. Para progresar será imprescindible adoptar mecanismos que fomenten el liderazgo participativo audaz y centrado en un programa de acción coherente. La participación activa y plena de las mujeres y sus organizaciones es esencial. Los adelantos importantes en la esfera de la salud de las mujeres logrados en algunos países muestran que es posible mejorar la situación. Se conocen las intervenciones que hacen falta y los recursos se pueden conseguir.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han tenido una importancia decisiva para mantener el interés centrado en el desarrollo y para establecer puntos de comparación frente a la multitud de solicitudes que compiten por la atención del mundo. El hecho de que se haya establecido un objetivo independiente para la salud materna pone de relieve la falta de progreso en esta esfera y ha atraído el apoyo político y económico para acelerar el cambio. La adición de la meta del acceso universal a los servicios de salud reproductiva ha ayudado a ampliar el alcance del objetivo. Lo que se impone ahora es dirigir la atención hacia las muchas otras dificultades y los determinantes de la salud de las mujeres que se describen en el presente informe. Al hacerlo, habrá que centrarse en el logro de la igualdad entre los sexos y la potenciación de las mujeres (ODM 3). La situación es compleja a causa de la forma como los asuntos de las mujeres se manejan tanto en los gobiernos como entre estos y las organizaciones internacionales, lo que da origen a muchas iniciativas que compiten por los recursos. Hace falta más colaboración para crear estructuras de apoyo, generar incentivos e implantar mecanismos de rendición de cuentas para mejorar la salud de las mujeres.

Hacer que los sistemas de salud trabajen en favor de las mujeres

En el presente informe se pone de relieve la necesidad de fortalecer los sistemas de salud para que satisfagan las necesidades de salud de las mujeres por lo que se refiere al acceso, su carácter integral y su capacidad de reacción. Y no se trata de algo limitado a las cuestiones de la salud sexual y reproductiva, sino que es pertinente a lo largo de toda la vida. El progreso que se logra en el aumento del acceso a los servicios que podrían mejorar la salud de las mujeres es fragmentario y desigual. Algunos servicios, como la atención prenatal, suelen implantarse con mayor frecuencia que los relacionados con la salud mental, la violencia sexual y el tamizaje del cáncer del cuello uterino. En varios países, y no solo en los que se hallan sumidos en una crisis humanitaria, se observan niveles bajísimos de cobertura de intervenciones básicas como la vacunación y la asistencia calificada del parto. La exclusión de los necesitados, particularmente los pobres y los vulnerables, de la asistencia sanitaria es común y la brecha de la desigualdad se está ensanchando en muchos países. Los métodos para ampliar la cobertura deben tener en cuenta las prestaciones que se brindan e incluir forzosamente una mayor gama de servicios para las niñas y las mujeres de todas las edades. Asimismo, tienen que abordar el problema de la protección económica eliminando las cuotas a los usuarios y promoviendo planes de pago anticipado y mancomunación de riesgos.

Impulsar los cambios en las políticas públicas para lograr una sociedad más sana

En el informe se muestra la manera en que los determinantes sociales y económicos repercuten en la salud de las mujeres. Muchas de las causas principales de morbilidad y mortalidad de las mujeres, lo mismo en los países ricos que en los pobres, tienen su origen en las actitudes de la sociedad hacia ellas, lo que a su vez se refleja en las estructuras y los sistemas que establecen las políticas, determinan los servicios y crean las oportunidades. Si bien las soluciones técnicas pueden mitigar las consecuencias inmediatas, el progreso sostenido dependerá de cambios más profundos. Las políticas públicas pueden influir en la exposición a los riesgos, el acceso a la asistencia y las consecuencias de la mala salud en las mujeres y las niñas. El informe presenta ejemplos de políticas de este tipo, desde las medidas focalizadas para alentar a las niñas a matricularse en la escuela y labrarse una educación (mediante la creación de un ambiente escolar sin riesgos y el fomento del matrimonio a una edad mayor) hasta las medidas para crear entornos que tengan en cuenta las necesidades de las personas mayores y aumentar las oportunidades para que las mujeres de edad hagan aportaciones productivas a la sociedad. Las estrategias de alcance más amplio, como la reducción de la pobreza, el aumento del acceso a la alfabetización, la educación y la capacitación y la multiplicación de las oportunidades para que las mujeres participen en las actividades económicas, también coadyuvarán a lograr adelantos sostenibles en la salud de las mujeres. La experiencia indica que esto exige la aplicación de un criterio de igualdad entre los sexos y de respeto por los derechos humanos que sepa sacar provecho de la energía de la sociedad civil y reconocer la necesidad del involucramiento político.

Fortalecimiento del acervo de conocimientos y monitoreo de los progresos

El informe pone de manifiesto las principales lagunas de conocimiento que limitan seriamente lo que podemos afirmar con verdadero fundamento acerca de la salud de las mujeres en diferentes partes del mundo. Se sabe mucho sobre el tema, pero persisten muchas lagunas en nuestra comprensión de las dimensiones y la índole de las dificultades especiales con que se enfrentan las mujeres y la forma como podrían resolverse eficazmente. También tenemos que cuantificar el progreso, y es preciso hacerlo ahora mismo. Hay que fortalecer los cimientos de una mejor información acerca de las mujeres y la salud, comenzando por los sistemas de registro civil que generan estadísticas, como las causas de defunción por edad y sexo, y la recopilación y el uso de datos sobre problemas comunes, desglosados por edad y sexo. Estos datos son esenciales para la planificación y gestión de los programas; carecer de dichos sistemas condena irremediabilmente los esfuerzos por monitorear los cambios, por ejemplo, de la mortalidad materna. Las investigaciones deben incorporar sistemáticamente la consideración de las cuestiones de sexo y género en el diseño, el análisis y la interpretación de los resultados. Es imprescindible centrar más la atención en la evaluación de los progresos logrados en el aumento de la cobertura de intervenciones clave, junto con el seguimiento de las políticas pertinentes, las medidas de desempeño de los sistemas de salud y las pautas de la equidad.

Conclusión

Mediante el examen de los datos recopilados y el establecimiento de la agenda para el futuro, el presente informe señala el camino hacia las medidas necesarias para mejorar la salud de las niñas y las mujeres en todo el mundo. El propósito es brindar los fundamentos para entablar los diálogos de política y estimular la actuación de los países, los organismos y los socios para el desarrollo.

Si bien el informe subraya las diferencias entre mujeres y hombres, no es un documento que trate solamente de las mujeres ni que se dirija exclusivamente a ellas. Prestar atención a la salud de las mujeres es un medio necesario y eficaz para fortalecer los sistemas de salud en su totalidad, y este fortalecimiento nos beneficia a todos. Mejorar la salud de las mujeres es importante para ellas, sus familias, la comunidad y la sociedad en general.

Mejorar la salud de las mujeres es mejorar el mundo.

DECLARACIÓN DE COMPROMISO

SEMINARIO DE PARLAMENTARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD REPRODUCTIVA, MATERNA, NEONATAL E INFANTIL.

Cámara Federal de Brasil
Brasilia, Brasil

Nosotros, los parlamentarios y parlamentarias de la región de América Latina y el Caribe, participantes en el *Seminario de Parlamentarios de América Latina y el Caribe para la garantía del Derecho a la Salud Reproductiva, Materna, Neonatal e Infantil*, que se llevó a cabo los días 4 y 5 de diciembre de 2013 en la Cámara Federal de Brasil, nos reunimos con la finalidad de generar un diálogo, construir alianzas, y movilizar la voluntad política necesaria para la implementación del Plan de Acción para acelerar la reducción de la mortalidad materna y la morbilidad materna grave en la región de América Latina y el Caribe. Dentro de este marco hemos compartido experiencias de más de diez países para reducir el número de muertes maternas en América Latina y el Caribe.

La salud sexual y reproductiva y la maternidad saludable son derechos humanos y sin embargo en la Región cada año más de 9 mil mujeres pierden su vida por razones relacionadas a la maternidad, y que entre 70 mil y 80 mil niños mueren durante los primeros 28 días (el 60% de esas muertes son prevenibles con atención adecuada). Esta reunión se realiza en un momento importante clave, a dos años de cumplirse el plazo acordado por los Presidentes y Jefes de Estado para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), las cifras tanto a nivel global como de la región de América Latina y el Caribe (ALC) muestran poco viable el logro de las metas del ODM 5 que concierne a la reducción de la mortalidad materna y al aumento de acceso a salud reproductiva.

Estamos en un momento crucial, cuando se está definiendo un nuevo marco internacional de desarrollo encaminado a la agenda post 2015, y que los parlamentos necesitan fortalecer y tener un rol más activo para construir marcos legislativos favorables a la prevención de la mortalidad materna y neonatal evitables y contribuir a la implementación de la rendición de cuentas de todos los actores.

Tomando en cuenta,

- La *Estrategia Mundial de Salud de las Mujeres y los Niños* que convocó a la creación de *La Comisión de Información y Rendición de Cuentas para la Salud de las Mujeres y los Niños* (CoIA, por su sigla en inglés) con el propósito de que se elaborara un marco de rendición de cuentas conducente a mejorar la efectividad de los recursos destinados a la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil (SRMNI) y su contribución a la reducción de inequidades y al avance en la igualdad de

género e interculturalidad. El marco de rendición de cuentas se sustenta en el derecho de las mujeres y los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud y otros derechos humanos relacionados e incluye diez recomendaciones dirigidas a mejorar el monitoreo, evaluación y la toma de decisiones sobre la base de la información que surge de los procesos de evaluación.

- La *Resolución de la Unión Inter-Parlamentaria Mundial (IPU)* adoptada en la 126ª Asamblea en abril de 2012 llama a los parlamentos a “introducir o elaborar legislación que garantice el acceso equitativo a los servicios de salud para todas las mujeres y los niños sin discriminación y a proveer servicios básicos de salud para todas las mujeres embarazadas y para los niños”.

Compromiso

Nosotros, los parlamentarios y parlamentarias, presentes aquí en Brasilia, nos comprometemos desde nuestros cargos y responsabilidades a:

Exigir a los gobiernos de la región a que cumplan con los compromisos internacionales suscritos en los diferentes foros regionales y en las distintas conferencias internacionales como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994), la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre del Milenio, NY, 2000 y la Cumbre Mundial de 2005), entre otros, así como los documentos adoptados en el marco de la agenda post 2015, de acuerdo a las necesidades y condiciones propias de cada país.

Participar activamente y dar soporte legislativo a las acciones que promuevan la reducción de la mortalidad materna y neonatal, así como acciones que promuevan mejorar el acceso universal a la salud y específicamente de la calidad de la atención de la salud materna y perinatal.

Esto incluye pero no se limita a:

1. Seguir generando acciones y a involucramos en las revisiones nacionales dirigidas a garantizar la salud de las mujeres, niños y niñas.
2. Promover acciones parlamentarias que garanticen la transparencia y disponibilidad de la información sobre salud sexual y reproductiva
3. Abogar por presupuestos públicos específicos con perspectiva de género, para lograr y mejorar la cobertura universal en salud y contemplar la gratuidad de estos servicios para las poblaciones más vulnerables.
4. Promover servicios de salud de calidad, incluyendo los servicios de salud sexual y reproductiva, atención del embarazo, parto, post-parto y asistencia integral del recién nacido por personal calificado.

Trabajar en colaboración y con el apoyo técnico de las distintas agencias de Naciones Unidas, en particular la Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como con las redes regionales de parlamentarios como el Grupo Parlamentario Interamericano (GPI), y grupos de trabajo interagenciales como el Grupo de Trabajo Regional sobre la Mortalidad Materna (GTR), para avanzar la agenda de salud y con la sociedad civil para contribuir con la reducción de la mortalidad materna, infantil y neonatal.

Brasilia, 5 de diciembre de 2013

9.- Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014.

A comienzos de este siglo, los líderes del mundo se reunieron en las Naciones Unidas y a través de la Declaración del Milenio se pusieron de acuerdo en una audaz visión para el futuro. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron la promesa de defender los principios de dignidad humana, igualdad y equidad, y de liberar al mundo de la pobreza extrema. Los ODM, con un total de ocho objetivos y una serie de metas mensurables y con plazos definidos, establecieron las bases para resolver los más grandes desafíos del desarrollo de nuestro tiempo.

En este informe se examinan los más recientes avances hacia el logro de los ODM. En él se reafirma que los ODM han resultado profundamente beneficiosos para la vida de la gente. La pobreza en el mundo se ha reducido a la mitad cinco años antes de 2015, la fecha establecida. El 90% de los niños de los países en desarrollo obtiene ahora enseñanza primaria, al tiempo que las disparidades en la matriculación de niños y niñas han disminuido. También se han logrado avances notables en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis, junto con mejoras en todos los indicadores referidos a la salud. En las últimas dos décadas, la probabilidad de que un niño muriera antes de cumplir los 5 años se ha reducido casi a la mitad. Eso significa que cada día se salvan aproximadamente 17.000 niños. Del mismo modo, se cumplió con el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecía de acceso a fuentes de agua potable mejoradas.

Los esfuerzos coordinados de los gobiernos nacionales, la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado han fomentado un renacer de la esperanza y de las oportunidades para las poblaciones de todo el mundo. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para acelerar estos avances. Se necesitan acciones más audaces y específicas donde todavía existen brechas y disparidades significativas.

En la actualidad, los Estados Miembros están participando en conversaciones en las que se definirán los objetivos de desarrollo sostenible, que servirán de base para la agenda universal para el desarrollo después de 2015. Nuestros esfuerzos para cumplir con los ODM son pilares cruciales para el establecimiento de una base estable para nuestros esfuerzos de desarrollo más allá de 2015.

Panorama General

En la Declaración del Milenio, hace 14 años, se plasmó una visión audaz y se establecieron metas concretas para mejorar las condiciones de vida de la gente y para salvar la vida de las personas afectadas por las enfermedades y el hambre. 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. Todos los interesados deberán 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.

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.
- 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 se enlentecieron. 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 mayores 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.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestran que es posible avanzar y que pueden usarse como base para más acciones.

Los ODM aunaron los esfuerzos de los gobiernos, la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado para lograr metas de desarrollo concretas y erradicar la pobreza. Gracias al esfuerzo coordinado de todas las partes se ha logrado mucho, y así se ha salvado y mejorado la vida de muchas personas, pero la agenda aún no está terminada. El análisis que presenta este informe destaca la importancia de intensificar los esfuerzos de cumplir con todos los ODM.

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. Es esencial continuar el avance hacia la consecución de los ODM en los años por venir, de manera que se sienta una base sólida para la agenda para el desarrollo después de 2015.

Datos acerca del desarrollo.

Disponer de datos confiables y sólidos es crucial para proyectar las políticas y las acciones apropiadas para el logro de los ODM y para hacer que los gobiernos y la comunidad internacional asuman su responsabilidad. El marco de trabajo para los ODM ha fomentado el fortalecimiento de los sistemas estadísticos a nivel nacional e internacional, lo cual permitió obtener datos de alta calidad para supervisar los avances hacia el establecimiento de objetivos concretos con plazos límite. A pesar de los considerables avances logrados en los últimos años, en muchos países no se dispone aún de estadísticas confiables para supervisar el desarrollo. Algunos de los principales desafíos para la supervisión de los ODM son la falta de datos, la calidad de la información, el cumplimiento de las normas metodológicas y la carencia de datos desglosados.

La supervisión de los ODM es un elemento esencial en la toma de decisiones en cuanto a las políticas de desarrollo.

- La supervisión de los ODM ha generado apoyo público y aporte de fondos para el desarrollo. La cantidad de Estados Miembros que comunican sus logros al Informe Mundial de Avances en la Lucha contra el SIDA aumentó de 102 en 2004 a 186 en 2012. La supervisión del VIH y del SIDA ha ayudado a galvanizar los esfuerzos mundiales y a aumentar la asignación de recursos para la lucha contra ambos. En comparación con la década anterior, la cantidad de fondos para programas relacionados con el VIH al menos se triplicó, y en 2012 aproximadamente 10 millones de personas con VIH tenía acceso a tratamiento con antirretrovirales.
- Disponer de datos confiables y oportunos permite tomar medidas específicas contra la pobreza. El gobierno de la República Unida de Tanzania ha establecido un sistema de supervisión exhaustivo de la pobreza basado en los ODM y ha utilizado esa información para mejorar su Estrategia de reducción de la pobreza. Las crecientes disparidades entre las zonas urbanas y rurales ha hecho que el gobierno aumente el aporte de fondos a la agricultura, para abordar los problemas de la pobreza rural y la seguridad alimentaria. Asimismo, las tendencias observadas en educación y salud han inducido al gobierno a satisfacer por completo los requisitos presupuestarios para enseñanza primaria y salud básica. Con la eliminación del pago de matrícula de la escuela primaria, medida puesta en práctica con la Estrategia de reducción de la pobreza, ha aumentado notablemente la matriculación de niños en las escuelas

primaria, que pasó de menos de 50% en 1999 a casi una matriculación universal en 2008.

- Los datos desglosados permiten identificar problemas en áreas locales y en poblaciones específicas, con lo cual las intervenciones son más eficaces. Los datos desglosados ayudan a hacer un seguimiento más preciso en áreas locales dentro de grupos marginados y en desventaja. Gracias a ello se puede obtener un esquema de las desigualdades. Por ejemplo, las encuestas de hogares en Bosnia y Herzegovina indicaron que solo el 32% del quinto más pobre de la población romaní tenía acceso a fuentes mejoradas de agua potable, frente al 82% del quinto más pobre de la población general. Así, los datos desglosados dejan ciertas cosas al descubierto y permiten supervisar el avance en la eliminación de desigualdades que han socavado el cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento para todos.

El marco de trabajo para la supervisión de los ODM ha contribuido a mejorar la capacidad estadística y la disponibilidad de datos.

- La capacidad de estadística ha sido fortalecida para producir indicadores del desarrollo internacionalmente comparables. En muchos países en desarrollo, la necesidad de supervisar los avances de los ODM dieron a los sistemas estadísticos nacionales la oportunidad de desarrollar su capacidad de producir y suministrar la información requerida para esa finalidad. La comunidad estadística internacional ha ayudado a mejorar las metodologías, a producir lineamientos, y a definir prioridades y estrategias que ayudan a los países a recabar y analizar datos, así como preparar informes sobre los ODM. Las encuestas de hogares (como las encuestas demográficas y de salud y las encuestas a base de indicadores múltiples, apoyadas por la comunidad estadística internacional y puestas en práctica por las autoridades nacionales) han permitido que los países en desarrollo produzcan cálculos estadísticamente correctos e internacionalmente comparables de los indicadores de los ODM en las áreas de salud, educación, protección de los menores y VIH y SIDA.
- Dentro de los países la coordinación ha mejorado y los departamentos de estadística nacional han fortalecido su papel coordinador. En México se ha constituido un comité técnico especializado encargado de coordinar la integración de los indicadores de los ODM al Plan de Desarrollo Nacional. En este proceso participan todos los ministerios, proveyendo datos básicos y revisando y actualizando los metadatos. El papel coordinador fue asignado al Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. En consecuencia, la supervisión de los ODM ha mejorado la cooperación entre las distintas entidades gubernamentales y ha fortalecido el papel del departamento de estadística nacional, con lo

cual mejoró la información sobre los indicadores de desarrollo tanto a nivel nacional como subnacional.

- Han mejorado la normalización estadística y los sistemas de información. En Camboya, la puesta en práctica de la supervisión de los ODM ha facilitado el desarrollo de normas estadísticas comunes relativas a indicadores clave en todo el sistema estadístico nacional. Entre las mejoras se incluye el establecimiento de un depósito para los indicadores de desarrollo y la preparación de un manual de metadatos para promover aún más las normas acordadas, así como para que los usuarios de los datos dispongan de una mayor transparencia.
- La disponibilidad de datos y la calidad de los indicadores de desarrollo han mejorado. El marco de trabajo para la supervisión de los ODM ha contribuido a mejorar la disponibilidad de datos para casi todos los indicadores de ODM que se supervisan a nivel internacional. En análisis de un subconjunto de 22 indicadores de los ODM mostró que la cantidad de países en desarrollo que tenían dos o más puntos de datos para al menos 16 de esos indicadores, aumentó de 4 países en 2003, a 129 países en 2013. Por ejemplo, apenas la mitad de los países de las regiones en desarrollo tenía al menos un punto de datos disponible para medir con precisión la atención profesional durante el parto entre 1990 y 1994, en tanto que el 90% de esos países tenía este tipo de datos disponible en el período 2005-2009.

La falta de datos dificulta el establecimiento de políticas eficaces.

- Faltan datos básicos sobre desarrollo. En muchos países en desarrollo todavía faltan importantes datos sobre desarrollo, como la cantidad de nacimientos y muertes, la cantidad y calidad de los trabajos, y diversos datos sobre productividad agrícola. La mayoría de los países de África subsahariana y muchos otros países en desarrollo todavía carecen de sistemas de registro civil completos, que constituyen la base para la información sobre nacimientos y muertes. Se calcula que en todo el mundo hay cerca de 230 millones de niños menores de 5 años que nunca han sido registrados, equivalente a casi uno de cada tres niños en ese grupo etario. Los niños que no se registran cuando nacen o que carecen de documentos de identificación a menudo se excluyen del acceso a la educación, a la atención de la salud y a los beneficios de las prestaciones sociales.
- Todavía quedan vacíos de datos en la supervisión de los ODM. La disponibilidad, frecuencia y calidad de los datos de supervisión de la pobreza siguen siendo bajas, especialmente en estados pequeños y en países y territorios que se encuentran en situaciones frágiles. Los obstáculos institucionales, políticos y financieros siguen dificultando

la recolección, el análisis y el acceso público a los datos. Se necesita con urgencia mejorar los programas de encuestas de hogares para supervisar la pobreza en esos países.

Entre 2000 y 2012, la notificación de los casos de paludismo mejoró en muchos de los 103 países que tenían casos en curso de transmisión de paludismo. Sin embargo, en 41 países donde se produjo el 85 % de los casos estimados, los datos generados en los sistemas nacionales de información sanitaria siguieron siendo incompletos o incoherentes, lo cual dificulta la evaluación de las tendencias de la incidencia de casos de paludismo con el transcurso del tiempo. Los sistemas de vigilancia son más débiles (y los índices de detección son más bajos) en los países más afectados por esta enfermedad. En 2012, los sistemas de información sanitaria de rutina detectaron solo el 14 % de los casos de paludismo del mundo.

- Los datos existentes no se utilizan a pleno. Las fuentes de datos utilizadas para producir indicadores de desarrollo no se han explotado lo suficiente. Por ejemplo, la abundancia de información disponible gracias a los censos de población y a las encuestas de hogares como MICS y DHS, sigue siendo poco utilizada. Se han realizado esfuerzos limitados para analizar a fondo y utilizar en forma eficaz esas fuentes de datos, especialmente la información desglosada relativa a quintiles de riqueza, sexo, grupos de población específicos y lugares de residencia, que serían útiles para resolver asuntos de desigualdad que aún persisten en la sociedad.

Es necesario disponer de datos sostenibles para lograr un desarrollo sostenible.

Conforme se acerca 2015, la fecha límite para la realización de una evaluación final de los avances logrados en la consecución de los ODM, la comunidad internacional ha comenzado a preparar un nuevo marco de trabajo para el desarrollo. El informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 recomendó realizar una "Revolución de datos" que refleje la creciente demanda de datos mejores, más rápidos, más accesibles y desglosados, para disminuir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible.

La nueva demanda de datos requiere responsabilidad por parte de los países y un compromiso de parte de los gobiernos para incrementar los recursos destinados al sistema estadístico y para aumentar la capacidad de elaborar esos datos, con el apoyo de la comunidad internacional. También se solicita la coordinación de las nuevas tecnologías de información y de la infraestructura de datos existente para producir datos de desarrollo mejorados. Para dominar el potencial de los avances tecnológicos, debe haber un refuerzo continuo de la infraestructura de datos existente, como el registro de nacimientos y muertes, los sistemas de información para salud y educación, y los sistemas de

encuestas. Además, es esencial promover el acceso abierto a los datos y su uso efectivo.

La experiencia de supervisión de los ODM ha demostrado que los datos desempeñarán un papel primordial en la promoción de la nueva agenda para el desarrollo. Necesitamos contar con datos sostenibles para apoyar un desarrollo sostenible.

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

META 1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Datos de interés

- En las regiones en desarrollo, aproximadamente una de cada cinco personas vive con menos de 1,25 dólares al día.
- En las regiones en desarrollo, el empleo vulnerable representa el 56% de todo el empleo, mientras que en las regiones desarrolladas es solo el 10%.
- En todo el mundo, en 2011-2013, unos 173 millones de personas menos sufrieron de hambre crónica que en 1990-1992.
- En todo el mundo, uno de cada cuatro niños menores de cinco años tiene una altura inadecuada para su edad.
- Cada día de 2013, 32.000 personas tuvieron que abandonar sus hogares para buscar protección, debido a un conflicto.

En el mundo se han logrado notables avances en la reducción de la pobreza extrema. En 1990, casi la mitad de las personas de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. En 2010 esa tasa se había reducido al 22%. Eso significa que cinco años antes del plazo fijado se había alcanzado la meta de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que vivían en extrema pobreza. Mientras, la cantidad absoluta de personas que vivía en pobreza extrema disminuyó de 1.900 millones en 1990 a 1.200 millones en 2010. A pesar de ello, el avance en la reducción de la pobreza no ha sido uniforme. Asia oriental, Asia sudoriental, América Latina y el Caribe y Cáucaso y Asia central han alcanzado la meta de reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema, pero África subsahariana y Asia meridional no lo han logrado todavía. Según las proyecciones del Banco Mundial, África subsahariana posiblemente no alcanzará la meta para 2015.

La mayoría de las personas extremadamente pobres vive en unos pocos países.

Cinco de los países muy poblados que cuentan con la mayor proporción de la población extremadamente pobre del mundo. La abrumadora mayoría de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día vive en Asia meridional y en África subsahariana. En 2010, un tercio de los 1.200 millones de personas

del mundo en condiciones de pobreza extrema vivía en India. China, a pesar de su gran avance en la reducción de la pobreza, ocupaba el segundo lugar, con casi el 13% de la población mundial que vive en condiciones de pobreza extrema. A ella le seguían Nigeria (9%), Bangladesh (5%) y la República Democrática del Congo (5%). En 2010, casi dos tercios del total de personas en condiciones de pobreza extrema vivían en esos cinco países.

Además de en esos países muy poblados con gran cantidad de personas en condiciones de pobreza extrema, son frecuentes altas tasas de pobreza en países pequeños, frágiles y afectados por conflictos. A veces se carece de encuestas de hogares, frecuentes y de calidad, que recojan los detalles sobre el ingreso o el consumo en esos países, lo cual obstaculiza los esfuerzos para diseñar y poner en práctica políticas y programas apropiados para combatir la pobreza.

META 1.B Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes.

El lento crecimiento económico afecta negativamente a los mercados laborales. La tasa de crecimiento económico mundial disminuyó en 2013 a su valor más bajo desde 2009. La débil y desigual recuperación económica mundial siguió afectando negativamente a los mercados laborales, particularmente en los países en desarrollo, lo cual se reflejó en un limitado avance en la disminución del empleo de baja calidad, que ha sido generalizado en la mayoría de los países en desarrollo.

Se estima que en 2013 la tasa de empleo vulnerable (definido como el porcentaje de trabajadores familiares auxiliares y trabajadores por cuenta propia respecto al empleo total) representaba el 56% del empleo total en las regiones en desarrollo; en las regiones desarrolladas esa tasa era del 10%. Esta tasa disminuyó 2,8 puntos porcentuales a lo largo del período 2008-2013, en tanto que la disminución fue de 4 puntos porcentuales en los cinco años previos (2003 a 2008). Una alta proporción de trabajadores con empleos vulnerables significa que la contratación laboral informal está muy generalizada. En tales casos, los trabajadores suelen carecer de protección social adecuada, reciben baja remuneración salarial y trabajan en condiciones laborales muy duras bajo las cuales sus derechos fundamentales podrían estar siendo violados.

La ralentización del descenso del empleo vulnerable afectó a la mayoría de las regiones, pero fue en Asia occidental donde resultó más pronunciado. En esa región la tasa de empleo vulnerable disminuyó solo 1,2 puntos porcentuales en el período 2008-2013, aunque en 2003-2008 había disminuido más de 8 puntos porcentuales. La tasa de empleo vulnerable aumentó en América Latina y el Caribe, en tanto que en el período 2008-2013 en Oceanía tuvo un descenso mayor que en el período previo.

Las mujeres suelen tener empleos más vulnerables que los hombres. Las tasas de empleo vulnerable siguen siendo más altas entre las mujeres que

entre los hombres. En 2013, en las regiones en desarrollo, el 60% de las mujeres tenía un empleo vulnerable, frente al 54% para los hombres. Las brechas más agudas entre los géneros (todas superiores a 10 puntos porcentuales) se dieron en África septentrional, África subsahariana, Asia occidental y Oceanía. En los últimos años, la brecha entre los géneros ha disminuido en América Latina y el Caribe, y fue muy estrecha (1 punto porcentual) en Caucazo y Asia central.

Cualquier mejora en la calidad del trabajo, aunque sea pequeña, va acompañada de un cierto crecimiento en la productividad. La productividad laboral es una medida clave del desempeño económico que refleja los bienes y servicios que produce un trabajador en un período dado. Las tasas de crecimiento de la productividad laboral anual promedio bajaron notoriamente en casi todas las regiones en desarrollo entre 2008 y 2013 frente a 2003-2008. En promedio, el crecimiento anual de la productividad en las regiones en desarrollo bajó del 5,6% al 4%. La caída fue más severa en Cáucaso y Asia central y en Asia occidental. Solo Oceanía tuvo un crecimiento más fuerte de la productividad durante el período más reciente.

META 1.C Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

El hambre continúa disminuyendo, pero se necesitan grandes esfuerzos para lograr la meta mundial al respecto para 2015. Se estima que en el período 2011-2013 había 842 millones de personas (un octavo de la población mundial) que sufrían de hambre crónica. La vasta mayoría de ese total (827 millones) residía en las regiones en desarrollo. Desde el período 1990-1992, en esas regiones se han logrado avances significativos hacia el logro de la meta de los ODM relativa a la reducción del hambre crónica. La proporción de personas con nutrición insuficiente (individuos que no podían obtener suficientes alimentos de forma regular para llevar una vida activa y saludable) ha disminuido del 23,6% en el período 1990-1992 al 14,3%

El avance en la reducción de la nutrición insuficiente es dispar según las regiones y los países. A pesar del avance general, en las regiones han persistido marcadas diferencias en la reducción de la nutrición insuficiente. En la mayoría de los países de Asia sudoriental, Asia oriental, Cáucaso y Asia central y América Latina y el Caribe, en los cuales la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre ya se ha alcanzado o está a punto de conseguirse, ha habido reducciones notables tanto en la prevalencia estimada de nutrición insuficiente como en la cantidad de personas que la sufren. En comparación, África subsahariana ha realizado avances limitados en los últimos años, y sigue siendo la región con la más alta prevalencia de nutrición insuficiente. Asia occidental tuvo un aumento en la prevalencia de nutrición insuficiente si se compara con el período 1990-1992, y Asia meridional y Oceanía presentan avances insuficientes para poder alcanzar en 2015 la meta del ODM respecto a la reducción de la proporción de personas que padecen hambre.

Cuando se analizan las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria, pueden extraerse implicaciones políticas útiles. La prevalencia de la nutrición insuficiente no refleja la complejidad de la seguridad alimentaria y sus múltiples aspectos. Hay varios países en los cuales el peso inferior al normal y el retraso del crecimiento de los niños continúa incluso cuando la nutrición insuficiente es baja y la mayoría de la población tiene acceso a una cantidad suficiente de alimentos. Las fallas en la nutrición son consecuencia no solo del acceso insuficiente a los alimentos, sino también de malas condiciones de salud y de la alta incidencia de enfermedades como la diarrea, el paludismo, el VIH/SIDA y la tuberculosis.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha propuesto recientemente una serie de indicadores para medir las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria y así identificar las medidas apropiadas que deben tomarse. En los países donde coexisten un bajo nivel de nutrición insuficiente y una alta malnutrición, las acciones para mejorar la nutrición son cruciales, de manera que los aspectos de la seguridad alimentaria relacionados con la nutrición sean también mejores. Para conseguirlo se necesitarán políticas que abarquen mejorar las condiciones de la salud, la higiene, el suministro de agua y la educación y que estén orientadas particularmente hacia las mujeres, mientras que el énfasis en el acceso a los alimentos requeriría un énfasis menor.

En todo el mundo, uno de cada siete niños menores de cinco años tiene un peso por debajo del normal. Se calcula que en 2012 había en el mundo 99 millones de niños menores de 5 años con peso inferior al normal (peso inadecuado para su edad). Esa cantidad equivale a un 15% de todos los niños menores de 5 años, aproximadamente 1 de cada 7 niños. La cantidad de niños con deficiencia de peso disminuyó un 38% con respecto a los 160 millones de niños que se estimaba que tenían ese problema en 1990.

Desde 1990, Asia oriental ha logrado el descenso relativo más grande de todas las regiones en cuanto a prevalencia de niños con peso inferior al normal; le sigue Asia occidental. Si bien en 2012 Asia meridional tuvo la mayor prevalencia de niños con peso inferior al normal, también tuvo el mayor descenso absoluto desde 1990, y ha contribuido significativamente al descenso mundial de ese problema durante el mismo período. África subsahariana, a pesar del modesto descenso que ha tenido desde 1990 en la prevalencia de niños con peso inferior al normal, ha sido la única región donde la cantidad de niños con nutrición insuficiente ha aumentado de aproximadamente 27 millones a 32 millones entre 1990 y 2012. De todas las regiones, Oceanía es la única que ha tenido un retroceso.

A pesar de los constantes avances, 1 de cada 4 niños del mundo sufren todavía retraso en el crecimiento. El retraso en el crecimiento (definido como una contextura y una altura inadecuadas para la edad) puede reflejar más precisamente que el peso inferior al normal los efectos acumulativos de una nutrición insuficiente y de infecciones en los niños durante el crucial período de 1.000 días que abarcan el embarazo y los primeros dos años de vida. En 2012, el retraso del crecimiento fue más común que el peso inferior al normal, y

afectó a 1 de cada 4 niños en todo el mundo. Si bien la prevalencia del retraso en el crecimiento cayó de alrededor de un 40% en 1990 a un 25% en 2012, se estima que 162 millones de niños menores de 5 años siguen corriendo el riesgo de tener un menor desarrollo cognitivo y físico asociado con esta forma crónica de nutrición insuficiente. Al igual que sucede con el peso inferior al normal, todas las regiones han tenido un descenso en la cantidad de niños afectados por un retraso en el crecimiento, excepto África subsahariana, donde la cantidad de niños con este problema aumentó de forma alarmante en un tercio, de manera que pasó de 44 millones a 58 millones entre 1990 y 2012.

Reducir el retraso en el crecimiento y otras consecuencias de la nutrición insuficiente puede lograrse mediante acciones de eficacia comprobada tales como el incremento de la nutrición materna, especialmente antes, durante e inmediatamente después del embarazo, la lactancia materna desde el comienzo como método exclusivo de alimentación, y la alimentación oportuna del bebé con alimentos suplementarios seguros, adecuados a la edad y con la adición de los micronutrientes apropiados.

Los países en desarrollo, muchos de los cuales están afectados por el flagelo de la pobreza, siguen asumiendo la mayor carga. En ellos se encuentra el 86% de los refugiados bajo el mandato del ACNUR; mientras que ese porcentaje representaba el 70% en la década anterior. Afganistán (2,55 millones), la República Árabe Siria (2,47 millones) y Somalia (1,12 millones) fueron los tres principales países con refugiados bajo la responsabilidad del ACNUR, lo cual significa más de la mitad del total a cargo del Alto Comisionado. Durante 2013, la República Árabe Siria devino la principal fuente de refugiados a causa de la dramática situación humanitaria del país.

Hoy en día, más de la mitad de los refugiados del mundo vive en áreas urbanas y no en campamentos. Hace 10 años, solo un tercio de los refugiados vivía en áreas urbanas.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

META 2.A Asegurar que, para el año 2015 los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Datos de interés

- La mitad de los 58 millones de niños en edad de asistir a escuela primaria y que no lo hace vive en áreas afectadas por conflictos.
- En las regiones en desarrollo, más de 1 de cada 4 niños que ingresan a la escuela primaria probablemente la abandonarán antes de finalizar el ciclo.
- 781 millones de adultos y 126 millones de jóvenes de todo el mundo carecen de alfabetización básica; más del 60% de esas personas son mujeres.

A pesar de los grandes avances a comienzos de esta década, el progreso en la reducción de la cantidad de niños que no asisten a la escuela ha disminuido considerablemente. Entre 2000 y 2012, las regiones en desarrollo lograron avances sustanciales en la consecución de la educación primaria universal; la tasa neta ajustada de matriculación para enseñanza primaria aumentó 7 puntos porcentuales, pasando del 83% al 90%. En 2012, 1 de cada 10 niños en edad de recibir educación primaria no asistía a la escuela. Durante los primeros años de la década que comenzó en 2000, en todo el mundo hubo un marcado descenso de la cantidad de niños que no asistió a la escuela (de 100 millones en 2000 pasó a 60 millones en 2007) después de lo cual los avances se estancaron. En 2012 había todavía 58 millones de niños que no asistían a la escuela.

Asia oriental, Asia sudoriental, Cáucaso y Asia central y América Latina y el Caribe, estuvieron cerca de lograr la educación primaria universal, pero han logrado pocos avances desde el año 2000. África septentrional, que tenía una tasa de matriculación del 80% en 1990, casi había logrado alcanzar la meta de tener una educación primaria universal en 2012. Asia occidental y Asia meridional también se están acercando a lograr la educación primaria universal, especialmente desde el año 2000. Entre 1990 y 2012, Oceanía logró avances sustanciales, con un aumento en la tasa de matriculación que pasó del 69% al 89%. Entre 2000 y 2012, el avance más importante se registró en África subsahariana, donde la tasa de matriculación neta ajustada aumentó 18 puntos porcentuales.

Sin embargo, África subsahariana enfrenta un gran desafío a pesar de su admirable logro: tiene un fuerte crecimiento de la población. Comparado con el año 2000, en 2012 hubo un 35% más de niños en edad escolar. Los países de la región también han sufrido conflictos armados y varias situaciones de emergencia, que han impedido que los niños asistan a la escuela. Por lo tanto, si bien entre 1990 y 2012 la cantidad de niños matriculados en la escuela primaria al menos se duplicó, pasando de 62 millones a 149 millones, todavía hay 33 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no hacen; de esa cifra, el 56% son niñas.

Los niños de áreas afectadas por conflictos, las niñas de los hogares rurales pobres y los niños con discapacidad tienen mayor probabilidad de no asistir a la escuela. Se calcula que el 50% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria pero que no lo hace, vive en áreas afectadas por conflictos, aunque en dichas áreas vive solo el 22 % del total mundial de niños en ese grupo etario. El 44% de esos niños vive en África subsahariana; el 19%, en Asia meridional, y el 14% en Asia occidental y en África septentrional.

Una encuesta reciente ha revelado el efecto negativo de los conflictos en la asistencia a la escuela. Por ejemplo, en la provincia Kivu del Norte, en la República Democrática del Congo, la cual está afectada por conflictos, en 2010 casi 1 de cada 2 niños de los hogares más pobres y en edad de asistir a la escuela primaria nunca habían asistido, comparado con 1 entre 4 de la provincia de Kasai-Oriental. En la provincia de Najaf, en Iraq, también afectada por conflictos, en 2011 el 27% de los niños de los hogares más pobres y en

edad de asistir a la escuela primaria nunca lo ha hecho, comparado con un 3% en la provincia de Al-Sulaimaniyah.

La pobreza, el género y el lugar de residencia fueron los factores dominantes vinculados a la disparidad existente en la asistencia escolar de los niños en edad de ir a la escuela primaria y a los primeros años de la secundaria. Un análisis de 61 encuestas de hogares de países en desarrollo realizada entre 2006 y 2012 reveló que los niños del 20% de los hogares más pobres y en edad de asistir a la escuela primaria tenía una probabilidad tres veces mayor de no asistir que los niños del 20% de los hogares más ricos. En los hogares más pobres, las niñas tenían mayor probabilidad que los niños de ser excluidas de la educación. También continúa habiendo disparidades en la participación escolar debido al lugar de residencia. Los niños de zonas rurales que están en edad de asistir a la escuela primaria tienen el doble de probabilidad de no asistir que los de las zonas urbanas. En África subsahariana solo el 23% de las niñas pobres de zonas rurales finalizaron la educación primaria.

Los niños en situación de desventaja, como los que tienen discapacidad, también están en riesgo en lo que respecta a la enseñanza. A menudo estos niños requieren una educación adaptada a sus necesidades. Sin embargo, en muchos países en desarrollo la atención personalizada que esos niños necesitan es deficiente o no existe, lo cual impide que asistan a la escuela o hace que su avance sea más lento. Una educación inclusiva requiere que se preste atención mayor a los niños con discapacidad y a aquellos que generalmente están marginalizados o son más vulnerables.

Para lograr una enseñanza primaria universal se necesita tanto la matriculación en la escuela primaria como completar todo el ciclo. Entre 2000 y 2011, la persistente deserción escolar en las regiones en desarrollo ralentizó el avance hacia el logro del Objetivo. Durante ese período, la proporción de alumnos de las regiones en desarrollo que completó la enseñanza primaria se mantuvo en el 73%.

Entre 2000 y 2011 solo Oceanía, África subsahariana y Asia occidental no avanzaron en la consecución del Objetivo. En Cáucaso y Asia central, Asia oriental y África septentrional, 9 de cada 10 alumnos que comenzaron la escuela primaria la completaron, con lo cual esas regiones estuvieron más cerca de lograr el objetivo de la enseñanza primaria universal. Sin embargo, solo 3 de cada 5 alumnos de África subsahariana, y solo 1 de cada 2 alumnos de Oceanía completó el ciclo de enseñanza primaria. El riesgo de deserción de la escuela fue mayor para los niños que para las niñas.

Los niños cuya edad era mayor que la correspondiente al grado escolar en el que estaban tenían una probabilidad más alta de abandonar la escuela debido a su matriculación tardía, a haber repetido un grado o a causa del mayor costo de oportunidad de asistir a la escuela. Otros factores cruciales para la deserción escolar son las largas distancias entre el hogar y la escuela, la pobreza, la combinación de trabajo y estudio y los costos de oportunidad. En consecuencia, las medidas que se tomen para solucionar la deserción escolar deberán tener en cuenta estos factores y fomentar la puesta en práctica de

intervenciones prontas, incluyendo un acceso mayor a programas preescolares de manera que los niños estén preparados para ingresar a la escuela y lo hagan cuando les corresponda según su edad.

La cantidad de analfabetos en el mundo sigue siendo alta a pesar del aumento de la tasa de alfabetización. En las últimas dos décadas se han logrado notorios avances en todo el mundo en cuanto a la tasa de alfabetización de jóvenes y adultos, así como un descenso simultáneo de la brecha entre la tasa de alfabetización de hombres y mujeres. La tasa de alfabetización de los jóvenes de 15 a 24 años aumentó en todo el mundo: del 83% en 1990 pasó al 89% en 2012. La tasa de alfabetización de adultos, entre la población de 15 años y mayores, aumentó del 76% al 84%. A pesar de ello, en 2012 había 781 millones de adultos y 126 millones de jóvenes de todo el mundo que carecían de las habilidades básicas de lectura y escritura; en ambos grupos las mujeres representaban más del 60%.

Dado que desde 2007 apenas se ha reducido la cantidad de niños que no asiste a la escuela, será necesario redoblar los esfuerzos para asegurar que para 2015 asistan a ella tantos niños como sea posible. Ya antes del colapso económico los donantes no cumplieron con el compromiso asumido en Dakar en 2000 de que ningún país quedaría abandonado debido a la falta de recursos. Recientemente, los donantes se han despegado más todavía de esa promesa.

Después del año 2002, la ayuda de los donantes para la educación aumentó de forma constante, llegó al cenit en 2010 y luego disminuyó un 7% entre 2010 y 2011. Es alarmante que, por primera vez desde 2002, la ayuda para la enseñanza básica haya caído desde 6.200 millones de dólares en 2010 a 5.800 millones de dólares en 2011.

Los países de bajos ingresos, que recibieron un tercio de la ayuda total para educación en el rubro de enseñanza básica, constataron un descenso en la ayuda para ese fin, lo cual contrasta con los países de ingresos medios, donde la ayuda a la enseñanza básica aumentó. Entre 2010 y 2011, para los países de bajos ingresos la ayuda cayó un 9% (de 2.100 millones de dólares a 1.900 millones de dólares). Entre 2010 y 2011, en África subsahariana, donde reside más de la mitad de la población que no asiste a la escuela, la ayuda a la enseñanza básica disminuyó un 7%.

Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

META 3.A Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Datos de interés

- En 1990, en Asia meridional solo 74 niñas por cada 100 niños estaban matriculadas en la escuela primaria. En 2012, la tasa de matriculación fue la misma para las niñas que para los niños.
- En África subsahariana, Oceanía y Asia occidental las niñas todavía enfrentan barreras para ingresar a la escuela primaria y a la secundaria.
- En África septentrional las mujeres tienen menos de 1 de cada 5 trabajos remunerados en el sector no agrícola.
- Las mujeres ocupan en 46 países más del 30% de los escaños del parlamento nacional en al menos una de las cámaras.

La disparidad entre los géneros es más frecuente en los niveles educativos superiores. La paridad en la enseñanza se alcanza cuando el índice de paridad entre los géneros (IPG), definido como la tasa de matriculación escolar bruta de las niñas dividida entre la tasa correspondiente para los niños, se halla entre los valores de 0,97 y 1,03. Las tendencias del IPG muestran avances importantes en todas las regiones en desarrollo y en todos los niveles de la enseñanza (primaria, secundaria y terciaria). Sin embargo, la disparidad entre los géneros predomina en los niveles más altos de la enseñanza y las variaciones más notables se observan en las regiones en desarrollo.

En 2012, todas las regiones en desarrollo alcanzaron o estaban cerca de lograr la paridad entre los géneros en enseñanza primaria. Es destacable el adelanto de Asia meridional, que ha pasado de tener en 1990 el menor IPG de todas las regiones (un 0,74) a tener 1 en 2012. Sin embargo, la paridad entre los géneros aún no se ha logrado en algunos países de la región, como Afganistán y Pakistán, donde hay como máximo 9 niñas por cada 10 niños matriculados, o Bangladesh y Nepal, donde la disparidad entre los géneros favorece a las niñas.

África subsahariana, Oceanía, Asia occidental y África septentrional siguen presentando desventajas para las niñas, aunque esas regiones han tenido un avance sustancial en las últimas dos décadas. El avance más significativo en este grupo se produjo en África septentrional, donde el IPG aumentó de 0,82 a 0,96. En 2012, África subsahariana tenía el IPG más bajo (0,92), a pesar de su evidente progreso desde 1990. Durante este período, el mayor avance de la región lo tuvieron Benin, Burkina Faso, Chad, Guinea, Mauritania, Senegal y Sierra Leona, donde en la escuela primaria se matricularon de 30 a 40 niñas más por cada 100 niños.

La disparidad entre los géneros es mayor en la enseñanza secundaria que en la primaria. Mientras que en Caucaso y Asia central, África septentrional, Asia sudoriental y Asia oriental se ha logrado la paridad entre los géneros, la tasa de matriculación de las niñas sigue siendo menor que la de los niños en África subsahariana, Oceanía, Asia occidental y Asia meridional. América Latina y el Caribe era la única región donde en 2012 la disparidad entre los géneros favorecía a las niñas.

A lo largo de los años, en la mayoría de las regiones la tasa de matriculación en la enseñanza terciaria ha mejorado sustancialmente, aunque existen todavía notables disparidades en ellas. Las tasas de matriculación de las mujeres jóvenes son significativamente más bajas que las de los hombres jóvenes tanto en África subsahariana como en Asia meridional. Por el contrario, las tasas de matriculación de las mujeres jóvenes en Cáucaso y Asia central, Asia oriental, África septentrional, Asia sudoriental y América Latina y el Caribe son mayores que las de hombres jóvenes.

En las últimas dos décadas, el acceso de las mujeres a un empleo remunerado en los sectores no agrícolas ha aumentado lentamente. En porcentaje, ese acceso mayor de las mujeres aumentó en todo el mundo del 35% en 1990 al 40% en 2012. Aunque desigual, el aumento se produjo en casi todas las regiones. El avance más notable tuvo lugar en África subsahariana, con un incremento de 10 puntos porcentuales durante el período 1990-2012. Por el contrario, África septentrional tuvo una de las menores proporciones de mujeres en empleos remunerados en 1990 y no mostró un aumento significativo en 2012.

Además de que las mujeres tienen una probabilidad menor que los hombres de estar empleadas, tienen asimismo una probabilidad mucho mayor de tener trabajos a tiempo parcial y de estar subempleadas por carencia de horas. En la mayoría de los países de los que se dispone de datos, la proporción de mujeres en el empleo a tiempo parcial es más del doble que la de los hombres. Esas tasas más altas de empleo a tiempo parcial están asociadas con factores como la desigualdad entre los géneros en las funciones en la familia, la ausencia de instituciones para el cuidado de los ancianos y de guarderías infantiles adecuadas y asequibles, así como con otras percepciones sociales que tienen un papel relevante en la participación de las mujeres en el empleo, en su elección de trabajo y en los patrones de empleo que refuerzan la disparidad entre los géneros en el mercado laboral.

Uno de los indicadores que mide la disparidad entre los géneros en el mercado laboral es la tasa de subempleo debido a la carencia de horas. Este indicador mide el porcentaje de hombres y mujeres empleados que están disponibles y dispuestos a trabajar más horas. En la mayoría de las regiones en desarrollo, la tasa de subempleo por carencia de horas es más alta en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Las diferencias son particularmente notables en África septentrional y en Asia meridional. Esta constatación requiere que existan políticas más orientadas a las necesidades de la familia que no solo fomenten un mayor equilibrio entre el trabajo y la familia sino que además eleven la calidad de los trabajos a tiempo parcial y mejoren la productividad general de los negocios. Tales políticas deben incluir legislación sobre horario flexible, permisos para que los padres puedan ausentarse, otros códigos de conducta y nuevas prácticas laborales, así como guarderías para los niños y centros para el cuidado de los ancianos.

La participación política de las mujeres sigue aumentando, pero continúa habiendo barreras invisibles. En enero de 2014, las mujeres ocupaban el 21,8% de todos los escaños parlamentarios; en el año anterior el porcentaje

era de más del 20,3%. En enero de 2014 había 46 países que tenían más de un 30% de mujeres parlamentarias en al menos una de las cámaras; el año anterior eran 42 países. Rwanda mantuvo el liderazgo, con la elección de mujeres para el 64% de los escaños de la cámara baja. A finales de 2013, solo cinco cámaras en todo el mundo no tenían mujeres parlamentarias.

La proporción de mujeres que ocupaban un escaño parlamentario aumentó en 42 de las 64 cámaras renovadas de todo el mundo en 2013. La proporción de mujeres aumentó muchísimo (más de 20 puntos porcentuales) en dos cámaras: la Cámara baja de Granada (un 33,3%) y la Cámara alta de Zimbabwe (un 47,5%). A estos países les siguieron Arabia Saudita, Camerún, Zimbabwe y Guinea Ecuatorial, con un aumento de más de 15 puntos porcentuales en las cámaras bajas. Sin embargo, la participación de las mujeres disminuyó en 14 cámaras. En 39 de las cámaras para las que hubo elecciones se utilizaron cupos electorales, ya fuera por decisión voluntaria de los partidos o por vía legislativa. Este tipo de medidas influye positivamente en el acceso de las mujeres al parlamento. No obstante, los cupos solos no son suficientes: los partidos políticos tienen que presentar más candidatas.

El año 2013 también fue testigo de una concienciación mayor acerca de la importancia de terminar con la violencia política contra las mujeres. La violencia preelectoral y poselectoral (que incluye intimidación, ataques físicos y otras formas de agresión a las candidatas y a las mujeres electas) es una forma común de coacción para la participación política de las mujeres en cualquier parte del mundo. Bolivia y México, entre otros países, han aprobado leyes para enmendar esas acciones disuasorias que refrenan a las mujeres de participar en política.

El porcentaje de mujeres con cargos ministeriales de nivel ejecutivo en el gobierno del país alcanzó el 17,2% en 2014; en 2008 era del 16,1%. En enero de 2014 había 36 países con un 30% o más de ministras. A nivel mundial, Nicaragua estuvo al frente pues el 57 % de los puestos ministeriales estuvieron ocupados por mujeres, seguido de Suecia, Finlandia, Francia, Cabo Verde y Noruega. El compromiso político y la adopción de políticas son componentes claves para el avance de las mujeres en esta esfera.

Otra tendencia positiva ha sido que las mujeres han pasado de ocupar las tradicionales carteras “blandas” (Asuntos Sociales, Educación y Asuntos de la Mujer) a encargarse en la actualidad de las conocidas como carteras “duras” (Defensa, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente).

En contraste con estas tendencias positivas, ha habido un leve descenso, o no ha cambiado, la cantidad de jefas de Estado o de Gobierno y de presidentas del Parlamento. Desde 2012, la cantidad de jefas de Estado o de Gobierno ha disminuido levemente, pasando de 19 a 18. Al mismo tiempo, el porcentaje de presidentas del Parlamento apenas ha aumentado (del 14,2% en 2012 al 14,8% en 2013), lo cual sugiere que en algunos países las mujeres se enfrentan a la barrera invisible conocida como “techo de cristal”.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

META 4.A Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Datos de interés

- Desde 1990, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años casi se ha reducido a la mitad; en 2012 murieron 6 millones de niños menos que en 1990.
- Durante el período comprendido entre 2005 y 2012, la tasa anual de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años fue tres veces más alta que entre 1990 y 1995.
- En todo el mundo, 4 de cada 5 muertes de niños menores de 5 años continúan produciéndose en África subsahariana y en Asia meridional.

A pesar de los sustanciales avances logrados, todavía no se ha conseguido alcanzar la meta en cuanto a la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años. Entre 2000 y 2012, la vacunación contra el sarampión ayudó a evitar cerca de 14 millones de muertes. En 2012, a nivel mundial, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años fue casi la mitad de la registrada en 1990, pues disminuyó de 90 a 48 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos. Se estima que la cantidad de muertes de niños menores de 5 años se redujo de 12,6 millones a 6,6 millones durante el período 1990-2012: cerca de 17.000 niños menos murieron diariamente en 2012 que en 1990. Todas las regiones, salvo África subsahariana y Oceanía, han reducido en más de la mitad la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.

En la actualidad, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se está reduciendo en todo el mundo más rápidamente que en cualquier otro momento durante las últimas dos décadas. La tasa anual de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años se ha acelerado de manera sostenida a nivel mundial y ha pasado del 1,2% entre 1990 y 1995 al 3,9% entre 2005 y 2012. Sin embargo, en las regiones de Oceanía, África subsahariana, Cáucaso y Asia central y en Asia meridional todavía no se ha alcanzado la meta establecida para 2015. Al ritmo actual, el Objetivo 4 no se alcanzará a escala mundial hasta el año 2028. La tasa de reducción deberá cuadruplicarse entre 2013 y 2015 si se quiere alcanzar la meta de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.

En 2012, la mayor parte de los 6,6 millones de muertes de menores de 5 años se debió a las principales enfermedades infecciosas, como neumonía, diarrea y paludismo. Más aún, 2,9 millones de muertes se produjeron durante los primeros 28 días de vida, correspondientes al período neonatal (0-27 días). Muchas muertes de menores de 5 años se produjeron en niños ya debilitados por nutrición insuficiente, que es un factor asociado a casi la mitad de las muertes de menores de 5 años a nivel mundial, principalmente en los países

con bajos ingresos, donde la malnutrición y las enfermedades infecciosas están altamente concentradas, sobre todo en los sectores pobres.

Sin embargo, es alentador conocer que la mortalidad neonatal está declinando en todo el mundo. Entre 1990 y 2012, la tasa mundial de mortalidad neonatal disminuyó en casi un tercio, pasando de 33 a 21 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos. No obstante, la intensidad de este descenso ha sido menor que la de la mortalidad posneonatal. Como consecuencia, la proporción de muertes ocurridas en los primeros 28 días de vida ha pasado del 37% en 1990 al 44% en 2012.

La mayor parte de las muertes neonatales es prevenible. La mejor manera de reducir la mortalidad neonatal es a través de una inversión mayor en el cuidado maternal durante las 24 horas posteriores al nacimiento, y en particular en la atención durante el proceso de alumbramiento y en el parto mismo, además de en otras intervenciones de alto impacto. Demasiados nacimientos (en algunos países más de la mitad) tienen lugar fuera de los centros de atención de la salud, a pesar de que en todo el mundo ha aumentado la cantidad de partos realizados en esos lugares.

Resulta crucial reducir la cantidad de muertes de niños en África subsahariana y en Asia meridional. África subsahariana continúa enfrentando un desafío tremendo. La región tiene no solo la tasa de mortalidad más alta del mundo en cuanto a niños menores de 5 años (más de 16 veces el promedio de las regiones desarrolladas), sino que es también la única región donde se espera que tanto la cantidad de niños nacidos vivos como la población de menores de 5 años aumente sustancialmente durante las próximas dos décadas. En 2012, 1 de cada 10 niños de África subsahariana falleció antes de cumplir los 5 años.

No obstante, la región ha realizado notables avances desde 1990, pues ha reducido en un 45% la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. Sin embargo, estos avances siguen estando a la retaguardia de las demás regiones, excepto de Oceanía. En 2012, casi la mitad de las muertes de niños menores de 5 años (3,2 millones) se produjo en África subsahariana.

Aun así, todo indica que es posible lograr un rápido avance. África subsahariana, a pesar de su relativamente alta tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, pudo incrementar su tasa de descenso anual desde el 0,8% anual al 4,1% (más de 5 veces más alta entre 2005 y 2012 que entre 1990 y 1995).

Asia meridional también ha logrado un fuerte y continuado avance en la reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años. Hasta ahora la ha reducido en más de la mitad. Aun así, en la región se producen casi 1 de cada 3 muertes de niños menores de 5 años. En 2012, la India tuvo la cantidad más alta del mundo de muertes de niños menores de 5 años: 1,4 millones de niños murieron antes de llegar a esa edad.

Se ha observado una alta reducción en la mortalidad de niños menores de 5 años en todos los niveles de ingreso nacionales. En promedio, los países con altos ingresos tuvieron las tasas más bajas de mortalidad de menores de 5 años: 6 muertes por 1.000 niños nacidos vivos en 2012. Los países con ingresos medios-altos fueron los más exitosos en reducir la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años entre 1990 y 2012. En ese período se registró un descenso del 63%. Todos los países, independientemente de su nivel de ingresos, han mejorado constantemente en lo que respecta a salvar la vida de los niños. El grado anual de reducción de la tasa de mortalidad de niños Asia meridional 2.108 menores de 5 años se ha intensificado desde 1995 en todos los niveles de ingreso nacional, salvo en los países de ingresos altos.

Los bajos ingresos no deben ser impedimento para salvar la vida de los niños, a pesar de que existe una vinculación entre el nivel de ingresos de un país y sus cifras de mortalidad de niños menores de 5 años. En algunos países de bajos ingresos, como Bangladesh, Camboya, Eritrea, Etiopía, Guinea, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Nepal, Níger, Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania, desde 1990, y en particular desde 2000, se ha producido un descenso notable en la tasa de mortalidad de menores de 5 años. Incluso los países con ingresos altos y medios con baja tasa de mortalidad continúan haciendo avances considerables. En 1990 hubo 53 países que tuvieron una tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por debajo o igual a 20 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos; 36 de esos países disminuyeron la tasa de mortalidad de menores de 5 años por lo menos a la mitad, y 11 la redujeron al menos en dos tercios en 2012.

Los nuevos análisis sugieren que ha habido una caída generalizada en la tasa de mortalidad de menores de 5 años en los hogares más pobres de todas las regiones. La disparidad en la tasa de mortalidad de menores de 5 años entre los hogares más ricos y los más pobres ha disminuido en casi todas las regiones del mundo, excepto en África subsahariana. Por lo tanto, es posible disminuir la cantidad de muertes prevenibles de menores de 5 años independientemente del nivel de ingresos del país o del hogar.

Los bajos ingresos no deben ser impedimento para salvar la vida de los niños, a pesar de que existe una vinculación entre el nivel de ingresos de un país y sus cifras de mortalidad de niños menores de 5 años. En algunos países de bajos ingresos, como Bangladesh, Camboya, Eritrea, Etiopía, Guinea, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Nepal, Níger, Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania, desde 1990, y en particular desde 2000, se ha producido un descenso notable en la tasa de mortalidad de menores de 5 años. Incluso los países con ingresos altos y medios con baja tasa de mortalidad continúan haciendo avances considerables. En 1990 hubo 53 países que tuvieron una tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por debajo o igual a 20 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos; 36 de esos países disminuyeron la tasa de mortalidad de menores de 5 años por lo menos a la mitad, y 11 la redujeron al menos en dos tercios en 2012.

Los nuevos análisis sugieren que ha habido una caída generalizada en la tasa de mortalidad de menores de 5 años en los hogares más pobres de todas las

regiones. La disparidad en la tasa de mortalidad de menores de 5 años entre los hogares más ricos y los más pobres ha disminuido en casi todas las regiones del mundo, excepto en África subsahariana. Por lo tanto, es posible disminuir la cantidad de muertes prevenibles de menores de 5 años independientemente del nivel de ingresos del país o del hogar.

Reducir la tasa de mortalidad de menores de 5 años requiere voluntad política dirigida sistemáticamente a apoyar la salud del niño y de la madre a través de acciones concertadas, estrategias sólidas y recursos adecuados. El éxito de un número significativo de países en el logro del Objetivo 4 debería alentar a todos los responsables de la salud, en todos los países, a comprometerse a lograr un mundo más justo y equitativo para todos los niños.

La vacunación contra el sarampión ha ayudado a disminuir significativamente la cantidad de muertes por esta causa, aunque los últimos avances han sido muy lentos. En los últimos 12 años, las muertes por sarampión han disminuido en más de tres cuartos, pasando de 562.000 muertes en 2000 a 122.000 en 2012, principalmente entre niños menores de 5 años. Las muertes por sarampión en África subsahariana (56.000) y en Asia meridional (53.000) representaron el 89% del total de muertes por esta causa ocurridas durante 2012 en todo el mundo. Si se compara la mortalidad que hubiera habido si no hubiera existido un programa de vacunación contra el sarampión, entre 2000 y 2012 se evitaron 13,8 millones de muertes gracias a las vacunas contra esa enfermedad.

En la mayor parte de las regiones ha habido un avance sustancial, particularmente en Oceanía, donde se estima que entre 2000 y 2012 hubo un descenso del 89% en la cantidad de muertes por sarampión. Lamentablemente, los continuos brotes de sarampión en Europa, África subsahariana y Asia meridional (debido a débiles sistemas de vacunación rutinaria y a demoras en la aplicación de un control de la enfermedad acelerado) han estancado el ímpetu puesto en los objetivos de control y eliminación del sarampión tanto regionales como globales.

El sarampión puede prevenirse aplicando dos dosis de una vacuna que es segura, eficaz y económica. La reducción de la mortalidad relacionada con el sarampión se ha debido en parte tanto a la mejora de la vacunación rutinaria de niños en edad apropiada para ello que recibieron la primera dosis contra el sarampión (MCV1) como al éxito de las actividades de vacunación complementarias, que incluyen vacunar a niños que están fuera del alcance de los servicios de salud.

Entre 2000 y 2009, la cobertura global con MCV1 aumentó del 72% al 84%, para luego estancarse en ese porcentaje hasta el año 2012. El nivel de cobertura recomendado usando MCV1 (al menos el 90% a nivel nacional y el 80% en todos los distritos) se logró en 58 países de los que se disponía datos en 2012. Sin embargo, durante ese mismo período hubo 35 países con menos del 80% de cobertura con MCV1. Se estima que 21,2 millones de bebés (muchos de ellos de las poblaciones más pobres y apartadas o que habitan en áreas difíciles de cubrir) no fueron vacunados con MCV1 en 2012.

Enfrentar el debilitamiento del compromiso político y económico que requiere el control del sarampión es clave para progresar en la consecución de los objetivos establecidos en 2010 por la Asamblea Mundial de la Salud referidos a esa enfermedad.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna.

META 5.A Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Datos de interés

- A nivel mundial, en 2013 murieron casi 300.000 mujeres por causas relacionadas o agravadas por el embarazo o el parto.
- En las regiones en desarrollo, entre 1990 y 2012 la proporción de partos asistidos por personal de salud capacitado aumentó del 56% al 68%.
- En 2012, en las regiones en desarrollo hubo 40 millones de nacimientos sin asistencia de personal de salud capacitado; más de 32 millones de esos nacimientos se produjeron en áreas rurales.
- En 2012, el 52% de las embarazadas recibió atención prenatal en cuatro o más ocasiones, lo cual supone un notable incremento desde 1990.

Todavía queda mucho por hacer para reducir la mortalidad materna. Entre 1990 y 2013, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en todo el mundo un 45%, pasando de 380 a 210 muertes por cada 100.000 niños nacidos vivos. Sin embargo, esa mejora no alcanza todavía la meta de los ODM de reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna para el año 2015. Se calcula que solo en 2013 murieron unas 289.000 mujeres durante el embarazo, el parto o en los 42 días siguientes al final del embarazo, fuera por causas relacionadas o agravadas por el embarazo o por su atención (las causas accidentales o fortuitas no están incluidas).

A pesar de los avances logrados en todas las regiones del mundo, la tasa de mortalidad materna en las regiones en desarrollo durante 2013 (230 muertes maternas por cada 100.000 niños nacidos vivos) fue 14 veces más alta que la de las regiones desarrolladas, donde durante el mismo período apenas se registraron 16 muertes maternas por cada 100.000 niños nacidos vivos. África subsahariana tuvo la tasa de mortalidad materna más alta de las regiones en desarrollo, con 510 muertes por cada 100.000 niños nacidos vivos, seguida de Asia meridional, Oceanía y el Caribe, en cada una de las cuales se registraron 190 muertes maternas por cada 100.000 niños nacidos vivos. El puesto de cola lo ocupó Asia sudoriental. En la actualidad, en otras regiones en desarrollo las muertes maternas son poco frecuentes: menos de 100 muertes por cada

100.000 nacidos vivos. En 2013, la mayoría de las muertes maternas se produjo en África subsahariana (62%) y en Asia meridional (24%).

Sigue habiendo diferencias extremas en la mortalidad materna entre los países. Sierra Leona, por ejemplo, tiene la tasa de mortalidad materna más alta, con 1.100 muertes por cada 100.000 niños nacidos vivos, en tanto que la tasa de Belarús es de 1 muerte materna por cada 100.000 niños nacidos vivos. Casi una tercera parte de todas las muertes maternas del mundo está concentrada en dos países muy poblados: la India, con una tasa de aproximadamente 50.000 muertes maternas (17%), y Nigeria, con alrededor de 40.000 muertes (14%).

La mayoría de las muertes maternas es prevenible. Existen soluciones de atención de la salud bien conocidas para prevenir o para hacer frente a las complicaciones que puedan ocurrir a lo largo del embarazo o en el parto, como es aplicar productos uterotónicos y sulfato de magnesio cuando se produce hemorragia durante el parto, y en los casos de trastornos hipertensivos del embarazo. Debe llevarse a cabo un esfuerzo concertado para asegurar el acceso universal tanto a la atención prenatal por personal capacitado como a intervenciones eficaces, lo que incluye el acceso a la planificación familiar, a la información y a los servicios de salud reproductiva, especialmente en las poblaciones vulnerables. Los esfuerzos de supervisión tienen que fortalecerse para asegurar la aplicación de medidas eficaces.

Más de dos tercios de los bebés de las regiones en desarrollo nacen atendidos por personal de salud capacitado, pero en las áreas rurales esa proporción es menor. Una estrategia crucial para reducir la morbilidad y la mortalidad materna es asegurarse de que todos los bebés nazcan con la asistencia de un profesional de la salud capacitado (médico, enfermera o partera). Contar con un asistente durante el parto, con la capacitación y con los medicamentos adecuados, sirve no solo para tomar las medidas necesarias para evitar o tratar complicaciones que podrían ser mortales, como las hemorragias intensas, sino también para remitir a la paciente a un lugar con un nivel de atención más apropiado. En 2012, en las regiones en desarrollo, el 68% de los partos fue atendido por profesionales de la salud capacitados; comparado con un 56% en 1990. Asia meridional y África subsahariana.

META 5.B Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva (dos regiones que han tenido las tasas más bajas de partos atendidos por profesionales de la salud capacitados) han aumentado la atención en un 10% o más desde el año 2000.

A pesar de las mejoras en el acceso a la atención de la salud materna, todavía existe una gran disparidad entre las áreas urbanas y las rurales. En las regiones en desarrollo, la brecha urbano-rural en cuanto a la proporción de partos atendidos por profesionales de la salud capacitados disminuyó muy poco: del 33% al 31% entre 2000 y 2012. En 2012, más de 32 millones de los 40 millones de nacimientos no atendidos por personal de salud capacitado se produjeron en áreas rurales.

La mayoría de las embarazadas de las regiones en desarrollo es atendida al menos una vez por un profesional de la salud capacitado. Sin embargo, solo la mitad de ellas es atendida cuatro veces antes del parto, que es lo que se recomienda. La atención de la salud durante el embarazo es esencial para asegurar su evolución normal y saludable y para prevenir, descubrir o predecir posibles complicaciones durante el embarazo o en el momento del parto. Debe disponerse de personal de salud capacitado que provea atención de buena calidad y que cuente con el equipo adecuado con el que poder averiguar posibles complicaciones y que pueda prestar la atención necesaria o transferir el caso a otra institución. En las regiones en desarrollo, el porcentaje de mujeres que durante su embarazo recibió atención por personal de salud calificado por lo menos en una ocasión aumentó desde el 65% en 1990 al 83% en 2012. En la mayor parte de las regiones en desarrollo, cerca del 80% de las embarazadas fue atendido al menos en una ocasión por personal de salud capacitado, excepto en Asia meridional, donde solo el 72% de las mujeres recibió esa atención.

La Organización Mundial de la Salud ha recomendado que se realicen al menos cuatro visitas de atención prenatal para asegurar el bienestar de las madres y de los recién nacidos. Durante esas visitas, las mujeres deberán recibir cierta atención básica y se deberán buscar signos que adviertan de posibles complicaciones a lo largo del embarazo. No obstante, en 2012 solo el 52% de las embarazadas recibió atención prenatal en cuatro ocasiones o más, si bien es cierto que el porcentaje ha crecido, ya que en 1990 era del 37%. Es notable que aún permanezca el reto de que las mujeres de las regiones en desarrollo tengan un acceso regular a la atención de la salud durante el embarazo.

Entre las regiones se observan diferencias sustanciales en cuanto al acceso a la atención prenatal. En 2012, en el Caribe y en Asia sudoriental el 80% de las embarazadas recibió atención prenatal al menos en cuatro ocasiones; en África subsahariana ese porcentaje fue del 50%, y en Asia meridional solo del 36%.

El embarazo en las adolescentes ha disminuido, pero sigue siendo alto en algunas regiones. El embarazo en las adolescentes suele acarrear riesgos para la salud de la madre o para la de su hijo, además de pérdida de oportunidades en lo académico y en lo laboral, con la consiguiente transmisión de pobreza de una generación a la siguiente. Por lo tanto, la reducción del embarazo juvenil puede influir en el logro de otros Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que respecta a pobreza, educación, igualdad entre los géneros y mortalidad infantil.

Entre 1990 y 2011, la cantidad de partos entre mujeres de 15 a 19 años disminuyó en todas las regiones del mundo. En Asia meridional la tasa de natalidad cayó de 88 a 50 nacimientos por cada 1.000 adolescentes, lo cual fue acompañado de un aumento de la participación escolar y de la demanda de métodos anticonceptivos y de un descenso del porcentaje de matrimonios de adolescentes. Sin embargo, en África subsahariana la tasa de natalidad disminuyó levemente y en 2011 se mantuvo en 117 nacimientos por cada 1.000 adolescentes, porcentaje que la separa considerablemente de la del resto de

las regiones. En ese mismo año, la tasa de maternidad entre adolescentes también se mantuvo alta en América Latina y el Caribe, con 76 nacimientos por cada 1.000 adolescentes.

En la mayor parte de las regiones aumentó la utilización de métodos anticonceptivos, pero persiste la brecha en la demanda de planificación familiar. El aumento del uso de métodos anticonceptivos en las regiones en desarrollo se ha debido, en parte, a que son más seguros, económicos y eficaces. En África subsahariana, el porcentaje de mujeres entre 15 y 49 años que utilizaba algún método anticonceptivo se duplicó entre 1990 y 2012, pasando del 13% al 26%. En ese mismo período, en Asia meridional el porcentaje aumentó del 39% al 57%.

Ese aumento de la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos en las regiones en desarrollo entre 1990 y 2012 fue acompañado de un descenso (del 17% al 12%) de la necesidad insatisfecha de planificación familiar.

La necesidad insatisfecha de planificación familiar registró su valor más alto en África subsahariana, aunque la demanda total de planificación familiar en la región fue menor que en cualquier otra. En 2012, el 25% de las mujeres de 15 a 49 años, casadas o en unión de pareja, que residían en África subsahariana expresó su deseo de demorar o evitar el embarazo, pero también señaló que no había utilizado ningún método anticonceptivo. En lo que se refiere al uso de métodos anticonceptivos, en África subsahariana siguen persistiendo grandes diferencias entre los residentes urbanos y los de zonas rurales, entre los hogares ricos y los pobres y entre la población con educación y sin ella.

10.- El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación Venezolana en el período 2000-2012. ²

Marianela Acuña Ortigoza^{*α}

Resumen

En esta investigación se exponen los elementos de política pública que direccionan la agenda desarrollada por el Estado venezolano durante el período 2000-2012 para transformar el sistema financiero nacional de acuerdo a los objetivos indicados en los Planes de Desarrollo Nacional, sustentándose en autores como Álvarez (2009), Girón *et al.* (2010), Meszaros (2009), Ocando y Pirela (2008) y documentos institucionales de SUDEBAN, Ministerio de Planificación y Desarrollo y Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Mediante una investigación documental con diseño bibliográfico, se aborda el análisis político y epistémico de la investigación, considerando el método hermenéutico, que permitió reflexionar sobre los mecanismos de financiamiento instrumentados por el Estado venezolano durante el período 2000-2012. Los resultados de la investigación señalan la necesidad de comprender la axiología que determina la toma de decisiones públicas para analizar y explicar las dinámicas económicas. Durante el período analizado se observan cambios significativos en el sistema financiero venezolano asociados al cumplimiento de los objetivos enunciados en los Planes de Desarrollo Nacional 2001-2007 y 2007-2013, entre ellos: el aumento de la participación de la banca pública asociándose la función de banca de desarrollo como la función fundamental de los bancos públicos, la orientación del crédito de acuerdo a los propósitos estratégicos de desarrollo, modificación y/o creación del marco jurídico e institucional, aumento en los niveles de bancarización, creación de instituciones de atención a sectores excluidos: Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo, transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), y adquisición por parte del Estado venezolano del Banco de Venezuela, lo que permitió incrementar la participación de la banca pública en el financiamiento de la actividad económica y social del país.

² Síntesis elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del documento TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales UNIVERSIDAD Rafael Belloso Chacín ISSN 1317-0570 ~ Depósito legal pp: 199702ZU31 Vol. 16 (2): 243 -259, febrero de 2014. consultada el 9 de septiembre de 2014 en la URL: <http://www.publicaciones.urbe.edu/index.php/telos/rt/printFriendly/3402/4427>.

* Economista. Egresada de la Universidad del Zulia (1984). Magíster en Gerencia de Empresas. LUZ (1993). Docente e investigadora de la Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES), Escuela de Economía, en las áreas de Economía venezolana, Economía y Política Fiscal, Mercados Financieros, Economía Empresarial y Estrategias Gerenciales (1998/2010). Investigadora adscrita al Centro de Estudios de la Empresa. Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales de FCES. Miembro del comité editorial de "Información y Cooperación. Cuaderno Institucional" de la Dirección de Relaciones Interinstitucionales de LUZ. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: macunas7@gmail.com.

^α La metódica de investigación aplicada al análisis del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012 fue documental con diseño bibliográfico, se abordó el análisis político y epistémico de la investigación, considerando el método hermenéutico, lo que permitió construir la reflexión teórica sobre los mecanismos de financiamiento instrumentados por el Estado venezolano durante el período con base en los aportes teóricos de autores como Álvarez (2009), Girón *et Marianela Acuña Ortigoza Telos Vol. 16, No. 2 (2014) 243 -259 al.* (2010), Meszaros (2009), Ocando *et al.* (2008) y documentos institucionales de SUDEBAN, Ministerio de Planificación y Desarrollo y Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

Introducción.

Esta investigación tiene como objetivo el estudio de la política financiera pública venezolana en el período 2000-2012, considerando la importancia del financiamiento para la promoción del desarrollo. Hace parte del proyecto de investigación registrado intitulado “Transformaciones de la banca pública venezolana durante el período 2000-2012”, y pretende dar cuenta de los elementos fundamentales de política pública que direccionan la agenda desarrollada por el Estado venezolano en el período 2000-2012 para transformar el sistema financiero nacional con la finalidad de alcanzar los objetivos indicados en los Planes de Desarrollo Nacional.

En el lapso que se estudia, es observable la construcción de un esquema de financiamiento al desarrollo con base en la banca pública, instrumentado a través del aumento de la participación directa de entidades propiedad del Estado venezolano en el sistema financiero que reconoce en la capacidad financiera del Estado un medio para estimular el crédito, dinamizar la actividad económica y contribuir al desarrollo.

El análisis del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012, se realiza sobre la base de consideraciones que permitan una mirada de las transformaciones institucionales desde una perspectiva integral que observe las prácticas económico-financieras determinadas por la racionalidad del mercado, en el marco de un período en el que se propone la transición de una sociedad capitalista hacia el socialismo, considerando el fundamento político de la suprema felicidad social como eje de la humanización de la actividad económica. Ello se fundamenta en la coincidencia temporal durante el lapso estudiado de dos Planes de Desarrollo Nacional, a saber: el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Primer Plan Socialista.

Los resultados de la investigación tienen como propósito contribuir al debate sobre la participación del sector público como agente económico directo (propietario) y el rol de la banca pública en el financiamiento de la actividad productiva con fines de estímulo al desarrollo, estableciendo una posición crítica que permite descubrir opciones alternativas orientadas por el propósito de armonizar la práctica económica con el bienestar del ser humano, en la que el Estado interviene para rescatar la potencialidad de fomento al desarrollo con fines distributivos de equidad y justicia social.

Financiar para estimular el desarrollo.

Las instituciones financieras como responsables de la intermediación,³ son agentes promotores del desarrollo de la economía. En este sentido, es estratégico para el desarrollo del país el que se asegure la orientación de los recursos financieros hacia el financiamiento del sector productivo y la inclusión progresiva y creciente de la población tradicionalmente excluida a los servicios del sistema financiero. Durante el período 2000-2012, los lineamientos de política pública venezolana se dirigen a ordenar, supervisar y controlar el sistema financiero nacional con miras a proporcionar fuentes de financiamiento acordes con las necesidades del sector productivo interno y de la población en general.⁴

³ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Instituciones del Sector Bancario*. Gaceta Oficial No. 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010. Venezuela. “Artículo 5. Intermediación financiera: se entiende por intermediación financiera a la actividad que realizan las instituciones bancarias y que consiste en la captación de fondos bajo cualquier modalidad y su colocación en créditos o en inversiones en títulos valores emitidos o avalados por la Nación o empresas del Estado, mediante la realización de las operaciones permitidas por las Leyes de la República”.

⁴ Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Venezuela. p.37. “Se reorganizará el sistema financiero público como factor complementario de la necesaria reactivación de la intermediación bancaria hacia el sector productivo nacional. A tal evento se ha previsto respaldar el financiamiento de los sectores productivos para garantizar el crecimiento económico del país”.

La redefinición de la política financiera acoge la visión de un modelo económico que persigue reducir las inequidades, fomentar el crecimiento y conjugar la acción de la actividad privada con la intervención pública, visión que a partir de los cambios políticos que se producen en Latinoamérica al iniciarse la primera década del siglo XXI, permite un reposicionamiento de lo público y del interés colectivo en la gestión pública. El acceso al financiamiento por parte de los grupos de menores ingresos tiene efectos importantes en el bienestar y la reducción de la pobreza y ha sido visto como un excelente medio para incrementar la productividad y, con ello, la equidad, al tiempo que se estimula el crecimiento.

Durante el período estudiado, las transformaciones institucionales del sistema financiero venezolano reflejan cambios estructurales tanto en el régimen legal regulatorio del sistema, como en la creación o redefinición de instituciones y sub-sectores financieros.⁵ Los programas básicos de la política financiera, están dirigidos a la democratización del capital y a la organización de un sistema de microfinanzas, orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a los beneficiarios de la economía social, así se señala en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 cuando establece “se fortalecerá una economía social que estimule la democratización del capital y la legitimación del mercado, mediante formas organizativas alternas y autogestionables basadas en la diversificación social de la producción apoyada en un sistema de microfinanzas”. Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001, p. 26).

El financiamiento público en los Planes de Desarrollo Nacional.

Se analizó el comportamiento del sistema financiero venezolano, con el propósito de identificar la política pública, los cambios institucionales, y los resultados derivados del funcionamiento del sector en relación a los objetivos de la política económica, considerando el uso de la capacidad de apalancamiento del sistema financiero como elemento dinamizador del desarrollo económico.

Siguiendo la definición de Meszaros (2009: 83) de “la hibridación del capital”, conceptuada como una forma de participación del Estado cada vez mayor en el proceso de reproducción socioeconómica del capitalismo, se consideró pertinente establecer un análisis comparativo entre esta forma de concebir la intervención pública y la desarrollada en Venezuela fundamentada en los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y el Plan Nacional Simón Bolívar (Primer Plan Socialista) 2007-2013. Fueron estudiadas las dinámicas del fenómeno financiero venezolano considerando el contexto sociopolítico nacional, los lineamientos de política pública en materia de desarrollo, las características del fenómeno financiero en el sistema capitalista, las condiciones de inserción del sistema financiero venezolano en el contexto financiero global, y las tendencias globales que explican la relación entre los sistemas financieros y el desarrollo (Girón *et al.* 2010).

Se observa que finalizando el siglo XX se producen en Venezuela cambios institucionales fundados en el diagnóstico de restricciones estructurales al desarrollo

⁵ Superintendencia de bancos y otras instituciones financieras SUDEBAN (2009). “Memoria Anual 2009”. “La Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario, consecuente con la necesidad de contribuir con los fines superiores del Estado, se planteó el desarrollo de un objetivo estratégico que propicie, a través del ejercicio de la supervisión bancaria, que el Sistema Bancario Nacional encamine sus esfuerzos hacia el otorgamiento de créditos a los sectores productivos de la economía. A su vez, con este objetivo se pretende establecer mecanismos de cooperación con los organismos vinculados a los sectores estratégicos, a fin de desarrollar políticas que propicien la generación de incentivos hacia el desarrollo de la economía nacional de manera integral”.

entre las que se cuenta las limitaciones de financiamiento a la actividad productiva, y se identifican debilidades en el sector financiero nacional referidas a su tamaño, composición, cobertura, contribución estratégica a los objetivos de crecimiento, democratización del capital e incorporación de actores no tradicionales al sistema financiero.

Al inicio del siglo XXI, se redefinió el concepto de desarrollo, redimensionándolo en varios momentos del período escogido como lapso de análisis (2000-2012), transitando desde una definición del desarrollo enmarcada en una economía de mercado de carácter mixto hacia una economía socialista. El nuevo contrato social derivado de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y 2007-2013 respectivamente, suponen la transformación política, institucional y administrativa del Estado, por lo que es característico del período que se inicia con el cambio constitucional, la desaparición, adecuación o nacimiento de instituciones y mecanismos de intervención pública que permitan construir la sociedad deseada.

En ocasión de elaborarse el primer Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación del siglo XXI para el período 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2008), se establece la necesidad de reestructurar el sistema financiero con fines de promover la diversificación productiva y el crecimiento económico, facilitar el acceso al financiamiento suficiente y oportuno a los diversos actores de la vida nacional, incrementar la bancarización y contribuir a la reducción de la pobreza y a la equidad social. A la consecución de estos objetivos deberá contribuir el fortalecimiento del sector financiero público, considerado como estratégico para la democratización del financiamiento. Antes de finalizar la primera década de este siglo, un segundo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013) continuará con los propósitos de su inmediato anterior, adicionando el objetivo de la construcción del nuevo modelo productivo socialista, el cual tendrá en la financiación del sistema financiero público uno de sus anclajes más importantes.

Fortalecimiento del financiamiento público: un proceso en transición.

De acuerdo al análisis realizado sobre las transformaciones del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012, se identifican dos etapas perfectamente diferenciadas en cuanto a la direccionalidad de la política pública. Una etapa inicial, delimitada entre los años 1999-2007, cuyo sustrato político se expresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999, y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001, 7-8) sobre el que el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías señala:

Este es el primer Plan de la era bolivariana. En él se consolidan las bases principistas y políticas para la interacción dinámica del crecimiento económico sostenido, las efectivas oportunidades y equidades sociales, la dinámica territorial y ambiental sustentables, la ampliación de las oportunidades ciudadanas y la diversificación multipolar de las relaciones internacionales. Para superar la *crisis estructural* tenemos que lograr un profundo *cambio estructural*, y estas líneas generales dirigen la construcción de la nueva república. Aun cuando la norma constitucional limita la propuesta del Plan a una formulación de un período de seis años, la visión de desarrollo contempla un mayor plazo. Esta visión de largo plazo busca establecer la dirección y la profundidad de los cambios requeridos y deseados en la adquisición y

desarrollo del conocimiento y la información, el sistema que estructura la producción, las finanzas, el trabajo y el consumo, los procesos de justicia, legitimación y participación ciudadanas, y otros tantos que deben implantarse.

La segunda etapa se ubica entre los años 2007-2013, a partir de la que se enuncia la transición al socialismo como formación social. Los lineamientos de ese proceso de transición se hacen explícitos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista) que establece “en esta nueva fase de gobierno para profundizar los logros alcanzados por los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se orienta Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI”. Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2001,7-8). Es preciso acotar que el período referido se caracteriza por la continuidad en el gobierno -por período consecutivo-de la misma tendencia política.⁶ Esta continuidad política viabiliza la conexión entre los dos planes de desarrollo señalados, observándose que en el Plan de la Nación 2007-2013 en el que aparece por primera vez como propuesta institucional la transición al socialismo, se expresa el propósito de tener como punto de partida los logros y avances alcanzados en la primera etapa (2001-2007).

El recorrido por las dos etapas mencionadas muestra una ruptura conceptual en el modelo de organización de la sociedad, y en particular del modelo económico. Cuando se inicia la era bolivariana se avizoran constructos propios de una sociedad capitalista, de carácter mixto con participación conjunta de la iniciativa privada y pública. Los enunciados presentes en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en sus artículos 112 y 299 respectivamente, relativos a los derechos económicos, el sistema socioeconómico y la función del Estado en la economía señalan:

Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000, 29).

Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000, 85).

⁶ La propuesta bolivariana liderada por el Presidente Hugo Chávez Frías, es electa por primera vez en el año 1998, sometida a validación en el año 2000, después de la aprobación de la constitución de 1999, ratificada en referéndum presidencial en 2004 y reelecta en el año 2006, para un segundo período presidencial comprendido entre los años 2007-2013.

Lo que se define como primera etapa –la dirigida por los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nación 2001-2007– permite el funcionamiento del sistema financiero venezolano en similares condiciones a las reflejadas por el sistema en las dos últimas décadas del siglo XX, a saber: con preeminencia del sector financiero privado sobre el sector financiero público, concentrado en pocas instituciones de gran tamaño, con crédito dirigido a las corporaciones, de corto plazo y fundamentalmente comercial.

Señalan Ocando y Pirela (2008) que en esta etapa la propuesta de introducir cambios sustanciales de política económica tiene su fundamento en un proyecto socio-político cuyo objetivo es el logro de un modelo de economía humanista, competitiva y autogestionaria. El componente humanista guarda relación con el mejoramiento del nivel de vida de la población el cual se expresara en un aumento del ingreso real de las familias. La esfera competitiva hace referencia a la capacidad de ganar participación tanto en el mercado internacional como en el mercado interno y a la diversificación de la economía. En lo relativo a lo autogestionario, se trata de modificar el esquema de propiedad vigente y de abrir espacios a nuevas formas de asociación para la producción.

Durante el período referido y en consideración a la direccionalidad de la política pública, se inicia la construcción de la nueva institucionalidad del sector financiero con la aprobación o modificación de leyes, y la aparición de instituciones financieras de propósitos específicos para la atención de sectores hasta la fecha no incorporados al sector financiero.

En la segunda etapa –a partir del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Plan Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista– con la intensificación de la participación del Estado en la actividad económica, se fortalece al sector financiero público, apoyado en la consolidación del marco jurídico e institucional que permitió hacer coincidir el funcionamiento del sector financiero con los objetivos de la política pública, destacándose como líneas fundamentales de acción: contribuir con los objetivos de desarrollo del país, dirigir el financiamiento hacia la economía productiva, aumentar la participación del sector financiero público, democratizar el financiamiento y bancarizar a la población excluida del servicio financiero. Al efecto deben destacarse como lineamientos fundamentales de este segundo Plan Nacional, el propósito de expandir la Economía Social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes, basados en formas de propiedad social, que comprenden la propiedad autogestionaria, asociativa y comunitaria; permaneciendo formas de propiedad individual y pública.⁷ Las estrategias en materia financiera de esta etapa serán:

1. Delimitar del alcance del financiamiento del Estado.
2. Establecer acuerdos con el sistema financiero privado.
3. Mantener carteras sectoriales en la banca privada.
4. Mejorar y ampliar el sistema de garantías.
5. Aumentar las disponibilidades para financiamiento del sistema financiero público.
6. Fortalecer la red pública de microfinanzas.
7. Ampliar la red de microfinanzas de la Economía Social.

⁷ Álvarez, Víctor (2009). **Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?**. Centro Internacional Miranda. Venezuela. p. 77. “Antes de lanzar el Primer Plan Socialista de la Nación, el Gobierno planteaba una visión del desarrollo endógeno como orientación del nuevo modelo productivo, pero sin proponerse la sustitución de la economía capitalista por un modelo socialista. Este planteamiento es muy reciente y se hace con más nitidez en la campaña para la elección presidencial del año 2006, se desarrolla en la propuesta de Reforma Constitucional del año 2007 y se plasma en el contenido del decreto de septiembre de 2007 a través del cual se transforma la Misión Vuelvan Caracas en la Misión Ché Guevara y también se plasma en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de la Nación, con un claro mandato de transformar la economía capitalista en nuevo modelo productivo socialista”.

8. Financiar en condiciones preferenciales la inversión y la producción.
9. Mejorar la eficiencia del financiamiento estatal para la agricultura.
10. Promover el ahorro interno con equidad.
11. Estimular el mercado de valores para pequeños inversionistas.
12. Mejorar el rendimiento financiero de ahorros y depósitos a plazos.
13. Promover mayor acceso al crédito habitacional.

Sin embargo, cabe señalar que en materia económica las transformaciones enunciadas en los Planes de Desarrollo Nacional, deben ejecutarse en el marco de un proceso de transición que pretende la construcción del modelo productivo socialista, pero que enfrenta la reproducción permanente de las relaciones de producción que articularon la economía venezolana durante todo el siglo XX; que son propias de una economía capitalista. Al respecto aclara Álvarez (2012:189-190):

Hasta ahora se distinguen dos fases de la Revolución Bolivariana: una de carácter popular presocialista que va de 1999 al 2007 y otra de carácter anticapitalista y claramente socialista que comienza en el año 2007, cuando se aprueba el Primer Plan Socialista de la Nación. En efecto, desde la aprobación de la Constitución de 1999, no se había planteado formalmente la transformación del capitalismo en un nuevo modelo productivo socialista. Por el contrario, la mayoría de los incentivos de la política económica se dirigieron a reactivar el aparato productivo existente con el fin de reducir las altas tasas de desempleo y aliviar los estragos de la pobreza, la miseria y la exclusión social. Hasta entonces, la política económica se basa en la transferencia de una parte importante de la renta petrolera al sector empresarial privado a través de los incentivos arancelarios, fiscales, financieros, monetarios, cambiarios, compras gubernamentales, suministro de materias primas, asistencia técnica, capacitación técnica de la fuerza de trabajo, etc. Estas ayudas públicas a la actividad productiva fueron aprovechadas fundamentalmente por empresas de naturaleza mercantil, portadoras y reproductoras de las relaciones capitalistas de producción.

A pesar de que finalizando la primera década del siglo XXI –a partir del año 2007– el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación pretende entre sus objetivos la construcción del nuevo modelo productivo socialista, sobreviven aún a la fecha las estructuras históricas del orden social fundacional de la república. Venezuela nace como república soberana en el siglo XIX fundada en principios liberales, los que consolida y afianza durante todo el siglo XX. En lo económico, se estructura como una economía de mercado que se articula al mercado internacional mediante la producción y exportación de materias primas, y en la que el sistema financiero se conforma para atender las demandas de financiamiento de la economía doméstica, siendo sus instituciones históricamente de propiedad privada.

La explotación del petróleo y la creación de una industria en torno a ello, posibilitan una creciente intervención del Estado en la economía, que igualmente obedeció a lineamientos liberales, con diversos grados de intervención pero garantizando la coexistencia de los dos sectores: público y privado. Son estas las características de la economía venezolana que abre el siglo XXI, y sobre la cual se inicia el proceso de transformación del sistema financiero.

De acuerdo a Girón *et al.* (2010) el paradigma global dominante en materia financiera para la década 2000-2010 es el de la desregulación y reducción de la presencia del Estado en el sistema financiero. Una de las rupturas significativas que se observan en Venezuela durante el período, es fortalecer el sector financiero público como objetivo para promover el desarrollo. Leyes e instituciones son reformadas o creadas para cumplir el objetivo, lográndose el fortalecimiento de la banca pública que se inscribe en

una concepción de desarrollo que pretende superar la rentabilidad económica como fin único, y considera al financiamiento como proceso de educación, inversión, acumulación y reproducción de la vida en la sociedad venezolana.

Resultados.

Al terminar la primera década del siglo XXI, pueden observarse transformaciones del sistema financiero venezolano derivadas de la intencionalidad de la política pública, la más importante relativa al aumento de la participación de la banca pública (BCV. Informe Económico, 2000 y 2012). Los cambios en la estructura y funcionamiento del sistema financiero venezolano inciden con mayor fuerza en el sector bancario, en virtud de ser el sector del sistema financiero que financia la actividad económica. La viabilidad de las transformaciones realizadas se garantizó a través de la modificación y/o creación del marco jurídico e institucional necesario para su ejecución.

La política pública en materia financiera durante el período en consideración tiene dos orientaciones bien diferenciadas: la primera (2001-2007) de carácter mixto (público-privado), con propósitos de reestructuración del sistema y fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento públicos. La segunda (2007-2013) con fuerte intervención del Estado en la economía, progresiva participación del financiamiento público, fortalecimiento de la regulación financiera y creciente orientación del crédito hacia los propósitos de la política pública. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2008).

El notorio logro del objetivo de fortalecer al sector financiero público queda de manifiesto en el incremento de la participación de los bancos públicos en el financiamiento de la actividad económica medido por el crecimiento de las operaciones activas (crediticias) y la captación de recursos (operaciones pasivas). (SUDEBAN. Informe Mensual 2012)

El Estado promueve el fortalecimiento del sector financiero público en atención a los objetivos declarados en los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación, apuntando a la necesidad de financiar superando la limitación de la “rentabilidad económica de lo financiado” y privilegiando la rentabilidad social. En este sentido se persigue estimular la incorporación productiva de actores tradicionalmente marginados del sistema financiero, y contribuir mediante su inserción a la actividad económica a mejorar la calidad de vida de la población, en concordancia con lo señalado se evidencia un aumento en los niveles de bancarización expresado como el porcentaje que relaciona la cantidad de personas con al menos un instrumento de captación con la totalidad de la población facultada para realizar operaciones bancarias.

Adicional a los indicadores de bancarización cabe mencionar cómo ha evolucionado el índice de profundización (cartera de crédito sobre el producto interno bruto a precios corrientes). Este, índice se ubicó en diciembre de 1999 en 2,36% incrementándose 19,01 puntos porcentuales hasta alcanzar 21,37% en junio de 2012.

Otro factor a considerar fue la creación de bancos públicos con funciones específicas para la atención de programas de financiamiento y capacitación en materia de género y pobreza, a saber el Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo. Con la finalidad de rescatar la potencialidad de estímulo al crecimiento económico del sector financiero, se transformó el Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)⁸ y se considera la banca de

⁸ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2001) **Ley de creación del BANDES**. El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) es un banco de desarrollo que tiene por objeto promover el desarrollo económico-social y financiar actividades. a través del apoyo técnico y financiero a las inversiones sociales y productivas nacionales e internacionales de acuerdo con las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Tiene como finalidad realizar operaciones

desarrollo como la función fundamental de los bancos públicos, además fue adquirido por parte del Estado venezolano el Banco de Venezuela –segundo banco privado más grande del país– con el fin de que dicho ente se convierta en el dinamizador de la Corporación de la Banca Pública.

Para consolidar el marco jurídico del sistema, se aprobó la Ley de Instituciones del Sector Bancario,⁹ como respuesta a la necesidad de crear el marco legal de adecuación del sector bancario al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, y para canalizar los fondos que capta el sector hacia la economía real y productiva. Sustituye a la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras vigente hasta diciembre de 2010, incluyendo en su articulado las regulaciones prudenciales derivadas de la evaluación de las prácticas financieras del sector bancario, que dieron lugar a situaciones de crisis parciales o sistémicas que afectaron en los últimos años al sistema financiero venezolano. Con la aprobación de la Ley de Instituciones del Sector Bancario de 2010, se termina el régimen de banca especializada, obligando a la reestructuración de las instituciones financieras para simplificar la estructura del sistema financiero venezolano, reduciéndola a solo dos tipos de instituciones: bancos universales y bancos microfinancieros (BCV. Informe económico 2010).

Otro de los mecanismos rescatados por la política financiera para estimular la actividad productiva, fue el crédito dirigido, mediante el establecimiento de carteras mínimas obligatorias para sectores considerados estratégicos. La canalización de recursos a sectores prioritarios como el agrícola, la microempresa, turismo e industria ejercieron un estímulo determinante en la cartera de préstamos; al estar obligada la banca a orientar un mayor porcentaje de recursos al financiamiento de estas actividades.

Al finalizar el período en estudio, un tercio del sistema financiero nacional es público, superando el 5% de participación que mostraba al iniciar el siglo XXI (Banco Central de Venezuela, 2010). La mayor participación de la banca pública está asociada al fortalecimiento del Estado en los procesos de planificación del desarrollo y como agente económico directo, en el contexto de un proceso de transición hacia el modelo productivo socialista.

financieras y técnicas en el ámbito nacional e internacional a corto, mediano y largo plazo; administrar recursos y fomentar políticas, planes, proyectos y acciones que conduzcan a la expansión, diversificación y desconcentración de la infraestructura social y productiva para el desarrollo integral de la Nación; de conformidad con los lineamientos de la planificación centralizada.

⁹ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Instituciones del Sector Bancario*. El objeto de esta Ley es garantizar el funcionamiento del sector bancario para contribuir al desarrollo económico-social nacional, y proteger el derecho de la población venezolana a disfrutar de los servicios bancarios de acuerdo a los procesos de transformación socioeconómicos que promueve la República Bolivariana de Venezuela.

Conclusiones.

Comprender la axiología que determina la toma de decisiones públicas es determinante para analizar y explicar las dinámicas económicas. El sistema financiero es una herramienta más de la política pública para alcanzar objetivos de creación de riqueza material o promoción del desarrollo económico y social. Para explicar las transformaciones del sistema financiero público venezolano como agente de desarrollo se requiere situarse en el escenario sociopolítico de la nación, hacer lectura de la propuesta política que define el proyecto de sociedad manifiesto en sus documentos fundacionales y administrativos: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Primer Plan Socialista, y a partir de su conocimiento interpretar las motivaciones, objetivos y logros alcanzados.

Visto que el proceso político del país transita por una propuesta política que convoca a la superación del capitalismo y la construcción del socialismo como organización social, y que durante el período estudiado (2000-2012) sobreviven en la economía venezolana las estructuras de organización y funcionamiento de una economía de mercado, es pertinente explicar, que a ello obedece aún en esta etapa de transición; el funcionamiento del sistema financiero nacional. Es observable en su estructura y prácticas la coexistencia de un sector financiero público con un sector financiero privado, este último concentra la mayor proporción de activos y pasivos del sistema, y opera en la economía nacional en atención al objetivo de la tasa de ganancia. Al tiempo crece un sector financiero público con objetivos de promoción del desarrollo, entendido este como el propósito de lograr mediante el financiamiento; la dinamización de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida de la población.

Considerando las características mencionadas deben señalarse cambios significativos en el sistema financiero venezolano asociados al cumplimiento de los objetivos enunciados en los Planes de Desarrollo Nacional 2001-2007 y 2007-2013, respectivamente, entre ellos: el aumento de la participación de la banca pública asociándose la función de banca de desarrollo como la función fundamental de los bancos públicos, la orientación del crédito de acuerdo a los propósitos estratégicos de desarrollo, modificación y/o creación del marco jurídico e institucional, aumento en los niveles de bancarización, creación de instituciones de atención a sectores excluidos: Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo, transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), y adquisición por parte del Estado venezolano del Banco de Venezuela, lo que permitió incrementar la participación de la banca pública en el financiamiento de la actividad económica y social del país.

11.- AVANCES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL SÉPTIMO OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO.^α

El séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) consta de cuatro metas y un total de 10 indicadores oficiales. En este escrito se presentan los avances y retrocesos de América Latina y el Caribe en el cumplimiento de estas metas, analizando para ello la información disponible sobre cada uno de los indicadores, especialmente a escala regional y subregional y, en algunos casos, a escala nacional.¹⁰

Cabe destacar que las metas e indicadores no siempre reflejan en forma cabal y adecuada la realidad de una región o subregión en particular. Esto obedece a que el alcance mundial de los ODM obliga a considerar los elementos de primera importancia para la comunidad internacional en su conjunto, los que no necesariamente coinciden con las especificidades regionales, nacionales y locales. La ventaja de poder comparar las distintas realidades geográficas se compensa con la desventaja de una menor resolución al analizar una situación geográfica específica. En todo caso, la combinación de miradas de carácter local, nacional, regional y global ofrece visiones complementarias sobre un contexto que resulta difícil de captar con precisión mediante un grupo reducido de indicadores. Asimismo, se han considerado tres temas complementarios transversales que son fundamentales para entender los problemas de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe.

Pese a los grandes avances logrados en la última década, la información estadística disponible para calcular los indicadores oficiales y complementarios es aún insuficiente, sobre todo en algunos países y respecto de ciertas variables. Así, no existen datos estadísticos que permitan evaluar el indicador 7.4, esto es, la proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros. Por otra parte, dado que el indicador 7.7 —proporción de especies en peligro de extinción— se incorporó recientemente, no hay series históricas de estadísticas comparables y armonizadas y se cuenta con una sola estimación al respecto a nivel global.

Desde el punto de vista estadístico, actualmente es posible distinguir múltiples fuentes de datos, tales como organismos internacionales, nacionales y regionales, todas legítimas y que apuntan a satisfacer diversas necesidades de información. Se han seleccionado las mejores y más actualizadas fuentes de datos estadísticos oficiales de cada indicador, a fin de incluir el mayor número posible de países que cuentan con información estadística de buena calidad.

Como se dijo, en este capítulo se describen las principales tendencias regionales de cada indicador, mencionando la situación específica de los

^α Síntesis elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del capítulo IV "Avances de América Latina y el Caribe en el Cumplimiento de las Metas del Séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio". Naciones Unidas/CEPAL, Objetivos del Desarrollo del Milenio. Avances de América Latina y el Caribe en el Cumplimiento de las Metas del Séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, Santiago de Chile, Julio de 2014, consultado el 2 de septiembre de 2014 en la URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/UNDP_MDGReport_2014Final.pdf

¹⁰ El valor de los indicadores que se presentan en este capítulo corresponde a la revisión de las bases de datos oficiales con cierre estadístico al 5 de octubre de 2009.

países cuando es relevante. Se procura así mostrar los casos en que el cumplimiento regional de la meta difiere sustancialmente del escenario a escala nacional o subnacional.

A. Avances en el cumplimiento de las metas del séptimo objetivo de desarrollo del milenio: síntesis de las principales tendencias. Transcurrida más de la mitad del período comprometido por los países para alcanzar los ODM, el panorama que muestran los indicadores oficiales relacionados con el séptimo de estos objetivos revela importantes avances desde 1990, pero también deterioros y desafíos. El deterioro más significativo del período 1990-2005 ha sido la creciente pérdida de cobertura boscosa del territorio. En cuanto a las tendencias positivas no implican necesariamente que se hayan cumplido las metas o establecido las condiciones que permitirán hacerlo en las fechas acordadas.

B. Inversión de la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 7^a. *Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.*

1. Meta 7A i): incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales. Si bien no hay indicadores oficiales sobre el primer componente de la meta 7A, dada su importancia crucial para el desarrollo sostenible es posible realizar una aproximación analítica utilizando algunos indicadores complementarios o aproximativos tales como la evolución del presupuesto ejecutado por los ministerios de medio ambiente y el gasto público ambiental (GPA), así como sobre la base de la información contenida en el sistema de cuentas económico-ambientales integradas.

La primera parte de la meta 7A del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio invita a los países a “incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales”. Según el contexto latinoamericano de instituciones y políticas públicas descrito en el capítulo II, se ha registrado un avance generalizado en materia de legislación e institucionalidad ambiental. A pesar de ello, se hace evidente la necesidad de cuantificarlo de alguna manera. En América Latina y el Caribe se han sostenido diversas discusiones sobre los posibles indicadores a utilizar para su medición, e incluso se han propuesto algunos que bien podrían tener cierta viabilidad estadística en determinados países de la región.¹¹

A los efectos del presente análisis, se decidió utilizar dos indicadores que se consideró pertinentes y relevantes, además de estadísticamente viables y confiables en al menos un número reducido de países de la región. Dichos indicadores corresponden tanto a los recursos ejecutados por la autoridad ambiental como al gasto público ambiental, de carácter interinstitucional o transversal. Además, al final de esta sección se ofrece información ilustrativa relacionada con las cuentas económico-ambientales integradas de México.

¹¹ Una de las propuestas de posibles indicadores puede encontrarse en Quiroga (2007).

a) Recursos financieros y humanos de los ministerios y secretarías de medio ambiente. El monto de recursos con que efectivamente han contado las autoridades o ministerios de medio ambiente de la región constituye un indicador, si bien incompleto, que permite dimensionar la ejecución efectiva del presupuesto a lo largo del tiempo. En 2009, la CEPAL realizó un esfuerzo de levantamiento de las estadísticas pertinentes mediante un instrumento especializado, a partir de las cuales pueden adelantarse algunos resultados preliminares. De acuerdo con los resultados preliminares, el presupuesto total en dólares corrientes ejecutado por los ministerios de medio ambiente ha evolucionado en forma heterogénea en los diferentes países.

Entre los años 2000 y 2005 se observa una baja de los recursos en el Uruguay (-48%), seguido de Chile (-9,3%) y la Argentina (-9%), mientras que en el Brasil, Colombia y México aumentaron más del 50%. Sin embargo, la evolución posterior de los aportes presupuestarios efectivamente ejecutados insinúa una tendencia al alza en la mayoría de los países estudiados.¹² En cuanto a la importancia de estos recursos respecto del PIB de cada país, en 2005 representaron un 0,3% del PIB en México y un 0,06% en el Brasil. En cambio, en el caso de la Argentina, Belice, Chile, Colombia y el Uruguay, la participación fue sustancialmente menor y alcanzó entre un 0,01% y un 0,05% del PIB.

Es importante considerar que, además de los ministerios de medio ambiente como órganos rectores de las instituciones especializadas, en los países de la región suele existir también un sistema interinstitucional conexo o para el desarrollo sostenible conformado por otras entidades sectoriales relevantes en materia de gestión ambiental. Esto implica la necesidad de considerar a estas reparticiones dentro del volumen de recursos financieros y humanos asignados al tema, complicando así la medición. Por el mismo motivo, los valores presentados son limitados y subestiman la ejecución del presupuesto público destinado a la sostenibilidad ambiental. En cuanto a la participación del personal empleado en los ministerios o secretarías de medio ambiente en el total de empleados públicos de la administración, esta es inferior al 1% en los seis países analizados.

b) El gasto público ambiental. El indicador de gasto público ambiental permite cuantificar los avances respecto de la primera parte de la meta 7A del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, al incorporar la ejecución presupuestaria de todas las reparticiones públicas que realizan gastos e inversiones relacionados con la protección del medio ambiente. Con ello se da cuenta en forma indirecta de la implementación de políticas públicas orientadas a lograr un desarrollo económico y social que garantice la sostenibilidad ambiental.

Desde 1990, varios países y organizaciones internacionales han realizado esfuerzos por medir los expendios en materia de gestión ambiental. A esos efectos, se ha establecido que el gasto ambiental es aquel cuyo principal objetivo es resguardar el medio ambiente, lo cual incluye los desembolsos por concepto

¹² De acuerdo con los datos proporcionados para este informe por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), en 2009 Chile duplicaría su presupuesto nominal en comparación con 2005.

de disminución y control de la contaminación y protección de la biodiversidad. En esta línea, se excluyen los gastos relacionados con la provisión de agua potable, el manejo de los recursos naturales y la prevención de los riesgos naturales.¹³

Sobre la base de estos lineamientos, en algunos países de América Latina se ha logrado medir el gasto ambiental gracias a los esfuerzos promovidos conjuntamente por organismos internacionales tales como la CEPAL y el PNUD,¹⁴ o la CEPAL y la OCDE.¹⁵ Los estudios realizados han revelado que existen dificultades técnicas de medición, entre las cuales se cuentan los problemas de doble contabilidad entre los distintos niveles de gobierno y la falta de información vinculada a la escasez de registros administrativos en algunos países. Por lo tanto, al analizar los resultados obtenidos debe tenerse presente que fue necesario adaptar la metodología a la dinámica del gasto público de cada país, caracterizada por distintos niveles y agregaciones espaciales — federal, nacional, provincial, regional y municipal—, diversas definiciones de lo “público” —central, fiscal, descentralizado y otras—, variaciones en el tiempo y diferentes denominaciones monetarias.

En ninguno de los casos estudiados la proporción de gasto público ambiental superó el 1% del PIB. A modo de referencia, en los países de la OCDE este representa entre el 1% y el 2% del PIB. Los objetivos del gasto ambiental dependen de la problemática de cada país. El tratamiento de aguas y el manejo de residuos urbanos sólidos y líquidos, junto con la protección de las áreas naturales, son partidas importantes del presupuesto público de medio ambiente. No obstante, cuando se considera el gasto ambiental extendido, que incluye la provisión de agua, el componente destinado a los recursos hídricos es el más elevado.

Finalmente, se describe la experiencia de México en relación con el sistema de cuentas económico-ambientales integradas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de este país ha desarrollado un indicador de producto interno bruto ecológico (PIBE) que permite valorar la pérdida de patrimonio ambiental en términos económicos. México es actualmente el único país de la región que cuenta con series históricas sistemáticas de datos oficiales al respecto. Para fines ilustrativos, se presenta a continuación una muestra de los resultados actualizados sobre el tema.

2. Meta 7A ii): invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

El segundo componente de la meta 7A comprende numerosas manifestaciones, entre las cuales se cuentan las que reflejan los indicadores oficiales y otras que son particularmente relevantes para la región latinoamericana y caribeña, como por ejemplo, la degradación de las tierras, la intensidad y renovabilidad de las fuentes de energía y la contaminación del aire

¹³ Las partidas que se consideran gasto en protección ambiental están claramente definidas en la categorización internacional avalada por las Naciones Unidas y denominada Clasificación de las actividades y gastos para la protección del medio ambiente (CEPA), que permite analizar cuáles de ellas son prioritarias para los países. El objetivo de estos lineamientos es generar mediciones homólogas que faciliten las comparaciones.

¹⁴ Mediante el proyecto Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible, iniciado en 2001 y ejecutado por la CEPAL en coordinación con el PNUD, se ha logrado realizar una medición del gasto ambiental en más de 10 países de América Latina.

¹⁵ Mediante las evaluaciones de desempeño ambiental realizadas por la OCDE en México y conjuntamente en Chile, se ha impulsado el levantamiento de la información necesaria para medir los gastos en materia de protección ambiental.

respirable en las principales ciudades, a la que se hará referencia más adelante.

a) Indicador 7.1: proporción de la superficie cubierta por bosques.

La pérdida de cobertura boscosa sigue aumentando, principalmente en Mesoamérica y América del Sur, debido a la expansión de actividades económicas cuya rentabilidad supera la de aquellas que son compatibles con la preservación de los bosques. La deforestación provoca efectos significativos en el medio ambiente y las economías de la región.

En 2005, fecha del último dato disponible, América Latina y el Caribe tenía un 22% de la superficie forestal mundial, equivalente a unos 915 millones de hectáreas (FAO, 2009a). La región posee tanto los bosques tropicales no fragmentados de mayor tamaño (Amazonía) como algunos de los más fragmentados y amenazados, situados en la Mata Atlántica (PNUMA, 2003b). Seis países concentran el 85% de los bosques regionales, de los cuales un 52% se encuentra en el Brasil y el 33% restante en Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

En cuanto al indicador 7.1, entre 1990 y 2005 América Latina y el Caribe perdió cerca de 69 millones de hectáreas de bosques, equivalentes al 7% de la cobertura boscosa regional. Así, esta disminuyó desde un 49,1% del territorio en 1990 hasta un 45,6% en 2005 (FAO, 2009a). Un 86% de la pérdida total de bosques experimentada por la región en el período 1990-2005, equivalente a 59 millones de hectáreas, se registró en América del Sur y afectó especialmente a la Amazonía, aunque en años recientes se aprecia una baja de la tasa de deforestación en la zona.

Entre 2000 y 2005 todos los países de América del Sur registraron una pérdida neta de superficie forestal, excepto Chile y el Uruguay, que presentaban una tendencia positiva debido a los programas de plantación industrial a gran escala vinculados a la industria de madera, papel y celulosa (FAO, 2009a). De hecho, mientras que a nivel regional disminuyó la superficie de bosques naturales, aumentó la de plantaciones forestales. Sin embargo, este incremento es mucho menor que el de la deforestación, y si bien es cierto que las plantaciones forestales generan algunos servicios ecosistémicos tales como la captura de CO₂, no sustituyen a los bosques naturales en sus funciones ecológicas y de protección de la biodiversidad. Más aún, se ha estimado que en promedio el almacenamiento de carbono en las plantaciones de una sola especie es entre un 40% y un 60% inferior al de los bosques naturales no perturbados (Mackey y otros (2008), citado en PNUMA, 2009a).

CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS DEL BRASIL: PRIMEROS PASOS EN LA AMAZONÍA.¹⁶

La Amazonía brasileña concentra gran parte de la superficie boscosa de la región y también ha sido el foco principal de la pérdida de bosques a lo largo de las últimas décadas, contribuyendo de manera significativa a la tendencia regional observada hasta 2005. Sin embargo, desde esta fecha la tasa de deforestación de la zona ha disminuido, lo que es posible apreciar mediante el sistema de monitoreo satelital implementado por el Instituto de Investigaciones Espaciales (INPE). La baja de la tasa de deforestación obedece a un conjunto de factores. A contar de 2003, se elaboró e implementó el Plan Acción de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía, mediante el cual —reconociendo la complejidad del problema e incluso las contradicciones entre las diversas políticas públicas— se logró que los ministerios y otras instituciones públicas relevantes actuaran de manera integrada. La coordinación a cargo de la Casa Civil le aseguró al Plan un alto grado de prioridad a nivel federal. Entre otras iniciativas adoptadas, se reforzó la acción de monitoreo del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) y la observancia de la legislación pertinente por medio de la policía federal.

Dichas medidas han incluido intensificar la vigilancia de enlaces camineros clave entre las regiones afectadas y los mercados del sur del país, eliminar la cría y venta de ganado en áreas ocupadas y deforestadas de manera ilegal y suscribir acuerdos con los sectores de la soja y maderero para evitar la compra de productos obtenidos en las zonas deforestadas. El efecto demostrativo de estas acciones ha sido importante: una sola operación en que se capturaron 3.000 cabezas de ganado ilegales condujo al retiro adicional de 40.000 cabezas en una región del estado de Pará. También se frenó la ocupación y regularización fraudulenta de tierras públicas, con el apoyo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Otro factor clave ha sido la entrada en vigor de un decreto del Consejo Monetario Nacional en virtud del cual se impide el otorgamiento de créditos a las empresas e individuos que hayan incurrido en conductas ilegales relacionadas con la tenencia de tierras y el medio ambiente en la región amazónica. En otras palabras, se ha procurado aumentar el costo de la deforestación y disminuir la rentabilidad de las actividades que la motivan. A lo anterior se suma la creación de unidades de conservación en una zona que supera los 50.000.000 de hectáreas y el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre más de 10.000.000 de hectáreas.

Finalmente, la ley de gestión de los bosques públicos, de 2006, estableció un régimen regulatorio para fomentar las actividades

¹⁶ **Fuente:** Instituto de Investigaciones Espaciales (INPE), "INPE divulga dados consolidados do PRODES 2007-2008", *Nota de prensa*, 4 de agosto de 2009; Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal, "Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal", marzo de 2004; Agência Brasil, "Minc quer chegar à menor taxa de desmatamento dos últimos 20 anos", 2 de junio de 2009 [en línea] <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/06/02/materia.2009-06-02.2998650511/view>; O Estado de São Paulo, "Para conter desmatamento, novas regras dificultam crédito rural" [en línea] <http://www.estado.com.br/editorias/2008/02/29/ger-1.93.7.20080229.1.1.xml>; y Ministerio del Medio Ambiente del Brasil.

económicas sostenibles en los bosques, gestionado por una nueva agencia —el Servicio Forestal Brasileño— dedicada específicamente al tema. La creación del Fondo Amazonía se enmarca en este conjunto de iniciativas. Entre los múltiples e importantes retos pendientes, cabe citar la consolidación de la presencia del Estado en la región amazónica mediante acciones de comando y control, así como una mayor inversión en las cuestiones sociales, de participación ciudadana y de fomento de las actividades productivas sostenibles que sea eficaz y de escala más elevada.

En el Caribe, por su parte, se registró un crecimiento de la cobertura boscosa en el período analizado. Este resultado obedeció en parte al incremento de esta en Cuba, producto de un programa nacional orientado a aumentar la cobertura boscosa del país que incluyó la conversión de plantaciones de caña de azúcar en plantaciones forestales (FAO, 2003). Además, dado que en muchas islas del Caribe el turismo ha sustituido al sector agrícola como principal fuente de ingresos, se observa un revegetación natural en los campos agrícolas abandonados. Debido a la falta de inventarios forestales recientes, es difícil cuantificar el alcance de este proceso natural que está dando lugar a la formación de bosques secundarios.

La pérdida de cobertura boscosa se atribuye a la expansión de la agricultura industrial a gran escala y de las actividades ganadera y forestal, que ha obedecido a la creciente demanda mundial de alimentos, combustible y productos madereros, entre otros. Este tipo de actividades tradicionales se hacen aún más rentables y atractivas debido a la falta de mecanismos — legislación adecuada, instrumentos económicos y recursos necesarios para implementarlos— que le confieran valor a los servicios ecosistémicos del bosque. Así, entre 1990 y 2005 la superficie de cultivos de soja de la región experimentó un incremento de 22,3 millones de hectáreas, en gran parte a expensas de los bosques nativos, mientras que el ganado creció de 326 millones de cabezas a 392,3 millones entre 1990 y 2007. En otras palabras, se registró un aumento de 66,2 millones de cabezas de ganado, principalmente en América del Sur y Centroamérica, con una disminución de casi un millón de ellas en el Caribe (PNUMA, 2009a).

Un análisis comparativo de estas cifras revela que en muchos países —por ejemplo, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela— el crecimiento del ganado coincide con la disminución de la superficie boscosa. La extracción maderera es otra causa de la pérdida de bosques, aunque en algunos lugares de la región empieza a observarse una incipiente transición hacia la extracción sostenible. Es así como en el período 2002-2006 el número de hectáreas destinadas a la producción forestal certificada en América Latina y el Caribe pasó de 4 millones de hectáreas a casi 10 millones. En tanto, entre 2000 y 2004 los incendios forestales provocaron una merma de aproximadamente 3,3 millones de hectáreas de superficie boscosa, sobre todo en ecosistemas de bosques tropicales secos y semisecos. La quema con fines de fertilización sigue siendo una de sus causas principales (PNUMA, 2009a).

Las consecuencias de la deforestación, que incluyen entre otros la pérdida de biodiversidad, la desestabilización de los suelos, el deterioro del ciclo hidrológico y la merma del efecto de sumidero de CO₂, son casi irreversibles (FAO, 2009a). Además de lo que ella representa en términos ambientales, afecta directamente a las economías de la región —por ejemplo, mediante las repercusiones de la variación de los ciclos hidrológicos en la agricultura— y del mundo debido a su contribución al cambio climático. Se calcula que el 48,3% de las emisiones mundiales de CO₂ obedecen a la deforestación de la región a causa del cambio de uso de la tierra (PNUMA, 2007, pág. 246). Dado que resulta difícil cuantificar estas pérdidas, algunos países de la región han comenzado a desarrollar sistemas de cuentas económico-ambientales integradas que las reflejen. Por otra parte, la deforestación provoca efectos significativos en el modo de vida de las comunidades locales, sobre todo de las indígenas que dependen directa o indirectamente de los bosques.

b) Indicador 7.2: emisiones de dióxido de carbono (totales, per cápita y por cada dólar del PIB).¹⁷

Las emisiones de CO₂ de la región han aumentado en términos absolutos, aunque la relación entre estas y el PIB muestra un leve descenso. Incluso con este incremento, las emisiones totales y per cápita regionales representan una pequeña fracción de las registradas en los países desarrollados. Sin embargo, el cambio climático y las medidas globales aplicadas para mitigarlo refuerzan la necesidad de avanzar hacia una mayor eficiencia en esta materia. Uno de los principales desafíos de la región consiste en reducir las emisiones de CO₂ generadas por el cambio de uso del suelo y, en particular, por la deforestación.

El volumen total de emisiones de CO₂ en América Latina y el Caribe ha aumentado sostenidamente desde 1990. Teniendo en cuenta las emisiones por quema de combustibles fósiles y producción de cemento, y excluidas las que obedecen al cambio de uso del suelo, la relación entre las emisiones de CO₂ y el PIB muestra un leve descenso. Aunque varía mucho entre los países el nivel de emisiones de CO₂ per cápita de la región, que entre 1990 y 2006 se mantuvo en promedio en unas 2,5 a 3,3 toneladas métricas por habitante, es muy inferior al de las economías desarrolladas.¹⁸

El caso de Trinidad y Tabago es interesante de destacar. Con una economía basada en el petróleo, el precio de la energía es reducido. Sin embargo, aunque el país ha apoyado algunas iniciativas de eficiencia energética, los incentivos económicos para ello son escasos. Esto se traduce en un nivel elevado de emisiones de CO₂ per cápita. Las cifras comprenden las emisiones por quema de combustibles fósiles y producción de cemento y excluyen las que obedecen al cambio de uso del suelo y la deforestación, lo que implica una subestimación de las emisiones regionales.

¹⁷ Las emisiones totales comprenden el CO₂ producido durante la quema de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, así como a partir de la fabricación de cemento. Los valores de las emisiones de CO₂ presentados en este gráfico no incluyen las que obedecen al cambio de uso del suelo o las generadas por los contenedores de combustible utilizados en el transporte internacional.

¹⁸ Por ejemplo, en 2006 las emisiones de CO₂ per cápita de los países del Grupo de los Ocho (G8), medidas en toneladas métricas, fueron las siguientes: Alemania: 10,7; Canadá: 17,2; Estados Unidos: 19,7; Francia: 6,7; Italia: 8,3; Japón: 10; Reino Unido: 9,2 y Federación de Rusia: 11 (véase Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/Trends.htm>).

De este modo, uno de los principales desafíos de los países latinoamericanos y caribeños es reducir las emisiones de CO₂ generadas por el cambio de uso del suelo y, en particular, por la deforestación. A diferencia de lo que sucede en otras regiones en desarrollo, en América Latina y el Caribe las emisiones netas que obedecen al cambio de uso del suelo y la silvicultura son positivas. En las demás, el efecto de sumidero de carbono supera al de las emisiones (CMNUCC, 2005).

La Amazonía es una zona crítica en este proceso. Más allá de su contribución a las emisiones y de su potencial en materia de mitigación, la selva amazónica desempeña un papel fundamental en el sistema climático de la región. Ayuda a impulsar la circulación atmosférica en los trópicos, absorbiendo energía y reciclando cerca de la mitad de las lluvias que caen en ella. Por otra parte, el nivel de humedad que el ecosistema del Amazonas le inyecta a la atmósfera influye significativamente en el patrón regional de precipitaciones. Cualquier trastorno en los volúmenes de humedad que provienen desde la cuenca amazónica puede desencadenar un proceso de desertificación en vastas áreas de América Latina e incluso de América del Norte, exacerbando los fenómenos relacionados con el cambio climático (De la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009).

La región posee un tercio de la biomasa forestal y dos tercios de la biomasa forestal tropical del mundo, de manera que cuenta con un gran potencial para contribuir a los esfuerzos globales de mitigación del cambio climático mediante los servicios de captación de CO₂ que ofrecen los bosques. El programa de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD) presta apoyo a los proyectos y medidas que contribuyan a reducir ambos problemas a fin de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que también genera otros beneficios ambientales tales como la preservación de la biodiversidad. A contar de 2005, la REDD adquirió un lugar importante en las negociaciones globales de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

En relación con las emisiones generadas por el uso de combustibles fósiles, la región afronta principalmente dos desafíos: i) atender con eficiencia el crecimiento de la demanda de energía que acompañará su desarrollo en el contexto del crecimiento económico y demográfico de las próximas décadas (Acquatella, 2008; que presenta proyecciones del nivel de emisiones de CO₂ en la región bajo distintos escenarios) y ii) posicionarse de manera competitiva en un nuevo paradigma económico global bajo en carbono.¹⁹

c) Indicador 7.3: consumo de sustancias que agotan la capa de ozono.

Las emisiones regionales de sustancias que agotan la capa de ozono han bajado de manera sostenida, lo que refleja los esfuerzos realizados en el marco

¹⁹ Para una discusión sobre los desafíos que representa la transición y consolidación de una economía más baja en carbono para las exportaciones regionales, véanse los capítulos III sobre el cambio climático, V sobre la relación entre comercio y medio ambiente en el ámbito de la asociación mundial para el desarrollo y VI de recomendaciones.

del Protocolo de Montreal, que incluyen la cooperación internacional, los avances tecnológicos y la colaboración exitosa entre los sectores público y privado.

La región ha mostrado un alto compromiso con la protección de la capa de ozono. Entre 1990 y 2007, el consumo de sustancias que agotan el ozono (SAO) se redujo cerca del 90%, desde 74.652 hasta 7.445 toneladas. La solución al problema de adelgazamiento de la capa de ozono es de particular importancia para América Latina, sobre todo en las latitudes hacia el sur de la región, en que se ubican las áreas más cercanas al agujero de ozono que se abre sobre la Antártica durante la primavera y el verano australes. La Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay son importantes receptores de rayos ultravioleta-B debido a la reducción más aguda de la capa de ozono que se produce en esta zona.

d) Indicador 7.4: proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros.

El crecimiento de la pesca y la acuicultura industrial, el cambio de hábitat y la creciente contaminación imponen una marcada presión sobre los recursos hidrobiológicos, lo que se manifiesta en la reducción de algunas de las poblaciones de peces de importancia comercial. En respuesta a esta situación, se han incorporado prácticas de gestión sostenible para el manejo de algunas especies, aunque con resultados poco claros hasta la fecha.

No existen estadísticas que reflejen apropiadamente el indicador 7.4. Las investigaciones sobre el nivel de explotación de las pesquerías ofrecen una visión aproximada de la situación, aunque estos datos dependen más bien de estudios puntuales que de un levantamiento sistemático de información. Según los antecedentes disponibles, las poblaciones de peces de América Latina y el Caribe no se cuentan entre las más amenazadas, como lo estarían las del Atlántico nororiental, el Océano Índico occidental y el Pacífico noroccidental. En las pesquerías continentales, la región tiene una alta proporción de recursos menos explorados en comparación con la media mundial (FAO, 2009b). Pese a que el rendimiento de la pesca en la Amazonía brasileña —que representa un 17% de la producción pesquera anual del país— aumentó un 37% entre 1996 y 2006, el 60% de las reservas continúan siendo subexplotadas. Un 30% restante se encuentra sobreexplotado o en recuperación. Los datos sobre el nivel de producción deben interpretarse desde una óptica más integral, dados los numerosos factores ambientales que, además de la pesca, intervienen en la situación de las poblaciones explotadas. La combinación de pesca intensiva con otros elementos de orden ambiental podría acelerar el agotamiento de algunas pesquerías.

En cuanto a la acuicultura, la tasa de crecimiento de la región en el período 1970-2006 (22%) fue la más significativa del mundo (FAO, 2009b). Esto representa una contribución importante para la economía de diversos países mediante la exportación de productos de alta cotización en los mercados internacionales, tales como el salmón, el camarón y la tilapia. Sin embargo, tanto la producción como la tasa de crecimiento acuícola regional se verán

afectadas, entre otros, por la crisis financiera mundial y algunos problemas epizoóticos tales como los verificados recientemente en Chile.

Los fenómenos vinculados al clima, tales como “El Niño”, han afectado el volumen de captura de las principales pesquerías, entre ellas la anchoveta, el jurel y la sardina en las aguas del Pacífico. Así, la pesca de estas últimas se redujo significativamente en 1998 y 2003. El incremento y la inestabilidad de los fenómenos climáticos sin duda tendrán efectos importantes en las pesquerías regionales. Entre ellos se cuenta el posible desplazamiento de las poblaciones de peces hacia zonas de menor temperatura, con el consiguiente aumento de la disponibilidad en comparación con la baja que se produciría en los caladeros tradicionales. La presión antrópica también contribuye a explicar la volatilidad que se aprecia en los niveles de captura.

El reconocimiento por parte de un número cada vez mayor de países de la necesidad de ordenar el sector pesquero y reglamentar el uso de ciertas artes de pesca que poco contribuyen a la sostenibilidad de los recursos, se ha traducido en la incorporación de medidas reglamentarias y esquemas de capacitación orientados a sustituir dichos métodos que han tenido efectos positivos en algunas regiones y cuencas hidrográficas. Existen otras zonas, como por ejemplo en el Caribe, cuyas necesidades económicas —pese a los mecanismos institucionales de control de las actividades pesqueras— han conducido a prácticas de sobre pesca tales como el uso de redes de malla pequeña, la intensificación de los esfuerzos pesqueros (jornadas de captura más largas) y trabajar en áreas más alejadas de la costa.

e) Indicador 7.5: proporción del total de recursos hídricos utilizada.

América Latina y el Caribe es una de las regiones de mayor abundancia de agua en el mundo. Sin embargo, su distribución es muy desigual y los recursos hídricos están sujetos a numerosas presiones, entre ellas la extracción excesiva en actividades tales como la agricultura y la minería, el agotamiento de los acuíferos, la creciente contaminación hídrica, la deforestación y la destrucción de las cuencas de captación y las áreas de recarga. La gestión eficaz de los recursos hídricos ha adquirido nueva importancia debido a los efectos probables del cambio climático en la distribución e intensidad de las precipitaciones.

En términos agregados, la región está bien dotada de recursos hídricos. Aunque posee solo un 15% del territorio y un 8,4% de la población mundiales, recibe el 29% de las precipitaciones y cuenta con una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo (WWAP, 2009). Pese a esta abundancia relativa, presenta importantes problemas relacionados con la disponibilidad de agua en el tiempo y el espacio y su calidad. Estos inconvenientes se verán intensificados en el actual escenario de cambio climático (véase el capítulo III).

Las tendencias regionales apuntan a un incremento considerable de la demanda de agua. Entre 1990 y 2004, esta creció un 76%, es decir, de 150 a

264,5 km³ anuales (PNUMA, 2009a). El aumento obedeció a la expansión de la agricultura de riego, así como de los usos industriales y mineros y del abastecimiento humano, sobre todo en las ciudades. Dado que todo esto ocurrió sin un desarrollo conexo de los medios de tratamiento de las aguas servidas, se tradujo en una contaminación generalizada de numerosas fuentes de recursos hídricos, especialmente cerca de las grandes ciudades y debajo de ellas.

El indicador 7.5 refleja la relación entre extracción y disponibilidad de agua, procurando establecer cuál es el volumen disponible en cada país respecto del nivel de utilización de ella. Las estimaciones del coeficiente de uso (extracción de agua dulce) indican que América del Sur y Centroamérica en su conjunto consumen alrededor del 1% de los recursos hídricos de que disponen. En el Caribe, el coeficiente alcanza alrededor del 14%, lo que se atribuye principalmente al consumo del agua en Cuba y la República Dominicana. La media mundial es del 9%.

Tal como ocurre a nivel mundial, en América Latina y el Caribe el agua se utiliza principalmente en la agricultura, seguida del consumo doméstico e industrial. Entre los principales factores de presión sobre la disponibilidad de agua se cuentan la extracción excesiva, el agotamiento de los acuíferos, la creciente contaminación hídrica —como resultado del vertimiento de aguas residuales no tratadas de la industria manufacturera y la minería, así como de las aguas servidas de origen doméstico— y la destrucción de las cuencas de captación y las áreas de recarga.

La deforestación y tala de bosques también tiene efectos negativos en la producción y regulación de los ciclos hídricos, mientras que la erosión de los suelos reduce la capacidad de almacenamiento y provoca la sedimentación de los cauces, con lo cual aumentan los costos de tratamiento. Pese a la ventaja que representa su baja intensidad carbónica, los desarrollos hidroeléctricos de gran escala suelen acompañarse de diversos efectos ambientales y sociales, así como de interferencias con otros usos del recurso. La región cuenta con el 22% del potencial hidroeléctrico del mundo, equivalente a 582.033 MW al año, de los cuales únicamente 139.688 MW (cerca del 24%) están siendo aprovechados (OLADE (2005), citado en PNUMA, 2009a).

Los sectores productivos de uso intensivo de agua, como son la minería, la agricultura y la acuicultura, han continuado expandiéndose en la región, con lo cual aumentan aún más las presiones sobre el recurso. El caso de México sirve para ilustrar esta situación.²⁰

DISPONIBILIDAD DE AGUA: EL CASO DE MÉXICO.²¹

²⁰ Por ejemplo, la ciudad de Lima —que tiene 8,4 millones de habitantes, concentra importantes actividades económicas y representa alrededor del 50% del PIB nacional— está situada en la costa, una región mayoritariamente desértica. Se estima que esta reúne al 70% de la población nacional, pero cuenta con menos del 2% de los recursos hídricos disponibles, lo cual ha obligado a construir costosas obras de infraestructura para transportar el agua desde fuentes distantes. En muchas otras grandes ciudades, la oferta de agua se basa en la explotación insostenible de acuíferos subterráneos, algunos de los cuales están seriamente contaminados. En Ciudad de México, dos tercios del agua utilizada provienen de napas subterráneas cuya tasa de extracción supera con creces la de recarga natural (PNUMA, 2003b).

²¹ Fuente: Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), *Estadísticas del agua en México, edición 2008*, México, D.F., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2008.

Desde 1999, los Estados Unidos Mexicanos promueven la difusión de información estadística detallada sobre la disponibilidad de recursos hídricos por medio del Compendio básico del agua en México, actualizado a 2008 en "Las estadísticas del agua en México", que se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua (SINA). Uno de los indicadores analizados es la disponibilidad natural media de agua per cápita, que comprende el total de agua dulce renovable de que dispone la población al final del ciclo hidrológico. Este se calcula sobre la base de las precipitaciones menos el agua que regresa a la atmósfera por evapotranspiración. Su valor ha disminuido de 17.742 m³ anuales por habitante en 1950 a tan solo 4.312 en 2007, lo que corresponde a una tasa de variación acumulada del -75,7%. En su gran mayoría, esta obedeció al crecimiento poblacional del período, que se quintuplicó.

Es posible observar una marcada variación espacial de la disponibilidad de agua per cápita entre las regiones del norte y el sur del país. En la Península de Baja California, Río Bravo y Lerma-Santiago-Pacífico se registran valores inferiores a los 1.700 m³ anuales por habitante, de manera que se las considera regiones en condiciones de estrés hídrico. En cambio, en las zonas de Frontera Sur y Golfo Centro la disponibilidad supera los 9.000 m³ anuales por habitante, lo que las sitúa como regiones de gran abundancia de agua. La situación de la región de Aguas del Valle de México es la más preocupante, ya que tiene una disponibilidad inferior a los 500 m³ anuales per cápita (143 m³) y se encuentra, por lo tanto, en condiciones de escasez grave. Además, como se desprende de los mapas comparativos 2007-2030, realizados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la disponibilidad natural media de agua seguirá disminuyendo y alcanzará niveles inferiores a los 1.000 m³ anuales por habitante. Las regiones de Península de Baja California y Río Bravo, en particular, afrontan el riesgo de encontrarse en situación de escasez.

Un desafío importante en materia de planificación y gestión del recurso hídrico es cómo satisfacer la demanda pese a la variabilidad espacial y temporal de la oferta. En términos espaciales, los asentamientos humanos y las actividades económicas de uso intensivo de agua muchas veces se ubican en áreas donde la disponibilidad y calidad de ella no son adecuadas. Incluso en zonas de abundancia, la falta o deficiencia de la infraestructura conexas representan un grave inconveniente. Desde el punto de vista temporal, la variabilidad genera problemas como los ciclos de sequía o las inundaciones, que se verán amplificados debido a los efectos del cambio climático.

El retroceso glaciar y la disminución de los recursos hídricos disponibles es una de las principales preocupaciones de los países andinos. La Cordillera de los Andes alberga el 90% de los glaciares del mundo, los cuales producen el 10% del agua del planeta, proveniente de ecosistemas alto-andinos y glaciares que en su mayoría drenan hacia la extensa Amazonía. Naturalmente, la alteración de los caudales provocará efectos considerables en la región, tanto en materia de acceso a las fuentes de agua, hidroenergía y agricultura como de conservación de los ecosistemas naturales y, en particular, de la Amazonía. Por ejemplo, en los últimos 30 a 35 años, el área total de glaciares de los

Andes peruanos se redujo un 22% y el área de glaciares menores hasta un 80%, provocando una disminución del 12% de la disponibilidad de agua dulce en la zona costera, donde se ubica el 60% de la población. La posible bonanza que experimenten algunas cuencas glaciares en los próximos años, por efecto de la deglaciación, así como la escasez inminente de agua en épocas secas o de estiaje después de llegar al punto máximo, requiere de acciones planificadas desde el presente (Comunidad Andina, 2008).

f) Información complementaria relacionada con la meta 7A (invertir la pérdida de recursos del medio ambiente).

i) Degradación de las tierras y suelos en América Latina y el Caribe

Si bien la degradación de las tierras no forma parte de los indicadores oficiales del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, se trata de un problema ambiental significativo de la región. Este se refiere a la pérdida de capacidad productiva de los suelos, lo que afecta las actividades humanas y las funciones ecológicas pertinentes, comprometiendo además el potencial futuro de proveer bienes y servicios de los ecosistemas.

Según el informe *Perspectivas del medio ambiente* (PNUMA, 2007), un 15,7% del territorio de América Latina y el Caribe presenta algún nivel de degradación. El problema es más grave en Mesoamérica, donde afecta al 26% del territorio, mientras que en América del Sur la proporción disminuye al 14%. De acuerdo con los datos del proyecto de Evaluación mundial de la degradación de las tierras (GLADA) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMA), el PNUMA y la FAO, Guatemala es el país de América Latina y el Caribe que presenta la proporción más elevada de tierras degradadas respecto del total de territorio nacional (51,3%), seguido del Uruguay (49,6%), Guyana (43,4%) y Haití (42,6%) (Bai y otros, 2008).

El proceso de degradación de las tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas obedece a la erosión provocada por la deforestación y el pastoreo excesivo, la sobreexplotación del suelo, la falta de rotación de los cultivos o el monocultivo y las prácticas inadecuadas de riego intensivo. Hay tierras desérticas o áridas en la cuarta parte de la región (PNUMA, 2009a). Es posible observar que últimamente estas presiones se han agudizado debido a los efectos del cambio climático (véase el capítulo III).

Una manifestación extrema de la degradación de los suelos es la desertificación, proceso que afecta a las tierras de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas como consecuencia de los factores climáticos y de las actividades humanas. En los estudios realizados por el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación sobre Chile y México, se concluyó que los costos de la desertificación fluctúan entre el 3% y el 7% del producto bruto agrícola (CEPAL, 2008e). Por su parte, el uso intensivo de fertilizantes y plaguicidas contribuye a la degradación y contaminación de los suelos, el aire y el agua, provocando diversos problemas ambientales en dichos ámbitos, los ecosistemas y la salud humana. Esto es

especialmente válido respecto de las actividades agrícolas en que se utiliza una gran cantidad de este tipo de insumos, tales como la producción hortícola.

En cuanto a la utilización de herbicidas e insecticidas, entre los países que cuentan con estadísticas disponibles sobre el tema, Belice, Costa Rica y la República Dominicana fueron los de uso más intensivo de ambos plaguicidas en el año 2001.²² Además, Nicaragua y el Uruguay utilizan un volumen elevado de insecticidas, mientras que en el Ecuador y el Paraguay destaca el uso de herbicidas.

ii) Oferta, intensidad y renovabilidad energética en la región.

La producción y el consumo de energía en América Latina y el Caribe en su conjunto muestran una trayectoria ascendente, aunque con un ritmo diferenciado en los diversos países. Lo anterior responde a los requerimientos de energía relacionados con los patrones actuales de producción, distribución, consumo y evolución demográfica. De mantenerse estos factores en el futuro, se traducirán en un aumento paulatino pero continuo de la producción y la demanda de energía. En el período 1990-2007 la intensidad energética del PIB disminuyó levemente en la región en su conjunto, lo cual significa que el crecimiento del PIB ha sido mayor que el del consumo de energía.

Dos avances en el sector de la energía podrían contribuir a la reducción de las emisiones regionales de CO₂ y a la sostenibilidad de la producción energética: el incremento de las fuentes renovables y las medidas de eficiencia energética. Actualmente, alrededor del 23% de la energía regional es renovable. En la región se han registrado avances tanto en materia normativa como de implementación de proyectos relacionados con la energía. Varios países han creado programas de fomento de la industria de energía renovable y hay posibilidades de expansión de este mercado. Destaca el caso del Brasil, cuya aplicación de esquemas subsidiados, particularmente mediante el Programa de Incentivos a las Fuentes Alternativas de Energía (PROINFA), se ha traducido en un crecimiento apreciable de las energías renovables (CEPAL, 2009g).

Sin embargo, los avances en el ámbito de las energías renovables aún no se reflejan en una variación significativa de las fuentes conexas respecto de la oferta de energía (Coviello, 2006). Entre los obstáculos a su desarrollo destacan los siguientes: i) las barreras de índole económica, tales como el mayor costo de las fuentes renovables en comparación con las convencionales; ii) la reducida institucionalidad de las energías renovables; iii) una capacidad técnica limitada para diseñar y desarrollar proyectos; iv) las barreras financieras, entre ellas la escasa disponibilidad de créditos de fomento y los altos costos de transacción, y v) las barreras sociales, como por ejemplo, la reducida capacidad de pago de los sectores de menor ingreso (Granizo y Zuñiga, 2007).

²² En cuanto a la utilización de plaguicidas, también se observa una falta de series estadísticas agregadas a nivel regional. De hecho, el instrumento de levantamiento de estadísticas agropecuarias de la FAO se modificó en 2006 y aún se encuentra en la fase de recopilación de datos a escala global.

Por su parte, en el Caribe se observan barreras de conocimiento dado el insuficiente nivel de conciencia sobre medidas de eficiencia energética y energías renovables. En materia de eficiencia energética, hay importantes oportunidades para la región. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2008), en América Latina y el Caribe existen abundantes “reservas” de ella y su explotación apenas ha comenzado. Si bien algunos países ya se están beneficiando del ahorro significativo en que se tradujeron los programas de eficiencia energética que comenzaron a aplicar en las décadas de 1980 y 1990, sobre todo México y el Brasil, la mayoría de sus vecinos aún tienen que dedicar ingentes esfuerzos por conservar las fuentes de energía. Las oportunidades abundan, puesto que la productividad energética de la región en general es baja. Todavía depende en gran medida de las bombillas de luz incandescentes, aunque estas consumen un 70% más de energía que otras alternativas más recientes como las bombillas fluorescentes compactas o los diodos emisores de luz, mientras que las fábricas y los sistemas de abastecimiento de agua emplean millones de bombas y motores eléctricos antiguos que malgastan energía. En muchos países, la infraestructura de transporte —que consume más del 30% de la energía regional— es ineficiente, y en los edificios comerciales y residenciales abundan los modelos anticuados de equipos de aire acondicionado, refrigeradores, máquinas lavadoras y calentadores de agua (CEPAL, 2009g).

iii) La contaminación atmosférica.

El consumo de biomasa y la quema de combustibles fósiles se han identificado como las principales fuentes emisoras de contaminantes atmosféricos, aunque también hay otras que se originan a partir de los procesos naturales del medio ambiente (OPS, 2007). Además de los efectos que provocan las emisiones de CO₂ en el clima global, examinados en el capítulo III de este documento, dichos procesos de combustión generan contaminantes que afectan el medio ambiente local.

La contaminación del aire provoca anualmente en la región un total estimado de 2,3 millones de casos de enfermedades crónicas respiratorias en niños y niñas, unos 105.000 casos de bronquitis crónica en ancianos y ancianas y unos 65 millones de días laborales perdidos. La exposición a los tipos y concentraciones de contaminantes que se encuentran usualmente en las zonas urbanas, se ha relacionado con un aumento del riesgo de mortalidad y morbilidad vinculado a ciertas condiciones de salud tales como las enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Por otra parte, la exposición de las madres a los contaminantes del aire durante el embarazo también tendría efectos adversos en el crecimiento del feto (PNUMA, 2003b).

La adopción de las medidas y tecnologías disponibles para disminuir los niveles de contaminación del aire evitaría la ocurrencia de enfermedades y muertes prematuras. Sobre la base de información relacionada con algunas áreas metropolitanas de las Américas —México, D.F., Santiago, Sao Paulo y Nueva York—, se calcula que tan solo la reducción de las emisiones provocadas por la quema de combustibles sólidos en las próximas dos décadas contribuiría a evitar cerca de 64.000 muertes prematuras, incluidas las infantiles (95%

intervalo de confianza [IC] 18,000 – 116,000), 65.000 casos de bronquitis crónica (95% intervalo de confianza [IC] 22,000 – 108,000) y 37 millones de días de trabajo perdidos o restringidos a causa de otras actividades (Cifuentes y otros, 2001).

La mayoría de los contaminantes que se encuentran en el aire en forma de gases, polvos o material particulado proviene de actividades humanas tales como el transporte, la generación de energía, los procesos industriales, la preparación de alimentos y la calefacción de las viviendas. En el ámbito rural, la generación de contaminantes obedece sobre todo a la combustión intradomiciliaria de biomasa (OPS, 2007), que generalmente proviene de la utilización de combustibles sólidos (biomasa) —leña, carbón vegetal, residuos de cosecha, estiércol animal y carbón— para cocinar y caleccionarse. Su uso aumenta el riesgo de contraer enfermedades respiratorias, sobre todo en mujeres y niños. El uso de biomasa per cápita muestra una tendencia regional relativamente estable, con una leve tendencia a la baja en el Caribe, Centroamérica y la zona andina y un aumento en el Cono Sur.

En el ámbito urbano, la contaminación atmosférica está vinculada al uso de combustibles fósiles²³ en el transporte, la generación de energía y las actividades industriales (OPS, 2007). La principal fuente de emisiones contaminantes hacia la atmósfera en las ciudades de la región es el transporte, sobre todo el privado. Al respecto, además del número de vehículos motorizados (véase la tasa de motorización en la sección F), influyen la edad del parque vehicular, el grado de mantenimiento —por lo general escaso—, la tecnología de control de las emisiones y la calidad de los combustibles. El más utilizado en el sector del transporte es el diesel, que debido a sus altos niveles de azufre genera partículas y gases contaminantes que afectan la morbilidad y mortalidad de los enfermos crónicos del corazón y de las vías respiratorias.²⁴

El crecimiento de las zonas urbanas y el consiguiente incremento del consumo de energía y la motorización han dado lugar a que las concentraciones de material particulado grueso (MP10)²⁵ excedan las normas de calidad del aire en muchas ciudades de la región Cabe destacar que en 85 estudios publicados en revistas científicas entre 1994 y agosto de 2004, orientados a explorar los vínculos entre la contaminación del aire y diversos problemas de salud en las metrópolis del Brasil, Chile, Cuba, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, se constató que un aumento de 10 µg por m³ de la concentración de partículas en el ambiente se traduce en un incremento de la mortalidad diaria a causa de enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Dicho aumento también incidiría en el número de admisiones hospitalarias originadas por problemas respiratorios. Se calculó que en grupos vulnerables como la población anciana, el incremento alcanzaría un 0,86% de las muertes diarias (95% IC: 0,49; 1,24) (OPS, 2005a).

²³ Los principales contaminantes que se generan en el proceso de quema de combustibles fósiles son el material particulado y los gases, incluidos el óxido de nitrógeno, el óxido de azufre, el monóxido de carbono y el ozono.

²⁴ Una iniciativa que podría contribuir a prevenir y mitigar los problemas vinculados al uso de combustibles fósiles en la región es la Red Intergubernamental de Contaminación Atmosférica para América Latina y el Caribe, establecida en marzo de 2009. Su principal objetivo es realizar intercambios técnicos, promover el desarrollo de capacidades y evaluar las mejores opciones para disminuir la contaminación del aire, entre ellas mejorar la calidad de los combustibles mediante la reducción de sus niveles de azufre.

²⁵ El MP10 comprende las partículas sólidas o líquidas tales como polvo, cenizas, hollín, fragmentos metálicos, cemento o polen que se encuentran dispersas en la atmósfera y cuyo diámetro no excede los 10 micrómetros (un micrómetro corresponde a la milésima parte de un milímetro).

C. REDUCCIÓN DE LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD

Meta 7B

Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

La región de América Latina y el Caribe alberga alrededor del 40% de las especies animales y vegetales del mundo y presenta, además, un gran nivel de endemismo.²⁶ Contiene cerca del 40% de las especies de bosques tropicales y un 36% de los bosques industriales y cultivados para la alimentación. La ladera oriental de los Andes es el área de mayor variedad biológica del mundo (FAO, 2009a). Asimismo, en la región se encuentran 6 de los 17 países megadiversos del planeta, esto es, los que poseen numerosas especies terrestres vegetales o animales: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela (PNUMA, 2009a). La flora y la fauna regionales, aparte de ser muy diversificadas, ofrecen importantes oportunidades para el desarrollo económico, cuyo legado en términos de potencial médico, industrial y alimenticio puede generar beneficios sostenidos para la población actual y futura.²⁷

Pese a que los países latinoamericanos y caribeños han adoptado políticas y estrategias de conservación de la biodiversidad (UICN, 2007), su patrimonio biológico se encuentra amenazado por la pérdida de los hábitats naturales. Ello ocurre principalmente en las regiones de alta montaña, las tierras secas tropicales, los ecosistemas desérticos, los bosques nubosos y los bosques húmedos tropicales. La región presenta una de las tasas más elevadas de pérdida de hábitats del mundo y registró alrededor del 66% de la disminución global de bosques ocurrida entre los años 2000 y 2005 (PNUMA, 2009a). Además, se ha visto afectada por la merma de los manglares como consecuencia del desarrollo turístico y de las granjas acuícolas. Desde 1980, ha desaparecido cerca del 20% de los humedales del mundo, lo que también representa una pérdida significativa para la región. La conversión del uso de los suelos ha tenido efectos negativos considerables en la pesca y en los servicios ecosistémicos pertinentes.

Casi dos tercios de los arrecifes coralinos del Caribe se encuentran amenazados por la urbanización costera, el arrastre de sedimentos y sustancias tóxicas, la contaminación marina (CO₂) y la sobrepesca (PNUMA, 2009a), así como por el calentamiento de las aguas, el desarrollo del turismo náutico, los huracanes y la remoción de la vegetación. Por otra parte, en la región continúa el problema de erosión de las playas, con el riesgo consiguiente de pérdida de hábitats de la flora y la fauna y de la infraestructura costera. Además de ello, la biodiversidad se ha visto afectada por la

²⁶ Especies que son exclusivas del lugar donde se encuentran.

²⁷ Pese a sus enormes beneficios en materia de salud, las plantas están desapareciendo rápidamente y continuarán haciéndolo de no tomarse medidas urgentes al respecto. Según la Lista Roja de Especies Amenazadas 2007 de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), en la última década se registró un incremento significativo de las especies amenazadas y se calcula que el 70% de las plantas del mundo se encuentra en peligro (UICN, 2008).

fragmentación de los hábitats, que obedece principalmente a las obras de infraestructura.

CONSOLIDAR LA GESTIÓN PARA DISMINUIR LOS RIESGOS DE PÉRDIDA DE LA BIODIVERSIDAD.²⁸

Sin duda, los problemas que afronta la región para poder frenar la pérdida de la biodiversidad son numerosos. No obstante, es necesario señalar que en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos por atenuar este proceso mediante la definición de políticas y estrategias que no solo han permitido mejorar los niveles de representatividad y el número de áreas declaradas, sino también reducir el nivel de incertidumbre sobre la forma más adecuada de manejar y conocer el patrimonio silvestre.

Dados los avances conceptuales de la última década sobre la biodiversidad, los países han empezado a preocuparse notablemente por los criterios para declarar y administrar las áreas de conservación. En algunos de ellos se han establecido los primeros procedimientos de análisis funcional y comienza a analizarse la capacidad que tienen los ecosistemas de mantenerse y responder a las perturbaciones de origen natural y antrópico. Estos enfoques son fundamentales ante la incertidumbre que está generando el cambio climático global. Elementos tales como el área funcional mínima de los fragmentos del paisaje, la integridad o salud ecológica de los ecosistemas y el concepto de especies, paisaje, variabilidad climática y cambio climático son fundamentales para identificar los factores que sustentan la resiliencia de los ecosistemas y aquellos que contribuyen a degradarlos.

En Mesoamérica, la Comunidad Andina y la región Amazónica han comenzado a formularse estrategias orientadas a conservar la biodiversidad, un patrimonio que se ha visto cada vez más amenazado por las graves alteraciones que están ocasionando la expansión de las fronteras agrícolas, la introducción de especies exóticas, la globalización de la economía y la modificación del clima.

En 2002, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina* aprobó, por medio de la decisión 523, la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERBPTA), cuyo objetivo es “contribuir a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de los recursos naturales de la subregión y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación”. En esta decisión se plantea,

²⁸ Fuente: Comunidad Andina, “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino” [en línea] http://www.comunidadandina.org/public/ERB_final.pdf, 2005.

* La Comunidad Andina está conformada por Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú.

como visión al año 2010, la integración del manejo de la biodiversidad como elemento estratégico y ventaja competitiva para el desarrollo de la comunidad andina, según los criterios de equidad, interculturalidad y sostenibilidad. Los ejes y líneas estratégicas de la ERBPTA son la conservación, el conocimiento, el uso sostenible y la distribución de los beneficios.

Por su parte, el Plan de Acción Regional para la Biodiversidad Amazónica procura fortalecer entre los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) las acciones de coordinación y cooperación orientadas al conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad en esta región, así como a la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización, para contribuir de esta manera al mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones. Además, se pretende profundizar el conocimiento que se tiene de la biodiversidad amazónica y seguir trabajando en programas de apoyo para la conservación de los conocimientos tradicionales, el acceso a los recursos genéticos y los derechos de propiedad intelectual, por mencionar tan solo algunos de los ejemplos más destacados.

Esta tendencia regional de pérdida de hábitats se acompaña de la presencia de numerosas “zonas críticas” o *hot spots* de deforestación, esto es, áreas boscosas de gran biodiversidad, elevados índices de endemismo y alta presión antrópica. La meta 7B apunta a reducir la pérdida de biodiversidad para el año 2010. El plazo de cumplimiento está relacionado con el objetivo de diversidad biológica para 2010 asumido por los Estados parte de la Convención sobre la Diversidad Biológica.²⁹ La meta incluye dos indicadores oficiales: 7.6, proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas y 7.7, proporción de especies en peligro de extinción.

1. Indicador 7.6: proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas.³⁰

Si bien es cierto que en la región han aumentado las áreas terrestres y marinas protegidas, para asegurar que el resguardo se haga efectivo es preciso afrontar algunos desafíos en materia de representatividad, gestión y disponibilidad de recursos. Incluso en conjunto con otras estrategias de contención de la pérdida de biodiversidad, tales como plantación y manejo comunitario de los bosques, pago por los servicios ambientales, certificación y ordenamiento del territorio, dichas áreas no han sido suficientes para detenerla. La biodiversidad está sujeta a las marcadas presiones que ejercen ciertas actividades económicas, como por ejemplo la agricultura a gran escala, sobre los hábitats naturales. Un

²⁹ La iniciativa Cuenta regresiva 2010, apoyada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Comisión Europea, ha emprendido un proceso de apoyo a los gobiernos de la región orientado al cumplimiento de la meta de 2010.

³⁰ Las áreas protegidas de América Latina y el Caribe, en sus diversas denominaciones, presentan distintos grados de conservación efectiva de la biodiversidad, así como niveles desiguales de representatividad de la biomasa y las especies según el país de que se trate. Esto obedece a las distintas regulaciones nacionales, así como a las capacidades existentes para fiscalizar el resguardo adecuado de las áreas legalmente protegidas.

factor adicional de perturbación es el que acompaña al proceso de cambio climático global. Los países de la región están avanzando en la identificación de esta problemática.

En la región se aprecia un compromiso creciente con la conservación de la biodiversidad, ya que entre 1990 y 2008 se duplicó con creces la designación de áreas protegidas terrestres y marinas. Sin embargo, en el último quinquenio la tasa de crecimiento fue inferior a la registrada en la década de 1990: la tasa de variación media anual del período 1990-2000 fue del +7,32%, mientras que en los años 2000 a 2007 alcanzó un +3,85%.

La ubicación de las áreas protegidas a lo largo de América Latina y el Caribe en 2009, están situadas principalmente en Mesoamérica y el norte de América del Sur. Además, en la región hay 102 reservas de la biosfera distribuidas en 19 países.³¹ Si bien más del 20% del territorio total de la región se encuentra en la actualidad bajo protección, ello no implica que todos los ecosistemas estén debidamente representados en las áreas pertinentes. Por ejemplo, solo un 2,7% del Bosque Atlántico, de cuya extensión original queda solo el 7,5%, está protegido (PNUMA, 2009a).

De este modo, no basta con la existencia de un área protegida para asegurar que las especies y hábitats que esta contiene están realmente resguardados. Tampoco puede afirmarse que en dicha superficie se encuentran las especies, comunidades y hábitats que constituyen la diversidad ecológica de cada uno de los países. Por ejemplo, se estima que las reservas marinas representan menos del 0,1% de la zona económica exclusiva (ZEE) de los países de América Latina y el Caribe. Más aún, pese a los avances registrados en la región en materia de designación de áreas marinas protegidas (AMP)³², muchas de ellas carecen de administración eficaz. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, solo una fracción de las AMP cuenta con alguna forma de plan de gestión (PNUMA, 2009a).

Las presiones vinculadas a la producción, junto con la expansión de las ciudades y de las fronteras agrícolas, constituyen factores que dificultan la designación y mantenimiento de las áreas protegidas. Dentro de ellas es frecuente encontrar asentamientos permanentes o transitorios, como resultado de los problemas económicos y de los arreglos jurídicos inadecuados de los países. De ahí que un desafío central de la región radica no solo en la extensión de las áreas protegidas, sino también en el manejo de ellas. Para administrarlas adecuadamente se requiere de una planificación estratégica que integre sus múltiples características y potencialidades. Una experiencia pionera

³¹ Las reservas de la biosfera son zonas de ecosistemas terrestres o costero-marinos, o una combinación de ambos, reconocidas como tales a nivel internacional en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO. Cumplen tres funciones, mediante el siguiente sistema de zonación: i) una o varias zonas núcleo legalmente constituidas, dedicadas a la protección a largo plazo de la biosfera de conformidad con los objetivos de conservación pertinentes, cuya extensión es suficiente como para cumplir tales propósitos; ii) una o varias zonas tampón claramente definidas, circundantes o limítrofes de la(s) zona(s) núcleo, donde solo puedan ejercerse actividades compatibles con los objetivos de conservación, y iii) una zona exterior de transición en que se fomentan y practican formas de explotación sostenible de los recursos. La distribución geográfica de las reservas de la biosfera puede verse [en línea] en <http://www.unesco.org.uy/mab/images/mapaRB-2006-A4.jpg>.

³² Una AMP es una zona marina intermareal y submareal designada como tal a fin de resguardar su biodiversidad e incluye ciertos atributos biológicos, físicos y culturales (UICN (1990), citado en PNUMA, 2009a).

en materia de gestión eficaz de las áreas protegidas se encuentra en la República de Panamá.

El manejo adecuado de las zonas protegidas requiere también de recursos financieros. En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC) están llevando a cabo una iniciativa regional en virtud de la cual se logró aplicar la Ficha de Puntaje para la Sostenibilidad Financiera de los Sistemas de Áreas Protegidas en 18 países de América Latina y el Caribe. Esto permitió determinar el estado financiero de dichos sistemas, con la participación directa de representantes de los gobiernos y expertos en el tema. A raíz de este análisis, se calculó que los fondos disponibles anualmente para los sistemas de áreas protegidas alcanzan los 300 millones de dólares, excluido el Brasil.³³ Asimismo, se estimó que la brecha financiera en los 16 países en que se realizó un análisis de las necesidades financieras para implementar una gestión básica es de aproximadamente 150 millones de dólares anuales.³⁴ Esta brecha, es decir, la diferencia entre el financiamiento actual y el que permitiría administrar adecuadamente las áreas protegidas, compromete la función de estas como instrumento estratégico para asegurar la producción de servicios ecosistémicos, tales como la conservación de la biodiversidad, la regulación y provisión de agua, la captura de carbono y la adaptación y resiliencia al cambio climático. La valoración económica de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que proporcionan las áreas protegidas para el crecimiento sostenible y la equidad en la región es uno de los objetivos de otra iniciativa del PNUD, que permitirá entender más claramente los riesgos que representa la brecha señalada para el desarrollo regional.³⁵

EFICACIA EN EL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE PANAMÁ.³⁶

Panamá ha desarrollado un índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas que proporciona información cualitativa y cuantitativa para mejorar la planificación y orientar la toma de decisiones. Entre 2001 y 2008, reveló el grado de efectividad de la gestión de 36 áreas protegidas, de un total de 95. El índice se construye mediante una metodología de evaluación estructurada de los actores locales, incorporando cinco ámbitos de acción —social, administrativo, económico-financiero, político-legal y de recursos naturales y culturales— y múltiples variables relevantes. El manejo de las áreas protegidas de Panamá ha ido mejorando, aunque en el período 2001-2007 se mantuvo en un nivel regular y en el año 2008 pasó a ser aceptable de comportamiento del índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas, es decir, de regular a aceptable. El político-legal es el que ha experimentado mayores avances, mientras que

³³ Para mayores detalles sobre estos datos y los elementos críticos que deben fortalecerse a fin de reducir la brecha financiera, véase PNUD/TNC (2009).

³⁴ Esta información incluye los siguientes países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana.

³⁵ Biodiversidad y ecosistemas: ¿por qué son importantes para el crecimiento sostenible y la equidad de América Latina y el Caribe?

³⁶ **Fuente:** Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá, *Indicadores ambientales de Panamá 2009*, 2009; Sistema Nacional de las Áreas Protegidas en Panamá (SINAP), Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Autoridad Nacional del Ambiente, Programa de Monitoreo de la Efectividad de Manejo de las Áreas Protegidas del SINAP, Ciudad de Panamá, 2008.

la evolución del ámbito económico-financiero ha sido irregular, aunque en los dos últimos años evaluados se ha visto un mejoramiento que obedeció a la asignación de nuevos recursos.

Gracias a este índice, la autoridad ambiental puede identificar las oportunidades, debilidades o ambos. Además, refuerza y complementa la elaboración de los planes operativos anuales y de los planes de gestión y apoya la justificación de proyectos e inversiones en las áreas protegidas. También permite conocer y planificar a corto, mediano o largo plazo la ejecución de nuevas estrategias, a fin de implementar medidas orientadas a mejorar la gestión ambiental dentro de las áreas protegidas y avanzar en los objetivos de conservación y desarrollo de ellas.

2. Indicador 7.7: proporción de especies en peligro de extinción.

La información aún es precaria y no puede establecerse una tendencia histórica sobre la base de las estimaciones disponibles. Las evaluaciones recientes sugieren que la inmensa biodiversidad de América Latina y el Caribe se está perdiendo o que se encuentra seriamente amenazada por las actividades humanas, a todos los niveles y a lo largo de casi todo el territorio. En la región hay 5 de los 20 países de mayor número de especies de fauna en peligro de extinción y 7 de los 20 cuyas variedades de plantas están más amenazadas.

La información sobre las especies en peligro de extinción aún es precaria. Su inclusión como indicador de la meta 7B es reciente y no es posible establecer una tendencia histórica debido a la falta de estadísticas comparables y armonizadas. Sin embargo, en un número importante de evaluaciones y estudios realizados en los últimos años se ha señalado que la inmensa biodiversidad de América Latina y el Caribe se está perdiendo o que se encuentra seriamente amenazada por las actividades humanas, a todos los niveles y a lo largo de casi todo el territorio. En la región se observa una proporción importante de especies amenazadas, ya que tiene 5 de los 20 países de mayor número de especies de fauna en peligro de extinción y 7 de los 20 cuyas variedades de plantas se encuentran más amenazadas (PNUMA, 2009a).

La región se cuenta entre las que poseen mayor número de especies arbóreas en peligro de extinción, amenazadas o vulnerables. Por otra parte, los anfibios están sufriendo los estragos del hongo quitrido relacionado con la variación de las condiciones macro y microclimáticas, situación que se repite en diversos grupos de organismos. Se estima que en los últimos 100 años América Latina y el Caribe ha perdido el 75% de la diversidad genética de los cultivos agrícolas (PNUMA, 2004).

.

D. REDUCIR LA PROPORCIÓN DE PERSONAS SIN ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO.

Meta 7C

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Aunque la situación sigue siendo bastante heterogénea, la región ha avanzado de manera importante en materia de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Sobre la base de datos correspondientes a 2006, puede afirmarse que a nivel urbano prácticamente en todos los países se ha cumplido la meta de acceso al agua potable. Sin embargo, dentro de ellos se observan diferencias sustanciales entre las áreas rurales y urbanas, entre las distintas ciudades, provincias, estados, regiones y municipios y, sobre todo, entre los grupos de ingreso. Se estima que el 70% de las personas sin acceso a agua potable y un 84% de las que carecen de servicios de saneamiento corresponden a los dos quintiles más bajos de ingreso.

La situación regional agregada es mejor en materia de agua potable que de saneamiento, y en las áreas urbanas más que en las rurales. En ambos aspectos, falta avanzar en cuanto a calidad de los servicios —especialmente del agua potable, su desinfección eficaz, la reducción de los problemas de intermitencia, el nivel de pérdidas y otros—, tratamiento de las aguas servidas urbanas y sostenibilidad de las prestaciones en un escenario de creciente competencia por el agua, destrucción de las cuencas de captación, contaminación y cambio climático.

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento corresponde a la meta 7C, que es cuantificable y establece que para el año 2015 se reduzca a la mitad la proporción de personas que en 1990 no contaban con ellos. De ahí que el análisis realizado en esta sección se base en una comparación de los avances y logros registrados hasta el último año sobre el cual existen datos disponibles (2006) y que se utilice la fuente internacional armonizada de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a fin de abarcar a todos los países de la región.

1. Indicador 7.8: proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.³⁷

Aunque la situación sigue siendo bastante heterogénea, la región ha avanzado significativamente en materia de cobertura de los servicios de agua potable.

Entre 1990 y 2006, se registró un avance paulatino en el nivel de cobertura de los servicios de agua potable en la región. En 2006, unos 468 millones de personas —el 92% de la población— tenían acceso al agua potable. Así, en términos agregados se logró la meta del 91,8% correspondiente a 2015. En

³⁷ Las fuentes de agua para beber (potable) que se considera mejoradas son las siguientes: agua entubada dentro de la vivienda o disponible en el terreno o patio; llave o tubo de salida público; pozo barrenado/entubado; pozo subterráneo protegido; recolección de lluvia, siempre que haya una fuente secundaria también mejorada; agua embotellada, siempre que la fuente secundaria también sea mejorada; manantial protegido. Entre las fuentes mejoradas no se cuentan las siguientes: pozo subterráneo no protegido; manantial no protegido, agua provista por carretas con pequeños tanques o tambores; agua con pipas; agua embotellada si la fuente secundaria no es mejorada; agua de recolección de lluvias si la fuente secundaria no es mejorada; agua superficial proveniente de ríos, lagos, lagunas, arroyos, presas o canales de riego. Para calcular este indicador se utiliza el cociente entre la población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y la población total (véase Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>).

efecto, en el caso de la población urbana también se cumplió la meta en 2006, ya que se alcanzó una cobertura del 97%.

Ahora bien, los datos presentados no revelan la existencia de problemas de calidad de los servicios prestados. De hecho, entre las fuentes mejoradas de agua potable se considera la instalación de tuberías que llegan hasta una vivienda, parcela o patio y otras. Asimismo, el agua con que se abastece a gran parte de las personas no es efectivamente potable y el suministro de ella es irregular. En algunos países, el camino por recorrer es mucho más largo que en otros.

**LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES EN MATERIA
DE ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE Y A SERVICIOS
BÁSICOS DE SANEAMIENTO.³⁸**

Las brechas territoriales son una de las características más persistentes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, lo que se constata con claridad mediante los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien a nivel agregado la región está en camino de lograr muchos de ellos, las cifras esconden importantes desigualdades a nivel nacional y sobre todo subnacional. Esta afirmación es especialmente válida en el caso de los indicadores definidos para evaluar el cumplimiento de la meta 7C, esto es, proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y proporción de la población con acceso a servicios mejorados de saneamiento.

No obstante, muchas veces la cuantificación de las diferencias subnacionales es deficiente debido a la falta de información estadística representativa de un nivel territorial de menor importancia relativa como los municipios.

Sin embargo, existen los censos de población y vivienda que se efectúan cada 10 años y que ofrecen la ventaja de que permiten calcular fácilmente los indicadores a diferentes niveles de desagregación territorial. No obstante, esta fuente de información carece del detalle y la periodicidad de las preguntas sobre agua potable y saneamiento que contienen las encuestas de hogares, que si bien se realizan con mayor frecuencia, solo son representativas a un nivel territorial agregado. Por lo tanto, los indicadores de agua potable y saneamiento se calcularon utilizando los censos de población y vivienda, sobre la base del enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), metodología que tiene una larga trayectoria en la CEPAL y particularmente en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Este mide la privación de los individuos de una vivienda determinada en relación con i) el acceso a agua potable por cañerías dentro de ella y ii) el acceso a un sistema de eliminación de excretas sanitarias mediante un sistema de desagüe interno.

³⁸ Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información censal.

En México y los países de Centroamérica —3.649 unidades territoriales en total—, las divisiones administrativas más pequeñas presentan una variación significativa en cuanto al porcentaje de la población que reside en viviendas con acceso a agua potable. Solo en los municipios del norte de México —en la frontera con los Estados Unidos—, de la mayoría del territorio costarricense y de algunos lugares de Guatemala, señalados en el mapa en color azul oscuro, se observan niveles elevados de cobertura de los servicios de agua potable. Por otra parte, los municipios que se encuentran en peores condiciones son aquellos de la región central y sur de México, de la costa caribeña de Honduras y Nicaragua y de la comarca indígena de Emberá, en Panamá, donde solo el 10% o menos de la población reside en viviendas con acceso a agua potable. Es interesante señalar que muchas de las áreas que carecen de servicios de agua potable por cañerías dentro de la vivienda son lugares en que el abastecimiento natural del recurso es abundante.

Las desigualdades territoriales aquí documentadas subrayan la importancia de poder contar con información sociodemográfica más desagregada a nivel territorial para facilitar el establecimiento y definición de prioridades programáticas en materia de mejora de los servicios de agua potable y saneamiento, más allá de una desagregación de indicadores entre zonas rurales y urbanas. Aunque desde una perspectiva regional América Latina y el Caribe está en camino de cumplir la meta 7C, las brechas territoriales en materia de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento continúan siendo un reto preocupante e incluso pueden convertirse en un obstáculo adicional en cuanto a futuros avances al respecto.

2. Indicador 7.9: proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.³⁹

Falta avanzar en materia de calidad del servicio, tratamiento de las aguas servidas urbanas y sostenibilidad de las prestaciones en un escenario de contaminación y cambio climático.

A partir de una cobertura regional del 67% en 1990, en 2006 la proporción de población con acceso a servicios de saneamiento se había incrementado al 78%. En otras palabras, unos 113 millones de personas lograron conectarse a los sistemas de saneamiento en este período. La meta de cobertura al 2015 es del 84%. Al igual que en el caso del agua potable, la distribución de los servicios es muy desigual entre los países y dentro de ellos. Las mejoras más significativas se han registrado en las áreas urbanas. En 2006, nueve años antes del plazo de cumplimiento de la meta señalada, la región en su conjunto y las áreas urbanas habían avanzado, respectivamente, hasta tener un 78% y un 86% de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados. En las áreas rurales se observa una brecha más considerable en términos

³⁹ Las opciones que se considera como servicios de saneamiento mejorados son las siguientes: excusado o letrina conectados al alcantarillado y fosa séptica u hoyo negro con tapa y ventilación. Entre las fuentes mejoradas no se cuentan las siguientes: instalaciones públicas o compartidas, baños con descarga a un drenaje abierto o zanja, letrinas sin tapa, letrinas que descargan a baldes o cubos, baños o letrinas colgantes que descargan directamente a cuerpos de agua, a los arbustos o al campo. Para calcular este indicador se utiliza el cociente entre la población con acceso a una fuente mejorada de servicios de saneamiento y la población total.

relativos, ya que solo un 51% de la población tenía acceso a dichos servicios en 2006, en comparación con la meta del 68%. Así, se hace necesario realizar un esfuerzo mayúsculo por avanzar en el logro de los objetivos fijados para 2015, sobre todo en los espacios rurales de la región. Sin embargo, el número de personas del área rural que deberían acceder a servicios de saneamiento para cumplir la meta es muy parecido —y levemente inferior— al de las zonas urbanas.

Es importante considerar que existe mucha diversidad en la definición del “acceso a servicios de saneamiento” para fines estadísticos. Asimismo, si bien no fueron considerados en forma explícita en los indicadores de la meta 7C, hay temas como el tratamiento de las aguas servidas, la calidad del servicio y el acceso al financiamiento que, ineludiblemente, están vinculados a la mejora de los servicios de saneamiento y a los beneficios conexos para el medio ambiente.

Un problema de creciente importancia en la región es la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y de los mares y el borde costero a causa de las emisiones de residuos orgánicos, industriales y mineros. Por lo general, en la mayoría de las ciudades donde reside gran parte de la población, las aguas servidas son devueltas a los ríos y el mar con distintos grados de tratamiento, y a veces sin tratamiento alguno, lo que representa una fuerte carga orgánica y posiblemente la eutrofización de lagos y lagunas. Además, dependiendo de la eficacia del marco regulatorio de cada país, las industrias y actividades mineras pueden verter sus residuos líquidos en los cursos de agua superficiales —e incluso en el alcantarillado— solo con algún grado de tratamiento o sin procesamiento alguno, de manera que estos contaminantes llegan finalmente hasta los ríos, lagos y borde costero. Debido a la utilización de productos agroquímicos y plaguicidas, las actividades agrícolas también contribuyen a la contaminación de los suelos, cursos de agua superficiales, napas subterráneas y, por la vía de los ríos, del borde costero y los océanos.

CONDICIONES SANITARIAS DE LAS PLAYAS DEL BRASIL.

El Brasil es uno de los pocos países de la región que han desarrollado un indicador oficial de “bañabilidad” de las playas. Este se utiliza para analizar la calidad del agua con que las personas entran en contacto directo para fines recreativos en algunas playas del litoral brasileño, pero su importancia también está vinculada a los efectos de las actividades turísticas en los niveles de contaminación del mar y como una amenaza contra los ecosistemas que podría perjudicar la pesca marítima. El indicador permite tener un diagnóstico de la situación a lo largo del tiempo y proporciona valiosa información para la toma de decisiones socioambientales a escala tanto local como nacional. Uno de los aspectos que ha revelado este indicador es que las condiciones sanitarias del agua en las playas más próximas a los puertos y centros urbanos son de menor calidad. Ello obedece principalmente a la actividad económica y a las características físicas de las bahías, que presentan una menor renovación del agua. En algunas ciudades del Brasil, los indicadores de “bañabilidad” del período 1992-2006

muestran una mejora de la calidad del agua (véase el gráfico) como resultado del perfeccionamiento de los sistemas de recolección y tratamiento de las aguas residuales.

En el caso de Río de Janeiro, una de las ciudades de mayor afluencia turística, las tendencias de la “bañabilidad” del agua son positivas (véase el cuadro). Por ejemplo, el índice muestra que las condiciones sanitarias del agua en la playa Grumari han sido favorables desde el año 1995, y aunque la playa Flamengo aún es inadecuada para el baño, la calidad del agua ha venido mejorando desde el año 2000. Por su parte, Copacabana presenta mayor variabilidad y un aumento sustancial del indicador, que pasó de 2.200 (80%) en 1995 a 300 (80%) en 2005.

A fines de los años noventa, solo un 14% de las aguas servidas procedentes de viviendas conectadas a las redes de alcantarillado recibía algún grado de tratamiento. Si se tiene en cuenta que en 1962 únicamente alrededor del 10% de los sistemas de alcantarillado de los países más avanzados de la región en esta materia disponían de instalaciones para tratar las aguas servidas, se concluye que la situación no había mejorado de manera significativa en el curso de casi 40 años. Sin embargo, en los últimos años se han registrado avances notables al respecto. Se estima que a mediados del decenio de 2000, a nivel regional, se trataba cerca del 28% de las aguas servidas (Lentini, 2008). Si bien el escenario de la región es bastante heterogéneo, destacan los casos del Uruguay y Chile, cuya cobertura de tratamiento es cercana al 70%.⁴⁰ Pese a que se observa un avance significativo en comparación con décadas pasadas, este obedece principalmente a las mejoras realizadas en Chile y, en menor medida, en el Brasil, Colombia y México, entre otros (Lentini, 2008).

MANEJO Y TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES CON LENTEJA ACUÁTICA, LECHUGUÍN Y TOTORA EN EL ECUADOR.⁴¹

Este proyecto realizado en el Ecuador fue una de las iniciativas finalistas del período 2006-2007 del Concurso Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe de la Fundación W.K. Kellogg y la CEPAL. Se originó en la parroquia San Rafael de la Laguna, en una provincia llamada Imbabur, a fin de afrontar en mejor forma el tratamiento de las aguas residuales que se vierten al lago San Pablo, también conocido como Imbakucha. La contaminación del lago Imbakucha se había agravado especialmente desde 1999 debido a las descargas de residuos sólidos y líquidos provenientes de las alcantarillas de todas las parroquias, refugios turísticos e industrias de flores de la zona. Los pozos sépticos estaban colapsados por falta de mantenimiento. El 90% de esta agua residuales se vertían al lago sin tratamiento previo, afectando la producción de totora —indispensable

⁴⁰ En Chile, la cobertura de tratamiento de las aguas servidas urbanas aumentó del 8% en 1989 al 21% en 2000 y al 82% en 2007 y se prevé que en un futuro cercano se aproximará al 100%.

⁴¹ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Red de Intercambio de Experiencias Exitosas Para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Red IDEEA-ODM) [en línea] <http://ideea.cepal.org/ideea/ideea.htm>.

para la generación de ingresos— y la salud de los pobladores que habitaban en la zona lacustre.

El objetivo del proyecto fue introducir un sistema de manejo de las aguas residuales y crear empresas comunitarias que contribuyeran a fortalecer la generación de ingresos, utilizando los recursos de la zona. El municipio de Otavalo, el Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU) y el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) fueron los impulsores de la iniciativa, lo que revela el interés de las autoridades locales por darle solución a este problema.

El desarrollo sostenible, no solo del medio ambiente en que está inserto el lago, sino también de las actividades económicas desarrolladas por los habitantes de la zona —agricultura, ganadería, artesanía basada en la totora y turismo, entre otras— se había visto afectado por la contaminación. De esta manera, se optó por el manejo de las aguas residuales utilizando plantas acuáticas y totora. Este tipo de vegetación posee propiedades que contribuyeron a limpiar las aguas servidas, sin gasto de energía eléctrica.

La mejora en materia de conservación se tradujo en nuevos recursos para la creación de emprendimientos comunitarios que aumentarían el ingreso de los habitantes de la zona, tales como la fabricación de humus, alimentos para animales y reutilización del agua.

LOS ESFUERZOS DE DIVERSOS ACTORES PARA SANEAR LA BAHÍA Y CIUDAD DE PANAMÁ.⁴²

El tránsito cada vez más intensivo de barcos en el Canal de Panamá, el aumento de la población urbana y el auge del sector de la construcción a lo largo de las dos últimas décadas, entre otros elementos, han propiciado un aumento del consumo de agua y de la generación de aguas servidas. Ello ha requerido de una acción significativa de las autoridades panameñas para sanear el sistema de agua y alcantarillado de la ciudad y evitar que siga contaminando las aguas de la bahía de Panamá. Las condiciones sanitarias del mar han ido empeorando y se estima que anualmente recibe 40 millones de toneladas de aguas residuales, equivalentes a 30 millones de galones diarios (MGD) o 1.300 litros por segundo, que se vierten a los cauces naturales sin tratamiento previo.

Para enfrentar este problema de contaminación hídrica se establecieron nuevas disposiciones, en virtud de las cuales los promotores de nuevos proyectos deben construir sus propias redes de alcantarillado y sistemas de tratamiento de las aguas servidas antes de descargarlas a los cuerpos de agua (usualmente al mar). Para remediar

⁴² **Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización Mundial de Turismo (OMT)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Trade & Leisure*; Instituto Panameño del Turismo, "Análisis diagnóstico general del turismo en Panamá; Plan maestro de turismo sostenible de Panamá 2007-2020 [en línea] http://www.atp.gob.pa/documentos/Analisis_Diagnostico_General_del_Turismo_en_Panama.pdf, mayo de 2008; Ministerio de Salud de Panamá, "Proyecto para el saneamiento de la ciudad y bahía de Panamá" [en línea] <http://www.minsa.gob.pa/minsa2004/saneamiento/proyecto.htm>; "Saneamiento de bahía de Panamá tiene 30% de avance y estará listo en 5 años" [en línea] http://www.soitu.es/soitu/2009/06/03/info/1243993750_347844.html, 3 de junio de 2009.

el gran problema preexistente, se creó un Plan Maestro de Saneamiento de la Bahía de Panamá de gran envergadura, que abarca alrededor de 350 km², cinco ríos y 65 subcuencas que desembocan en ellos. Cabe agregar que el proyecto tiene otras ventajas ambientales tales como la construcción de una planta de acopio de gas metano que servirá para generar parte de la energía eléctrica con que funcionará la planta colectora de aguas residuales.

El estudio de factibilidad del proyecto se realizó en 1998 y su ejecución se inició a principios de la presente década. A mediados de 2009 se había completado un 30% de los trabajos pertinentes y se prevé completarlos en unos cinco años. La obra más grande del proyecto es la planta de tratamiento de las aguas residuales. A este proyecto han contribuido diversas instituciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, en 2007 el Gobierno de Panamá suscribió con el Gobierno del Japón, por intermedio del Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC), el Contrato de Préstamo PA-P1 para financiar parcialmente el proyecto de saneamiento de la ciudad y bahía de Panamá, específicamente la segunda fase de la primera etapa y las obras de conducción final de las aguas residuales de Ciudad de Panamá, sistema interceptor.

En síntesis, los principales desafíos para cumplir las metas relacionadas con el agua potable y el saneamiento son los siguientes: i) aumentar el suministro de agua potable a las áreas rurales y los grupos de bajos ingresos, así como los servicios de saneamiento; ii) mejorar la calidad del servicio en cuanto a continuidad, control de calidad del agua potable y otros; iii) ampliar el tratamiento de las aguas servidas urbanas, y iv) asegurar la sustentabilidad de las prestaciones ante la competencia creciente por el agua, la destrucción de las cuencas de captación, la contaminación hídrica y los efectos del cambio climático. Los futuros avances al respecto dependen en gran parte de la capacidad de los gobiernos de resolver dos problemas críticos: i) mejorar la situación financiera del sector, lo que implica evolucionar hacia tarifas de autofinanciamiento, aumentar las asignaciones presupuestarias y crear sistemas eficaces de subsidio para los pobres y ii) perfeccionar los marcos regulatorios, contractuales e institucionales, incluida la organización industrial del sector.

E. MEJORA DE LA VIDA DE POR LO MENOS 100 MILLONES DE HABITANTES DE TUGURIOS

Meta 7D

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

1. Indicador 7.10: proporción de la población urbana que vive en tugurios.

Pese a que en el período 1990-2005 disminuyó el número de personas que habitan en tugurios y el porcentaje que representan respecto de la población

*urbana de la región, más de 100 millones de habitantes de América Latina y el Caribe aún viven en condiciones inaceptables.*⁴³

Según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), que realiza estos cálculos en todos los países de las Naciones Unidas, la proporción de población urbana de la región de América Latina y el Caribe que habita en tugurios disminuyó del 37% en 1990 al 25% en 2005, mientras que el total de personas se redujo de 110 a 106 millones en el mismo período.

El crecimiento económico del quinquenio 2000-2005, acompañado de políticas sociales redistribuidas y de programas de mejoramiento habitacional y urbano orientados específicamente a los tugurios —Chile-Barrio, Favela-Barrio, Hábitat-México y otros—, fueron clave para esta reducción, que contrasta con el aumento de la población que residía en barrios marginales en la década de 1990. Sin embargo, la actual crisis económica podría traducirse en un retroceso de la región en cuanto al logro de la meta 7D. En consecuencia, el esfuerzo que deben realizar los gobiernos de América Latina y el Caribe por alcanzarla en los próximos 10 años debe triplicarse con creces en relación con los avances registrados en la mitad del período considerado.

Ahora bien, el plazo de cumplimiento de la meta es mayor que el de los demás indicadores del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, ya que se extiende hasta 2020. Además, ella se determinó en forma agregada para todo el mundo: reducir en 100 millones los habitantes de tugurios del planeta en su conjunto. Por lo tanto, dado que no existe una meta regional, sino global, y que en los indicadores no se establece qué parte de la meta le corresponde a cada territorio, se ha recurrido a la proporcionalidad demográfica que América Latina y el Caribe representa en el orbe para determinar una cantidad específica de personas como objetivo de la región. Si se considera la participación de esta en la población mundial y se traslada dicha proporción al cumplimiento de la meta, puede deducirse que el número de habitantes de tugurios que debería disminuir en la región alcanza unos 13,8 millones de personas (Quiroga, 2007).⁴⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante ser cuidadoso a la hora de interpretar los resultados de este indicador en la región. Si bien las tendencias en cuanto al cumplimiento de la meta son positivas, cabe destacar que esta de por sí es poco exigente, pues corresponde a menos del 11% de la población que vive en tugurios a nivel regional. De este modo, la meta parece insuficiente, en particular respecto del derecho humano con que guarda una relación más estrecha, que es el derecho a la vivienda (véase el capítulo I). Una meta que deja de lado a cerca del 90% de los habitantes de tugurios y mediante la cual se pretende abordar las necesidades de vivienda de un grupo

⁴³ De acuerdo con el metadato oficial de las Naciones Unidas, un hogar precario en tugurio se define como un grupo de individuos que residen bajo el mismo techo y que carecen de alguna de las condiciones siguientes: acceso a fuentes mejoradas de agua potable, acceso a fuentes mejoradas de saneamiento, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda habitada por el hogar y tenencia segura. Para calcular este indicador se utiliza el cociente entre la población urbana que habita en un hogar precario en tugurio y la población urbana total.

⁴⁴ De acuerdo con estadísticas de Naciones Unidas-Hábitat, en 2001 alrededor de 940 millones de personas del mundo vivían en tugurios, 128 millones de las cuales se encontraban en América Latina y el Caribe y representaban un 13,8% de la población urbana que vive en tugurios en todo el mundo. Según esta proporción relativa de la población que ese año residía en barrios marginales, la región debería disminuir 13,8 millones de habitantes de tugurios como contribución al logro de la meta mundial.

reducido de personas parece contraria a la obligación de los Estados de proporcionar un nivel mínimo de seguridad en materia de tenencia y alojamiento para todos (ACNUDH, 2008).

Las disparidades y asimetrías socioeconómicas regionales se reflejan en la estructura de las ciudades, en que coexisten vastas zonas urbanas de amplio acceso a todo tipo de bienes y servicios con otras que se caracterizan por su precariedad, informalidad y pobreza, muchas veces como resultado de esquemas ineficientes de gestión urbano-territorial. Un tema central en este ámbito es el de la escasez de recursos. En la región en promedio, y en cada uno de los países en particular, el gasto social en la partida “vivienda y otros”⁴⁵ es el más bajo dentro del presupuesto de salud, educación y seguridad social.⁴⁶ En términos per cápita, el gasto público social en vivienda y otros representa menos del 10% del gasto público total.

El crecimiento de la población urbana ha generado cordones periféricos de asentamientos humanos precarios, que suelen ubicarse en ambientes inapropiados tales como tierras inundables o altas pendientes, generando presiones en el entorno físico y natural. Por otra parte, debido a la distribución inadecuada de los residuos sólidos y líquidos y a la contaminación industrial, la población urbana que reside en asentamientos precarios es particularmente vulnerable a problemas ambientales como la contaminación del aire y del agua (PNUMA, 2003b).

La experiencia indica que para mejorar la calidad de vida de los habitantes de tugurios se requiere aplicar una estrategia combinada de reducción de la pobreza y la precariedad que atienda las necesidades de vivienda, empleo e ingreso, servicios básicos e infraestructura, espacios públicos y tenencia segura en forma integral. En relación con esta última, la población pobre de la región ha enfrentado históricamente importantes desafíos para ocupar los suelos urbanos, ya que los mecanismos legales para acceder a ellos de manera “regular” son escasos. Las exigencias más estrictas establecidas en algunos países en cuanto a tamaño mínimo de los lotes, dotación de infraestructura y equipamiento se han traducido en un alza de precios de los terrenos, limitando aún más las posibilidades de acceso de la población pobre de la región al mercado formal o legal de la tierra. En general, a esta le resulta difícil comprar un terreno para instalar su vivienda, salvo que existan mecanismos de financiamiento para esos efectos. Ello ha derivado desde hace décadas en ocupaciones informales para lograr asentarse y vivir en las ciudades.

CONDICIONES HABITACIONALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PUERTO PRÍNCIPE.⁴⁷

⁴⁵ Otros incluye urbanismo, agua potable, alumbrado público y servicios comunitarios.

⁴⁶ A modo de ejemplo, en los bienios 1990-1991 y 2005-2006 el gasto público social en vivienda osciló entre el 1,2% y el 1,4% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2009a).

⁴⁷ Fuente: “Analyse de la situation de l’habitat en Haïti” [en línea] <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsasv/e/diagnostico/Haiti.pdf>, junio de 2000; Comité Internacional de la Cruz Roja, “Dossier presse” [en línea] [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/haiti-dossier-011105/\\$File/haiti_dossier_presse.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/haiti-dossier-011105/$File/haiti_dossier_presse.pdf), 2005; Irma Tirada de Alonso, *Trade issues in the Caribbean*, 1992; Instituto haitiano de estadística e informática [en línea] http://www.ihsi.ht/haiti_en_chiffre.htm; Instituto haitiano de estadística e informática, “Housing and Infrastructure” [en línea] <http://www.ihsi.ht/pdf/ecvh/ECVHVolumel/logement.pdf>, 2003.

Cité Soleil, ubicado en el centro de Puerto Príncipe, la capital de Haití, es considerado el tugurio más grande de toda la región del Caribe. El área ha sido el resultado de un proceso de urbanización rápido y descontrolado. También es consecuencia directa de la falta de políticas urbanas orientadas a promover una mejor distribución de la población haitiana a lo largo de todo el territorio y no solo en las pocas ciudades principales, en particular la capital. De este modo, la proporción de población urbana en Haití creció del 25% en 1982 al 40% en 2003. El crecimiento acelerado y no planificado de la población de bajos ingresos en las zonas urbanas ha contribuido a la formación de asentamientos de alta densidad, generando extremas presiones sobre los escasos servicios básicos y la limitada infraestructura de las ciudades. En 1960 se creó Cité Simone, nombrado así en honor de la esposa de Francois Duvalier, presidente de Haití entre 1957 y 1971, para recibir a los trabajadores provenientes de las zonas rurales.

Según el Instituto Haitiano de Estadísticas e Información, en 1982 su población alcanzó un total de 48.321 habitantes. Seis años más tarde, esta se había incrementado más del 286% de acuerdo con el censo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la estimó en 186.620 personas. Cité Simone fue renombrada Cité Soleil en 1986.

En la década de 1980, la crisis económica condujo a miles de personas de las áreas rurales a viajar directamente hasta el área metropolitana de la capital haitiana, con la esperanza de un futuro mejor. El hecho de trasladarse a Puerto Príncipe se percibía como una forma de escapar de la pobreza. La mayoría de los hogares rurales de Haití obtienen su sustento de las actividades agrícolas a pequeña escala o de la ganadería. Sin embargo, la severa degradación ambiental y la deforestación han reducido la ya escasa disponibilidad de tierras arables. Además, los frecuentes desastres de origen meteorológico afectan la productividad, dejando con frecuencia a los trabajadores rurales sin trabajo o con un ingreso muy limitado.

Cabe destacar que a lo largo de los años el desarrollo del país se ha traducido en un marcado desequilibrio entre las áreas rurales y urbanas. En efecto, un 90% de las industrias haitianas están situadas en la capital, lo que también da lugar a que el 60% de la población urbana viva en Puerto Príncipe. El establecimiento de zonas de procesamiento de las exportaciones (ZPE) en el área metropolitana también ha desempeñado un papel importante en el éxodo rural. A comienzos de la década de 1970, la industria de ensamblaje generó 2.000 puestos de trabajo directos, número que se elevó a 43.000 en 1986 y a 55.000 en 1988.

Más recientemente, en julio de 2009, el ex presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, se mostró muy optimista sobre un proyecto de ZPE en el área de Cité Soleil, que presentó durante su primera visita a Haití como enviado especial de las Naciones Unidas. El éxodo rural hacia el área metropolitana de Puerto Príncipe ha aumentado aceleradamente la población urbana, deteriorando aún más las condiciones de vida de los miles de haitianos que residen en Cité Soleil. Dos elementos han contribuido a ello: el reducido espacio disponible y la mala calidad de

las construcciones. Además, la infraestructura original del área era débil y la disponibilidad de servicios sociales básicos muy limitada. También debe mencionarse que estos tugurios se formaron a lo largo de los años sin autorización en lugares poco seguros, áreas costeras y zonas industriales. Este proceso de urbanización extremadamente rápido ha empeorado la situación y no se ha acompañado de un adecuado desarrollo y mejoramiento de los servicios básicos, sobre todo sistemas de abastecimiento de agua, recolección de la basura y alcantarillado.

Se estima que toda el área de Cité Soleil, que es relativamente pequeña —dos kilómetros cuadrados en total— alberga entre 200.000 y 350.000 personas. En 2003, la densidad media de la población en Haití era de 206 habitantes por km², pero Puerto Príncipe tiene la más alta de todo el país: 4.000 habitantes por km². En Cité Soleil, miles de personas viven en condiciones de extrema insalubridad y hacinamiento. El acceso al agua potable, alcantarillado, saneamiento y seguridad se cuentan entre los principales temas de preocupación. Todos implican serios problemas de salud pública y la propagación de enfermedades tales como malaria, tuberculosis, infecciones y diarrea. Al respecto, uno de los grupos más vulnerables es el de los niños menores de 5 años. Es importante mencionar que el 90% de los niños son demasiado pobres para asistir al colegio.

El 92% de los hogares del área metropolitana de Puerto Príncipe no tiene acceso a la electricidad, en circunstancias que la media nacional es solo del 31,6%. El agua potable y corriente también constituye una preocupación seria, dado que solo un tercio de los hogares del país y un quinto de aquellos que habitan en las áreas de tugurios tienen acceso a ella.

F. TEMAS COMPLEMENTARIOS TRANSVERSALES

1. Sostenibilidad y ecoeficiencia en las ciudades. El problema de los tugurios al que se refiere la meta 7D se inserta en el desafío más amplio de asegurar la sostenibilidad de las ciudades en América Latina y el Caribe. Además, algunos de los problemas tratados al describir los avances relacionados con los indicadores del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio están vinculados a los comportamientos urbanos.

Por sostenibilidad urbana se entiende el conjunto de condiciones de habitabilidad y funcionalidad que permiten desvincular el crecimiento de las ciudades de la contaminación ambiental, proporcionando así una calidad de vida adecuada a los ciudadanos sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. En términos de acciones concretas esto involucra la preocupación por controlar la expansión urbana, asegurando un adecuado uso del suelo, y por fomentar la recuperación de la ciudad, el acceso a la energía y a fuentes de agua seguras, la gestión sostenible de recursos y residuos, la protección del patrimonio natural y cultural, la mejora de la accesibilidad y la eficiencia del transporte, dentro de un enfoque integrado. En este sentido, la sostenibilidad urbana está muy vinculada

al concepto de ecoeficiencia de las ciudades, que se refiere a la reducción de los efectos ecológicos por unidad espacial en los ciclos de vida de los procesos urbanos, lo que en la práctica significa rehabilitar las zonas urbanas y adoptar técnicas de infraestructura y de edificación de viviendas de uso más eficiente de los recursos naturales y la energía.

Cerca del 75% de las personas de América Latina y el Caribe habitan en las ciudades, como resultado histórico de un marcado y escasamente planificado proceso de migración hacia los polos de desarrollo de los centros urbanos. En años recientes, este proceso se ha visto reforzado por un movimiento de migración intraurbana y de expansión orgánica de los asentamientos humanos precarios (Baeza, 2007). En América del Sur, el nivel de urbanización alcanza un 79,8%, en Mesoamérica el 67,3% y en el Caribe un 63%. Se prevé que en el año 2020 la población urbana de la región aumentará a 526 millones de personas, esto es, un 80,4% de la población proyectada

El transporte urbano. Tanto las ciudades grandes como las intermedias de la región afrontan serios desafíos en materia de sistemas de transporte y movilidad pública ecoeficientes, ya que el transporte urbano masivo continúa siendo ineficaz en gran medida y en varias ciudades debido al numeroso y creciente parque vehicular privado que dificulta la circulación dentro de ellas. Es importante destacar la dimensión social del tema, ya que son las personas de menos recursos las que más sufren la falta de inversión en transporte urbano. Además de la contaminación antes discutida, la creciente tasa de motorización de las ciudades ha provocado otro problema ambiental significativo: la elevada y progresiva congestión vehicular, que afecta negativamente los tiempos de transporte y la calidad de vida en las urbes. En el período 1990-2007, el parque automotriz de la región —en número de autos por persona— aumentó de 0,08 a 0,17. Esto significa que en promedio existe un automóvil cada cinco personas³⁴

Del mismo modo, se observa con preocupación el explosivo aumento de las motocicletas en la mayoría de las ciudades de la región, como respuesta privada a las políticas públicas poco eficaces de movilidad. Lo anterior no solo ha recrudecido la congestión, dada la falta de infraestructura y de educación necesarias para su funcionamiento adecuado, sino que también ha provocado un aumento de la tasa de siniestros viales, siendo este segmento el que registra la tasa más elevada de decesos en América Latina y el Caribe. La promoción de la ecoeficiencia en el diseño y ejecución de las ciudades y de su infraestructura de transporte público responden al desafío de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo de la región, especialmente en el contexto del cambio climático actual. Al respecto, el desafío es mejorar la calidad del aire y asegurar la movilización de personas y carga. En este contexto, destaca el caso del programa Transmilenio de la ciudad de Bogotá, cuyo sistema de tránsito rápido de buses (TRB) ha contribuido a reducir los tiempos de viaje y los costos operativos, logrando además disminuir las emisiones de contaminantes atmosféricos como consecuencia del reemplazo de la flotilla de tránsito. El programa ha significado un transporte más eficiente en la ciudad (PNUMA, 2009a).

El transporte interno —sobre todo urbano, pero también rural— representa un ámbito de acción imprescindible para mejorar la inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente. Por esta razón, las políticas públicas deberían considerar, desde su formulación, las externalidades negativas que genera cada modo de transporte. Estas pueden ser ambientales, sociales o ambas, como por ejemplo, la contaminación, la pérdida de tiempo debido a la congestión o el mal diseño de los sistemas de transporte masivo y la seguridad vial. A lo anterior se suma la necesidad de tomar en cuenta la conectividad y movilidad requeridas para que todos los habitantes puedan acceder a los servicios básicos de educación y salud, especialmente la población más pobre y del sector rural, lo cual es fundamental para alcanzar tanto este como el resto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el caso del transporte de carga, los sobrecostos producidos por la falta de infraestructura adecuada en términos de calidad y cantidad, falencias logísticas y coordinación intrasectorial —tanto en el ámbito público como en el privado—, así como la ausencia de sistemas inteligentes de transporte que apoyen los procesos extractivos y productivos, no solo tienen implicaciones medioambientales debido al mayor nivel de emisiones que generan los medios de transporte, sino también repercusiones económicas y sociales, particularmente para la población más pobre de los países que debe adquirir los productos con sobreprecio a causa de la ineficacia del transporte. Para solucionar este problema se requiere una acción de los Estados orientada a proveer las condiciones necesarias para reducir los costos de transporte y logística, tanto en materia de infraestructura como de regulación, asegurando que los ahorros conexos sean traspasados a los consumidores finales a efectos de incrementar su poder adquisitivo y estándar de vida.

Los desechos sólidos. Además de lo anterior, en las ciudades latinoamericanas y caribeñas se observa una producción creciente de desechos sólidos, lo que representa un problema cada vez más complicado debido a su eliminación incorrecta. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en vez de disminuir, los residuos domiciliarios, hospitalarios y sólidos de origen industrial son cada año más voluminosos y se eliminan de manera inadecuada y generalmente riesgosa para la mayoría de los territorios de la región. Los costos sociales y ambientales directos e indirectos que resultan de la producción y manejo inadecuado de los desechos son significativos, sobre todo en las comunidades urbanas. Se estima que, a escala regional, un 45% de todos los desechos termina en depósitos abiertos o vías navegables tales como ríos, lagos o mares (OPS, 2005b). A ello se suma la escasa concientización sobre el potencial que tienen los desechos sólidos de generar empleo y energía. La situación de la República Bolivariana de Venezuela ilustra esta temática.

**LOS DESECHOS SÓLIDOS EN LA REPÚBLICA
BOLIVARIANA
DE VENEZUELA.⁴⁸**

⁴⁸ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela, "Registro administrativo de las Alcaldías a nivel nacional", Caracas, Gerencia de Estadísticas Ambientales, 2008.

Los residuos sólidos constituyen uno de los problemas ambientales más persistentes del mundo, incluso en los países industrializados. En el caso de América Latina y Caribe, las falencias en materia de registros administrativos sobre el destino de ellos dificultan su monitoreo en el tiempo. El Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela produce información estadística sobre los residuos y desechos sólidos en forma periódica, sobre la base de encuestas desagregadas según entidades federales. Como se aprecia en el gráfico, entre los años 2000 y 2008 ellos aumentaron de poco menos de 10 millones de kilogramos diarios a 25 millones. El país cuenta con una infraestructura de 198 rellenos sanitarios, 204 vertederos y 1.888 botaderos para depositar los desechos recolectados a escala nacional.

Tanto la cobertura de la recolección como el reciclaje son aspectos fundamentales del manejo de los residuos. En 2006, el 69% de la población urbana contaba con un servicio de recolección directa de residuos y desechos y el 10% con facilidades indirectas, vale decir, casi el 80% de la población disponía de este tipo de servicios. En la República Bolivariana de Venezuela, el mayor volumen de residuos sólidos reciclados corresponde a materiales como aluminio y hierro (311.305 kilogramos diarios), plásticos (231.966), papeles y cartones (165.048) y vidrios (86.591).

En cuanto al manejo de este material, una de las prioridades políticas del Ministerio del Ambiente apunta a clausurar los vertederos y construir rellenos sanitarios. Al respecto, los proyectos de gestión integral de los residuos y desechos sólidos tienen una importancia estratégica para la instalación de nuevas estructuras territoriales y el manejo adecuado de los vertederos y rellenos sanitarios. Así, la República Bolivariana de Venezuela estableció metas físicas para el año 2007, tales como saneamiento y clausura de 7 vertederos, saneamiento y conversión de 29 vertederos a rellenos sanitarios, estudios y proyectos relacionados con el tema y obras complementarias que favorezcan el cumplimiento de ellas, sobre la base de información básica adecuada y oportuna que responda a las necesidades de la población.

En algunos lugares, el mal manejo de los residuos sólidos se ha acompañado de situaciones de extrema pobreza, lo que se ha traducido en el hecho de que comunidades enteras dependan de los vertederos a cielo abierto. En el recuadro se muestra una experiencia mediante la cual se logró invertir esta situación.

PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL PARQUE AMBIENTAL SAMBAIATUBA DEL BRASIL.⁴⁹

En 2002 se clausuró un depósito de residuos sólidos conocido como vertedero de Sambaiatuba, que durante más de 30 años recibió material de diferentes lugares, afectando al ecosistema de la zona aledaña y contaminando las napas de agua. Varias familias vivían, en condiciones insalubres y degradantes, de la recolección de basura depositada en el vertedero. El cierre de este implicó una serie de desafíos sociales y ambientales para el municipio de São Vicente (estado de São Paulo). Uno de los más importantes fue la reinserción de los niños en la vida familiar, los colegios y los centros de convivencia comunitarios.

Desde el punto de vista ambiental, la prefectura municipal de São Vicente realizó desde el año 1997, conjuntamente con la Compañía de Desarrollo de São Vicente (CODESAVI), un trabajo orientado a promover varias acciones que culminarían alrededor del 1º de abril de 2002 con la desactivación del vertedero y la inauguración del Parque Ambiental Sambaiatuba. Se tomaron todas las medidas de seguridad necesarias para recuperar esta zona perdida y desolada, que poco a poco se convirtió en un área de descanso dotada de jardines, viveros de plantas que más adelante se dispondrán en las plazas, recuperación de especies desgastadas, lugares para realizar deportes, una escuela de educación ambiental, una huerta comunitaria y una incubadora de proyectos para ayudar a los antiguos recolectores que vivían de los residuos reciclables del exterminado vertedero.

La CODESAVI realizó varias acciones directamente relacionadas con el tratamiento de los residuos y del material posible de reciclar, pero también gestionó la creación de pequeños proyectos de educación de las personas en temas ambientales, tales como la “Escola de Educação Ambiental”, el proyecto “Paisagismo Urbano”, el “Compostagem” con restos de árboles y plantas para contribuir a la fertilización de los suelos, la “Horta (huerta) Pedagógica” y otra hidropónica.

Las áreas verdes. La gran mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas no cumplen con la superficie mínima de áreas verdes per cápita recomendada por la Organización Mundial de la Salud (PNUMA, 2004). La OMS recomienda 9 m² de espacios verdes por habitante y un diseño urbano que los haga accesibles a 15 minutos a pie desde las viviendas. Aún más, las áreas verdes no se distribuyen en forma equitativa dentro de las ciudades. Normalmente, las zonas urbanas que albergan a la población de mayores ingresos cuentan tanto con una superficie más amplia destinada a estos

⁴⁹ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Red de Intercambio de Experiencias Exitosas para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Red IDEEA-ODM) [en línea] <http://ideea.cepal.org/ideea/ideea.htm>.

propósitos como con áreas verdes de mejor calidad. Esto constituye un claro problema distributivo, ya que las áreas verdes no solo sirven como lugares de ocio y esparcimiento, sino que además cumplen funciones ambientales y ecológicas fundamentales tales como mejorar las condiciones climáticas, reducir la contaminación ambiental, amortiguar la contaminación acústica y actuar en la disminución del escurrimiento superficial de las aguas de lluvia. El Área Metropolitana de Santiago sirve para ejemplificar esta problemática.

LAS ÁREAS VERDES EN SANTIAGO DE CHILE.⁵⁰

En la actualidad, Santiago tiene en promedio solo 3,4 m² de áreas verdes por habitante, lo que representa un 38% de la cifra recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, su distribución es muy desigual entre las comunas ricas y pobres. Así, mientras que en las comunas que albergan a la población de altos ingresos la superficie de áreas verdes alcanza incluso los 40 m² por habitante, aquellas en que se concentra el mayor porcentaje de personas de escasos recursos cuentan solamente con 2 m² por habitante.

El aumento de la disponibilidad de áreas verdes se ha planteado como uno de los tres pilares fundamentales de actualización del Plan Regulador metropolitano de Santiago, para lo cual se ha propuesto reservar 3.900 hectáreas para parques y jardines, tanto en la periferia como en las zonas interiores de bajos ingresos. La ejecución de áreas verdes será requisito para que las empresas inmobiliarias puedan urbanizar las 5.663 hectáreas que se tiene pensado incorporar al área urbana y las 873 hectáreas industriales exclusivas que ya son urbanas y que serán reconvertidas a usos habitacionales de carácter mixto.

Los eventos extremos y desastres derivados de fenómenos naturales.

Producto del cambio climático, en América Latina y el Caribe ha aumentando la ocurrencia e intensidad de los sucesos extremos y catástrofes derivados de fenómenos naturales. Es por ello que la práctica de acciones proactivas frente a los desastres debería incluir la gestión y reducción del riesgo, es decir, la prevención antes que la reacción y la respuesta. Las consideraciones de índole financiera, los seguros contra riesgos y los instrumentos de inversión deberían formar parte importante de la reducción de riesgos que, de conformidad con las evidencias disponibles, estarían incrementándose y tornándose más globales y severos. Los eventos señalados ponen de relieve la vulnerabilidad de los sistemas humanos.

Los cambios en materia de sucesos climáticos extremos son motivo de especial preocupación en el Caribe, cuyos desastres de origen meteorológico tales como inundaciones, sequías y ciclones tropicales afectaron al mayor

⁵⁰ Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria Plan Regulador Metropolitano de Santiago*, Chile, 2008.

número de personas del mundo entre 1950 y 2007.⁵¹ Por ejemplo, en 2008 hubo una tormenta tropical y tres huracanes que costaron la vida de 350 personas y perjudicaron a más de 2,8 millones (PNUMA, 2008b). En las tres últimas décadas, la región del Caribe ha registrado pérdidas directas e indirectas del orden de 700 a 3.300 millones de dólares debido a desastres relacionados con fenómenos de la naturaleza (BID, 2000).

Las evidencias de 36 años de evaluación de desastres por parte de la CEPAL indican que estos eventos han tenido un costo elevado, tanto respecto de las personas como en la situación económica de América Latina y el Caribe. Han dejado un saldo de más de 114.000 muertos y una población afectada cercana a los 46 millones de personas, por lo general grupos sociales cuyas condiciones de vida ya eran precarias en términos de vivienda, ingresos, educación y otros servicios. Los efectos económicos negativos no solo obedecen a la destrucción física del patrimonio, acervo, infraestructura e inventarios, sino también a las pérdidas y gastos extraordinarios que representan los daños pertinentes.

La tasa de daños según número de habitantes y las pérdidas por cada millón de unidades del PIB han aumentado significativamente en la última década. Los efectos a nivel humano de estos eventos en cuanto a víctimas y población afectada son severos y las implicaciones económicas en materia de reducción de ingresos debido a la pérdida de vidas y la discapacidad ocasionada por los desastres no son fácilmente cuantificables. Se observa, por otra parte, una creciente importancia de las catástrofes provocadas por sucesos de origen climático o relacionados con el clima.

Las evaluaciones de la CEPAL incluyen el acervo y las corrientes de todas las áreas de la economía y la sociedad. Los recursos que se utilizan para la reconstrucción del patrimonio, el capital y la recuperación de los flujos económicos se obtienen de otras partidas de inversión e inciden en los presupuestos corrientes, postergando el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático, la importancia de los desastres se ha elevado a lo largo de los años. En los estudios de la CEPAL y el CRED se estima que entre 1970 y 2008 el costo económico de los desastres en América Latina y el Caribe equivale al 0,34% del PIB de la región, de acuerdo al porcentaje medio de ese período. Así, el costo medio anual de los desastres climáticos asciende a 14.549 millones de dólares durante los últimos 38 años a precios de 2008, y a 8.591 millones de dólares durante el período 2000-2008.⁵²

En vista de lo anterior, la práctica de acciones proactivas frente a los desastres ha de incluir la gestión y reducción del riesgo y la prevención antes que la reacción y la respuesta. Las consideraciones de índole financiera, los seguros contra riesgos y los instrumentos de inversión deberían formar parte importante

⁵¹ Véase Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Emergency Events Database (EM-DATA) [en línea] <http://www.emdat.be/Database/terms.html>.

⁵² Los registros de la CEPAL y el CRED se centran en tan solo los desastres más grandes y costosos de la región, por lo que las estimaciones dejan fuera los pequeños desastres. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cambio climático y desastres en América Latina y el Caribe: tendencias observadas y posible evolución de los desastres", Santiago, octubre de 2009.

de la reducción de riesgos cuya ocurrencia, de conformidad con las evidencias disponibles, estaría incrementándose. Entre los ejemplos positivos de medidas de reducción del riesgo y adaptación a los cambios climáticos, se cuentan instrumentos de aseguramiento de índole financiera tales como los fondos nacionales mexicanos para hacer frente a los desastres: el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN dos mecanismos orientados a la prevención (el FOPREDEN y el FIPREDEN)).⁵³

Además, México cuenta con un bono paramétrico para terremotos cuya maduración se cumple en 2009. Otro instrumento similar es el mecanismo de seguro contra el riesgo de catástrofes del Caribe (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility, CCRIF). Algunos países tienen seguros de cobertura parcial para algunos sectores —como el de salud y de infraestructura hospitalaria—, que normalmente cubren las edificaciones especializadas y los inventarios, pero se ha demostrado escaso interés por la cobertura financiera de la continuidad de las operaciones o al incremento de los seguros en caso de desastres. Uno de los ámbitos en que se requiere mayor atención técnica es la adopción de coberturas paramétricas o de continuidad de las actividades, ya sea mediante seguros —locales, autoaseguros subsidiados o reasegurados internacionalmente— o instrumentos tales como bonos o derivados negociables.

MECANISMOS FINANCIEROS DE ASEGURAMIENTO DEL RIESGO.⁵⁴

México es el primer país de América Latina que emite un instrumento paramétrico. Este corresponde a un bono catastrófico creado el 12 de mayo de 2006 que fue colocado por un monto de 160 millones de dólares, teniendo como agentes al Deutsche Bank y Swiss Re. La emisión formó parte de un programa de aseguramiento de la Swiss Re que alcanza los 450 millones de dólares, orientado a reducir las presiones sobre el presupuesto federal de México y a proteger al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) ante eventos sísmicos durante un período de tres años. Se componía de dos series: la serie A, por 150 millones de dólares, y la serie B, por 10 millones. Los bonos se colocaron con inversionistas de los Estados Unidos y Europa que reciben una tasa a seis meses de LIBOR +230 puntos en el caso de la serie clase A y de LIBOR +235 puntos en el de la serie clase B. El instrumento opera como un seguro y, dado que no se ha alcanzado el disparador paramétrico, no se ha activado durante el período de tres años de vigencia. El gobierno mexicano está considerando su extensión a un plazo más largo, así como su ampliación a otros eventos, principalmente huracanes, ciclones e inundaciones.

⁵³ El FONDEN y el Fideicomiso FONDEN son mecanismos financieros que comprenden varios instrumentos e involucran a diversas agencias del gobierno federal en la respuesta a los daños provocados por los fenómenos naturales que sobrepasan las capacidades conexas. El apoyo otorgado por el programa federal complementa los recursos originalmente destinados a la respuesta ante los desastres cuando estos se ven superados a nivel estatal y federal debido a la magnitud de la catástrofe. El Fondo para la Prevención de Desastres (FOPREDEN) es un programa preventivo que aporta recursos económicos para realizar acciones orientadas a prevenir los desastres, incluidos la identificación del riesgo, su mitigación y reducción, así como la promoción de una cultura de reducción del riesgo, prevención de desastres y autoprotección. El Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN) es un fideicomiso público federal cuyo objetivo es aportar recursos a las dependencias federales, entidades paraestatales y otras a fin de que apliquen medidas necesarias y urgentes de prevención no programadas.

⁵⁴ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Otro instrumento similar es el mecanismo financiero caribeño de aseguramiento contra el riesgo de catástrofes (CCRIF, por sus siglas en inglés), que también es de carácter paramétrico. Creado en febrero de 2007, pertenece a y es operado y registrado por los gobiernos de la Comunidad del Caribe. Dado que fue diseñado para mitigar las consecuencias financieras de los huracanes y terremotos catastróficos, asegura a los gobiernos al proveer liquidez inmediata cuando se activa el mecanismo. Es el primer fondo de aseguramiento regional a nivel mundial, gracias al cual los gobiernos del Caribe tuvieron la oportunidad única de comprar cobertura ante terremotos y huracanes que no se encontraba disponible de otra forma y al menor costo posible. Representa un cambio de paradigma en cuanto a la manera de abordar el riesgo y situó a los países del Caribe a la vanguardia de la planificación ante los desastres. Su financiamiento fue promovido por el Banco Mundial, que convocó una conferencia de donantes para conseguir el capital inicial. Canadá, Francia, Gran Bretaña, el propio Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) ofrecieron un total de 47 millones de dólares y se encuentra en proceso de negociación un apoyo adicional que otorgarían la Unión Europea e Irlanda. El Japón financió el estudio de factibilidad del CCRIF, que se realizó con el Fondo de Inversión Social de Jamaica (JSIF, por sus siglas en inglés). El CCRIF efectuó dos pagos en 2008 —su primer año de operación— como resultado de un terremoto de 7,4 grados de magnitud que afectó al Caribe oriental el 29 de noviembre. El Gobierno de Santa Lucía recibió 418.976 dólares y la República Dominicana 528.021, recursos que ambos países destinaron a los esfuerzos de recuperación posdesastre.

Dichos primeros pagos fueron vistos como prueba de la utilidad del instrumento y premian la visión y planificación de los 16 gobiernos miembros. Estos han apoyado plenamente al mecanismo, a la vez que se trabaja en hacer del CCRIF un modelo de política de mitigación del riesgo, ejemplo de la capacidad de innovación del Caribe en materia de gestión del riesgo. Otro ejemplo interesante lo constituye el seguro para agricultores del banano en las Islas Windward, WINCROP. Los efectos de los huracanes y tormentas tropicales en la producción del banano en estas islas del Caribe se han mitigado de manera significativa desde la introducción del seguro. El esquema se inauguró en agosto de 1987 y fue el fruto de la cooperación regional del Banana Marketing Board en Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En la actualidad, el WINCROP proporciona cobertura contra las tormentas de viento que afectan las cosechas de banano. Los pagos más importantes (*premium payments*) corresponden al 5% de las ventas y los desembolsos cubren solo el 20% de las pérdidas estimadas de la producción. De acuerdo con el informe anual de 2004, entre 1998 y 2004 el seguro pagó cerca de 75 millones de dólares a los agricultores del banano de los cuatro países beneficiarios. Este esquema proporciona acceso a liquidez luego de un desastre, ayudando así a los agricultores a asegurar su recuperación.

El medio ambiente y la salud. La relación entre salud y medio ambiente ha sido tratada en este documento respecto de cada una de las metas del séptimo

Objetivo de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, es importante revelar este vínculo, para lo cual se presentan y discuten brevemente algunos de sus elementos centrales desde la perspectiva de los avances y desafíos del ODM7.

a) La salud urbana. La expansión desorganizada de las ciudades, sobre todo en áreas periféricas, favorece el hecho de que los sectores más pobres de la población urbana vivan en lugares marcadamente vulnerables a los desastres de origen meteorológico y con acceso limitado a servicios básicos tales como vivienda, electricidad, agua potable, alcantarillado y eliminación de desechos sólidos. La violencia y la marginación presentan tendencias preocupantes de crecimiento. Los indicadores de calidad de vida, morbilidad y mortalidad de América Latina y el Caribe revelan un patrón común de fragmentación, barreras de acceso e inequidades que se segmentan territorialmente según la situación socioeconómica, el nivel educativo y a etnia de que se trate.

La existencia de extensas zonas urbanas y la reducción consiguiente de los espacios naturales han producido las llamadas zonas críticas, donde pueden crearse condiciones favorables al incremento de la infestación con vectores transmisores de enfermedades. Además, los efectos en la salud atribuidos al crecimiento urbano no planificado favorecen la ocurrencia de enfermedades infecciosas —diarrea, dengue, infecciones respiratorias— y crónicas —cáncer, diabetes, obesidad, problemas cardiovasculares—, así como de accidentes y lesiones.

En América Latina y el Caribe, el estado de salud de la población urbana depende de múltiples factores, entre ellos la falta de programas de aseo público, la violencia, la congestión del tránsito, los homicidios, la obesidad, los ruidos urbanos y la contaminación del aire. La dinámica urbana facilita la transmisión de agentes infecciosos debido a la diversidad e intensidad de la circulación de personas, contactos y comportamientos sexuales. Por otra parte, los problemas macroeconómicos se traducen en la pauperización de ciertas áreas urbanas y la carencia de equipamientos urbanos disponibles para atender la demanda de la población más pobre. El crecimiento de la pobreza urbana y sus diversas consecuencias —hambre, miseria, prostitución infanto-juvenil— son elementos importantes y previsibles de los riesgos ambientales para la salud.

b) Agua y saneamiento. El acceso a agua potable y saneamiento son factores determinantes de la salud. Como ya se dijo, el tratamiento de las aguas residuales representa un gran desafío para los entornos urbanos. Hay pruebas empíricas sobre los altos niveles de contaminación del agua de superficie y subterránea con nitratos y metales pesados, pero solo muy recientemente se ha introducido el monitoreo y la protección sistemática de las fuentes de agua. Aún así, no es un tema prioritario en la agenda de investigación. La contaminación del agua provoca efectos significativos en las áreas costeras, donde reside el 60% de la población de América Latina y el Caribe (PNUMA, 2003b).

La producción de desechos sólidos per cápita se ha duplicado en los últimos 30 años y su composición ha cambiado de fundamentalmente densa y orgánica a

masiva y no biodegradable. Pese a que se recoge casi un 90% de los desechos producidos, el 40% de ellos no recibe un tratamiento adecuado, de manera que contaminan la tierra y los cuerpos de agua (Winchester, 2005). Estos servicios tienen consecuencias trascendentales para la salud de las personas. En América Latina y el Caribe, la mortalidad por diarrea infantil todavía obedece en gran medida a la carencia de agua, a la mala calidad de ella y a la falta de saneamiento.

c) La contaminación del aire. La calidad del aire es un factor básico de la salud. En algunas megaciudades tales como México, D.F., y São Paulo, en el Brasil, se está monitoreando y gestionando de manera más satisfactoria la contaminación del aire provocada por el uso intensivo de hidrocarburos en el transporte y la industria. En Bogotá se redujeron las emisiones de los vehículos motorizados, pero todavía se están realizando grandes esfuerzos por disminuir las de muchas industrias situadas en áreas urbanas. La contaminación del aire y sus efectos negativos en la salud han ido aumentando en las ciudades medianas y pequeñas, ya que tienen menos recursos y tecnologías disponibles para controlarlos. La mala calidad del aire dentro de los hogares, que afecta principalmente a los sectores pobres urbanos que usan biomasa para cocinar o calefaccionar, recibe escasa atención en la agenda ambiental urbana.

Solo en una tercera parte de América Latina y el Caribe se han establecido estándares de calidad del aire o límites para las emisiones. La dispersión urbana ha aumentado los tiempos de transporte y la demanda de transporte público, cuyo costo combinado según las estimaciones al respecto alcanza un 6,5% del PIB. Como se dijo, la contaminación del aire se traduce en un aumento de las enfermedades respiratorias infecciosas y crónicas, el cáncer y las enfermedades cardiovasculares, especialmente en personas susceptibles como los menores de cinco años, los adultos mayores y los enfermos crónicos.

Asimismo, las ciudades de la región vienen experimentando niveles crecientes de contaminación acústica. En el Brasil, se estima que 23 millones de personas se ven marcadamente afectadas por ruidos urbanos cuya fuente principal es el tráfico de vehículos (73%). Las repercusiones de ello en la salud humana pueden ser tanto inmediatas como a mediano y largo plazo, de manera que las demoras en la implementación de políticas de protección ambiental tendrán consecuencias sanitarias ineludibles e injustificables. Una encuesta realizada en el municipio de Curitiba reveló que en el caso de los ruidos urbanos, los efectos percibidos por la comunidad van desde irritabilidad (58%) y dificultades de concentración (42%) hasta desórdenes del sueño (20%).

d) El cambio climático. Además de los efectos que ha provocado en muchos ecosistemas, se prevé que el cambio climático también tendrá consecuencias en la salud humana (OMS, 2002). Por ejemplo, afectará al perfil de mortalidad por exposición a las temperaturas altas o bajas, aunque no es posible cuantificar sus repercusiones en la carga de morbilidad real, porque se ignora hasta qué punto el fallecimiento de personas enfermas o frágiles en condiciones de temperaturas extremas obedece a esa razón. En algunas regiones, se prevé que el riesgo de diarrea en el año 2030 aumentará un 10%

más que en ausencia de cambio climático. Dicha estimación provoca incertidumbre, porque son pocos los estudios en que se ha descrito concretamente esta relación exposición-respuesta.

Las estimaciones sobre los efectos del cambio climático en la malnutrición varían mucho entre unas regiones y otras. En el año 2030, los riesgos relativos en caso de emisiones no mitigadas, en comparación con aquellos de un escenario sin cambio climático, oscilarían entre un incremento significativo en Asia sudoriental y un pequeño descenso en el Pacífico occidental. En su conjunto, aunque algo inestables debido a las diferencias regionales en materia de precipitaciones, las estimaciones relacionadas con posibles variaciones del riesgo se refieren a la presencia de una importante carga de morbilidad que afectaría a gran número de personas.

Las variaciones proporcionales estimadas de las cifras de personas muertas o lesionadas como consecuencia de las inundaciones costeras son amplias, aunque se refieren a cargas absolutas bajas. En cuanto a las inundaciones en las zonas interiores, se prevé que sus efectos aumentarán en proporción similar y que, en general, provocarán un mayor crecimiento inmediato de la carga de morbilidad. Estos incrementos proporcionales son similares en las regiones desarrolladas y en desarrollo, pero en estas últimas las tasas iniciales son muy superiores.

Se proyectan variaciones en diversas enfermedades infecciosas transmitidas por vectores, sobre todo la malaria en regiones limítrofes con zonas actualmente endémicas. En estas últimas, los cambios serán menos acentuados. La mayoría de las regiones templadas seguirán siendo poco favorables para el contagio, ya sea porque el clima continuará resultando inadecuado, como en la mayor parte de Europa, o porque es probable que las condiciones socioeconómicas no propiciarán una nueva invasión de vectores, como en el sur de los Estados Unidos (OMS, 2008).

Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Universidad Complutense de Madrid
sanahuja@cps.ucm.es

Los ODM y la lucha contra la pobreza global: contexto histórico y fin de ciclo

En marzo de 2012 el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015¹.

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de 25 años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza. Aunque la adopción formal de los ODM data de 2000, ese ciclo se inició realmente en 1990, en el contexto más favorable de la posguerra fría, que liberó las políticas de desarrollo de los condicionantes estratégicos e ideológicos del conflicto bipolar. Los acuerdos alcanzados en las distintas conferencias mundiales de Naciones Unidas del decenio de los noventa; el activismo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en 1990 lanzó el concepto de “desarrollo humano” ; y el viraje del Banco Mundial hacia metas de pobreza —con el importante informe sobre desarrollo mundial de 1990, centrado en ese tema—, después de una década de insistencia en las políticas de ajuste, son hitos importantes

¹ Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa n° 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también The Economist, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

en ese ciclo. Cabe recordar, en particular, la toma de posición de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1996, con el documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, que a partir de las Cumbres de Naciones Unidas definió los entonces llamados “Objetivos 2015” y sus correspondientes metas cuantitativas, que con pocas variaciones serían asumidos por Naciones Unidas como los ODM. Con ello se pretendió definir objetivos comunes para las políticas de desarrollo, superando las dudas existentes respecto a su legitimidad y eficacia. De igual manera, los ODM se configuraban como una incipiente “política social global”, respondiendo a demandas sociales que empezaban a emerger como respuesta a las tensiones generadas por un sistema internacional sumido en un rápido proceso de globalización.

Como revela este breve recuento histórico, los ODM responden a unas circunstancias históricas concretas del sistema internacional, y en particular al fin de la guerra fría y a los cambios en las relaciones norte-sur generados por las dinámicas de globalización. Cuando ese ciclo está legando a su fin, el sistema internacional presenta una fisonomía muy diferente. Más allá del necesario análisis sobre metas, indicadores, logros y retos pendientes en relación a los ODM, el debate sobre el futuro de las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo deberá tener presente, en primer lugar, los rápidos e intensos procesos de cambio que afectan al sistema internacional, y en particular a las relaciones norte-sur, a los problemas del desarrollo y a las cartografías y dinámicas de la pobreza y la desigualdad.

Este capítulo examinará estas cuestiones prestando atención, en primer lugar, a los procesos de cambio en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, que por una parte alteran el tradicional esquema Norte-Sur de las relaciones internacionales y las políticas de cooperación, y que por otro lado, comportan un proceso de ascenso, pero también de creciente diferenciación interna en los países en desarrollo. Esos procesos también comportan cambios en las cartografías y dinámicas de la pobreza y al desigualdad global, que plantean importantes interrogantes y dilemas respecto a las políticas globales de desarrollo. Finalmente, se esbozarán algunas tendencias y visiones sobre el futuro de las políticas y las metas de desarrollo global posteriores a 2015, que condicionarán la actuación y prioridades de los actores implicados en las políticas de ayuda al desarrollo.

La nueva geografía política del desarrollo, la pobreza y las relaciones Norte-Sur

Cambio de poder y ascenso de los países emergentes

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas norte-sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores.

Con el decenio de los noventa, el final de la guerra fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se ha sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el norte y el sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “post-estadounidense”².

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El ascenso de los países emergentes comporta el lógico cuestionamiento de los regímenes, las instituciones y las normas en las que se basa el orden internacional. Esa actitud revisionista no es nueva, y ya apareció hace décadas con la diplomacia económica del G-77 y demandas

² La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. Paris, Development Centre, OECD.

como las planteadas en los años sesenta por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), o en los setenta el “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) o el “diálogo Norte-Sur”. La crisis de la deuda acabó, de una manera brutal, con el activismo internacional de los países en desarrollo, que adaptaron sus estrategias al orden económico liberal y las dinámicas de la globalización. Paradójicamente, ello ha contribuido a su ascenso y a un renovado activismo internacional. El pliego de demandas de los países emergentes es diferente al de hace décadas, pero en muchos aspectos clave que afectan a su peso político, su autonomía internacional, y sus opciones de desarrollo vuelven a aparecer las viejas demandas de cambio de las desequilibradas reglas del comercio internacional y las que regulan la protección de inversiones foráneas, o la reforma y democratización de estructuras oligárquicas y hegemónicas como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o los organismos de Bretton Woods, en los que se reclama una redistribución del poder de voto. Durante décadas, frente al “multilateralismo hegemónico”, los países en desarrollo desplegaron un “multilateralismo defensivo”, que hacía del sistema multilateral un instrumento de defensa de la soberanía y un escenario en el que reclamar recursos, como la ayuda al desarrollo. Emerge ahora un “multilateralismo revisionista” por el que los países emergentes quieren dejar atrás el papel de receptores pasivos y renuentes de reglas ajenas (*ruletakers*) y pretenden erigirse en hacedores de las reglas (*rulemakers*) que determinan sus opciones de desarrollo y su peso político internacional. En algunos casos, se trata solamente de incrementar el peso político de los países emergentes en instituciones ya existentes, pero otros países promueven un programa radical de “descolonización” de las instituciones y el derecho internacional. Esa posición revisionista de los países emergentes, con todas sus variaciones y matices, se observa, por ejemplo, en las negociaciones comerciales o las relativas al medio ambiente, con los países en desarrollo convertidos en *veto players*, o en el campo más específico de la cooperación al desarrollo. La emergente cooperación sur-sur (CSS) de muchos países, por ejemplo, no aspira a ser ni un complemento, ni una vía de acceso de los nuevos donantes a la tradicional cooperación norte-sur, centrada en las transferencias de ayuda, y se configura, más bien, como un instrumento de solidaridad política para cuestionar las reglas y las instituciones en las que, más allá de la ayuda, descansa la gobernanza global del desarrollo, hegemónizada por los países más ricos, y que se considerada poco representativa, legítima y eficaz.

Por ello, no debe sorprender que a menudo la CSS aparezca en el marco de políticas exteriores más asertivas, que también están impulsadas por lógicas “westfalianas” —o, en este caso, de “Southfalia”³—, y los consiguientes motivos de poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, en apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos regionales o internacionales, como los derivados de la participación de países emergentes en misiones de paz de Naciones Unidas. Esta cooperación tiene sentido en si misma, como instrumento eficaz de desarrollo. Genera beneficios tanto para el donante como para el receptor, sean capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o

³ Tomo esta expresión de Juan Gabriel Tokatlian, “Latinoamérica y sus ‘alianzas’ extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, en Dörte Wollrad, Gunther Maihold y Manfred Mols (eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad/Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 154.

internacionalización de sus empresas. Según los países involucrados, pueden adecuarse mejor a sus necesidades dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*). Pero en torno a la CSS también se ha elaborado un marcado discurso de auto-legitimación. Se argumenta a menudo que la naturaleza, propósitos e instrumentos de la CSS son inherentemente mejores que los de la cooperación norte-sur tradicional, y que pueden ser una alternativa a esta última. Pero muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur también se pueden dirigir a la CSS. Sería cínico o ingenuo ignorar que la CSS también está motivada por agendas de política exterior como la estabilidad y la seguridad de países vecinos, la promoción de inversiones y exportaciones, con alineamientos geopolíticos y/o con agendas ideológicas de las potencias emergentes.

¿Existe aún el Sur Global? Heterogeneidad y creciente diferenciación en el mundo en desarrollo

El ascenso de los emergentes, empero, supone también creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto a tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los países menos adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo vicioso de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica, y en algunos casos, violencia y conflicto armado, en las que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, o “relaciones norte-sur”, también utilizadas en esas páginas, o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas del desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, en realidad responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de gobiernos, empresas, inversores, ONG y

opinión pública. Junto a los ya citados “BRICS” —un acrónimo acuñado por economistas de Goldman Sachs, incluyendo Brasil, Rusia, India y China, al que después se agregó Sudáfrica—, aparecen los “CIVETS” —un acrónimo surgido de Economist Intelligence Unit (EIU) y empleado también por el banco HSBC, agrupando la siguiente “oleada” de emergentes, con Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica—, y los “EAGLE” o *Emerging and Growth-Leading Economies*, un agrupamiento variable de países emergentes identificados por el servicio de estudios del banco BBVA que van a liderar el crecimiento global en los siguientes diez años. En el otro extremo encontraríamos el va clásico agrupamiento de “Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles” —un concepto que supone un evidente juicio normativo respecto al ideal de Estado weberiano occidental, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress*, utilizado por el Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, un agrupamiento propuesto por Intermón Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*.

Es significativo observar que los conglomerados de países emergentes, con sus evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de los mismos como tales, surgen en casi todos los casos de los servicios de estudio y prospectiva de bancos de inversión global, mientras que los nuevos agrupamientos referidos a las situaciones de desarrollo más críticas han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, como se indicó, poderosos juicios normativos, obvios intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que, de esta forma, conforman su identidad internacional. De esta forma, también se incide en el proceso de conformación de visiones del mundo y de nuevas cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo⁴.

¿Hacia un mundo post-occidental? Crisis de modelos en los países avanzados

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su

⁴ Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Véase, por ejemplo, Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?*. Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper n° 404, 2012.

viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado. El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes han sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Como señaló el propio Presidente Obama, refiriéndose a un modelo de crecimiento por el que los países emergentes financiaban los déficit estadounidenses para sostener su propio crecimiento, basado en las exportaciones: “El mundo ha de hacerse a la idea de que Estados Unidos ya no va a ser el consumidor de última instancia”. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte desendeudamiento, consolidación fiscal, y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de posguerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales que, por otra parte, explican las menores tasas de ahorro y la mayor propensión al consumo de las sociedades avanzadas, en las que las contingencias de salud y las pensiones de vejez han estado garantizadas “desde la cuna a la tumba”. Por último, ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales, y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre al que se ha basado la experiencia de la UE. A menudo, esos procesos se utilizan como argumentos de legitimación discursiva para cuestionar el liderazgo o hegemonía occidental y abogar por otros modelos, pretendidamente más eficaces para asegurar la cohesión social, la identidad cultural o

religiosa, la estabilidad política y/o el crecimiento económico. Es evidente que en ese debate es frecuente el maniqueísmo y que los valores y fórmulas de Occidente, si en algo han perdido influencia, es precisamente por su éxito, al haber sido asumidos por otros muchos actores, convirtiéndose en fórmulas o modelos universales, y haber perdido así su valor distintivo. Pero también parece claro que emerge un mundo “post-occidental” más plural y diverso, sin apriorismos respecto a fórmulas, modelos o “Consensos”.

Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues éste es en gran medida auto infligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico, y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable. De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero e no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Un balance del ciclo de los ODM: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global

La evolución de la pobreza: tendencias y datos en la perspectiva 2015

Desde mediados de los años noventa, tras el importante retroceso que significó para muchos países la “crisis de la deuda”, se ha producido tanto un fuerte aumento de la riqueza mundial, como una visible convergencia de rentas entre países emergentes y países avanzados. Uno de los efectos más importantes de esta nueva “gran transformación” es la intensa reducción de la pobreza extrema que se ha producido en los países en desarrollo, en particular en el decenio de 2000, que a su vez ha contribuido a una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza a escala global. Según las estimaciones del Banco Mundial antes citadas, en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría alcanzado el objetivo global de reducción de la pobreza contemplado en los ODM. Los avances, además, han sido particularmente rápidos desde mediados del decenio de 2000. Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000 la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se

detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010⁵.

El hecho de que en términos agregados se estén alcanzando las metas de pobreza previstas por los ODM no debe ocultar las importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia oriental y el Pacífico, en la que entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó de 77,2% a 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo de 84% a 13% de su población. En los últimos 25 años solamente en China han salido de la miseria 660 millones de personas. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África muestran los resultados más favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Esta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿Adonde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, y en particular en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social, o la seguridad ciudadana, y en general los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total

⁵ Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion. *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC: World Bank, 2012.

de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Si en los años ochenta la pobreza era un fenómeno ligado sobre todo a Asia oriental, en la actualidad está radicada en Asia Meridional y África Subsahariana. En conjunto, estas dos regiones concentran ya dos terceras partes de la pobreza extrema mundial —lo que se ha denominado *The bottom billion*—, y más de tres cuartas partes de la población mundial en situación de pobreza. Si se atiende a los niveles de renta, así como al incremento de la desigualdad, que se aborda en el punto siguiente, el aumento de la renta per cápita promedio de China y la India ha reubicado a ambos dentro del grupo de países de renta media (PRM). Como señala Andy Sumner, ello ha tenido efectos importantes en la distribución geográfica de la pobreza: cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030⁶. Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025⁷. Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

⁶ Andy Sumner. *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 293, junio de 2012.

⁷ Homi Kharas y Andrew Rogerson. *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también “The Geography of Poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live”. *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: las paradojas de la globalización

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras⁸. En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que en antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de la India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China.

Conforme a los datos de Milanovic, entre 1988 y 1993 la desigualdad global aumentó rápidamente. En ese periodo de apenas cinco años el 5% más pobre de la población mundial perdió un 25% de su renta, mientras que el 20% más rico la incrementó en un 12%. Este proceso agravó la desigualdad internacional ya existente: a finales de los noventa el 25% de la población mundial percibía el 7% de la renta, y la renta percibida por el 1% más rico del mundo era similar a la del 57% de menores ingresos. Desde 2000 la desigualdad siguió

⁸ Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic. *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality* nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra. “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus* nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4

aumentando en muchos países, aunque en algunos los índices se han estabilizado, y solo en unos pocos ha descendido, y solo desde mediados de ese decenio se observa una cierta mejora. En Asia se ha registrado un marcado aumento de la desigualdad en China, Indonesia y Vietnam, y algo menos acusado en India. En China, entre 1980 y 2008 la desigualdad aumentó con rapidez, y aunque es inferior a la de otros países en desarrollo, ya es superior a la de los países de la OCDE, generando crecientes tensiones sociales. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo, desde 2003 los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad, en especial en países como Estados Unidos y el Reino Unido, debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad⁹.

Este proceso de polarización tiene consecuencias sociales y políticas de gran relevancia. Por una parte, las brechas sociales aumentan. Por otro lado, cada vez más personas adquieren conciencia de esas brechas debido al mayor alcance de los medios de comunicación — televisión por satélite, cine, y sobre todo, Internet—, que muestran a todo el mundo, a menudo en versiones edulcoradas, los niveles de vida de los países más ricos de Occidente. Ello genera aspiraciones colectivas de alcanzar unos estándares de vida que cada vez más se definen en el ámbito global y no en cada país. Por esta razón, la desigualdad internacional es una variable cada vez más relevante en términos de la definición y, según el caso, de no satisfacción de las expectativas individuales y colectivas. Sin perjuicio de que existan otros factores, esta “revolución de las expectativas”, en un contexto de mayor desigualdad internacional, es un elemento fundamental para la adecuada comprensión de fenómenos contemporáneos como las migraciones internacionales, o de movimientos sociales como las “primaveras árabes”, o en otros casos, de extremismos que se nutren de la frustración de esas expectativas crecientes.

⁹ OCDE. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París: OCDE, 2011.

Después de los ODM: escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

Definición de escenarios y visiones: reflexividad, agencia, modelos

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

En esta sección se plantearán los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, se ha tratado de incorporar el principio de reflexividad y la función de agencia al ejercicio de definición de escenarios que se propone. Por ello, éste no se limitaría a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales. Se parte de la premisa reflectivista de que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”. También se trata de incorporar al análisis la función de agencia, asumiendo que esas tendencias y hechos que se proyectan son el resultado de la acción humana y la interacción social. Por ello se parte de la premisa de que todo ejercicio de definición de escenarios es inherentemente normativo: los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, que movilizan la acción social y política para su materialización. Son, en otras palabras, construcciones ideacionales y no meros reflejos de tendencias materiales, y entre otras funciones, orientan la actuación de los actores internacionales; proporcionan sentido de propósito a su acción, así como una legitimación discursiva de la misma; y contribuyen a definir su identidad misma como actores. La cooperación internacional al desarrollo, de hecho, es un poderoso elemento de definición de la identidad, razón de ser y legitimación tanto de las ONG internacionales, como de los organismos internacionales y de los Estados y su respectiva ciudadanía, en este último caso deseosa de ser considerada y de auto-percibirse como “buenos ciudadanos” internacionales y/o como actores normativos o “líderes morales”, guiados por los valores que

ordenan su propia sociedad, y no como actores guiados solo o principalmente por intereses descarnados de riqueza o de poder.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse “ODM-*redux*” u “ODM 2.0”, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los “Objetivos de Seguridad Post-2015” (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la “Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan”, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

*“ODM-*redux*”: agendas minimalistas de lucha contra la pobreza extrema*

Este escenario continuista prefigura la definición de una agenda de mínimos centrada, de nuevo, en la pobreza extrema y en las necesidades sociales básicas, partiendo de una constatación elemental: si la comunidad internacional ha tenido éxito en las metas de reducción de la tasa de pobreza extrema en un 50% entre 1990 y 2015, se puede intentar repetir ese éxito planteando como objetivo una reducción adicional, que puede ser de otro 50% de 2015 a 2030, o del 75% al 2040, o de la cifra y fecha que se decida establecer, pues al final, toda definición de objetivos es un tanto arbitraria, en gran medida en función de la negociación concreta de los recursos a comprometer. Una razón poderosa es el desigual éxito de los ODM si se atiende a países y regiones, y en particular al rezago de África subsahariana, donde la agenda de los ODM permanecería vigente al no haberse logrado en la fecha prevista.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria, y salud básica e inmunización. Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur.

A primera vista, la racionalidad de esta agenda es muy persuasiva. Supone un enfoque más selectivo de la ayuda, que respondería al ascenso de los países emergentes y a la

diferenciación y heterogeneidad creciente de los países en desarrollo. Es difícil legitimar las transferencias de AOD a países de renta media que presentan tasas elevadas de crecimiento económico y de creación de empleo, que junto a políticas redistributivas de mayor o menor alcance han logrado reducir la pobreza de manera significativa. Respondería, de esta forma, a los cambios antes reseñados en las cartografías de la pobreza mundial, en la que la pobreza extrema estaría más localizada y concentrada. Por otra parte, el argumento moral y político en el que se fundamenta la lucha contra la pobreza extrema, vinculando la ayuda a las situaciones más infamantes de negación de la dignidad humana, continúa plenamente vigente dada la extensión de ese problema —más de 1.000 millones de personas siguen sumidas en la indigencia— pese a los logros de los ODM. Al argumento moral se le sumarían razones de eficacia, ya que supone una mayor concentración de la ayuda, que por otra parte puede disminuir por efecto de la crisis. Finalmente, la orientación de la ayuda a los más pobres cuenta con un consistente respaldo social —así lo muestran, por ejemplo, encuestas de Eurostat de 2012— en particular en un contexto de crisis económica en los países de la OCDE, incluso en aquellos que enfrentan mayores problemas de desempleo y restricciones en el gasto público.

Las limitaciones de esta agenda son también visibles, y dado su carácter continuista, a ella podrían aplicarse muchas de las críticas que se formularon a los ODM por configurarse como mínimo común denominador, dejando al margen problemáticas de desarrollo más amplias relacionadas con la pobreza, la desigualdad, y los países de renta media. Pero para ello hay también una respuesta clara, ¿Dónde quedan, en este enfoque, las agendas de desarrollo y los problemas de pobreza de los PRM? Conforme a la visión liberal dominante, estos países, a los que se considera ya capaces de mantener de manera autosostenida su propio proceso de crecimiento, deben ocuparse de sus propios problemas, y ya habría pasado el tiempo de recurrir a los países de la OCDE —que también enfrentan su propia problemática de crecimiento, desempleo y consolidación fiscal— en busca de ayuda, que por otra parte ya no sería relevante para los PRM dada su pequeña cuantía, en términos relativos, si se compara con otros flujos procedentes de la OCDE como la inversión directa o las remesas de los emigrantes. En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”. Al hacer abstracción de las asimetrías aún existentes en la relación con estos países, ese nuevo paradigma les libera de la obligación de conceder AOD y/o de mantener preferencias comerciales no recíprocas, como el SPG, así como de otros condicionantes “desarrollistas”, por ejemplo en materia de desarrollo democrático, y permite perseguir sus legítimos intereses económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes, a través, por ejemplo, de acuerdos de libre comercio o de medidas proteccionistas, según el caso.

Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”, sin cuestionar una visión liberal que otorga a la ayuda un papel subsidiario dentro de las reglas de mercado que en lo esencial regulan el sistema económico global. También se da respuesta a las más exigentes agendas de eficacia de la ayuda, que

abogan por una mayor concentración de la misma, así como de las preferencias comerciales no recíprocas, en un número de receptores más reducido, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública, o de fondos privados procedentes de programas de responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema. Algunas ONG o Fundaciones internacionales, en particular, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates, por ejemplo, que presionó públicamente al nuevo Gobierno español para mantener su esfuerzo de AOD y orientarlo claramente hacia esas prioridades¹⁰.

Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso, que se aproximan a los países de la OCDE pero al tiempo pretenden mantener una identidad diferenciada respecto a los países del norte, como líderes del “Sur” que reivindican un orden internacional más equilibrado. Puede decirse que para los países emergentes la “graduación” como receptores de ayuda sería, en el terreno de la financiación pública del desarrollo, el equivalente a alcanzar el grado de inversión de las agencias de calificación de riesgo en lo referido a la financiación privada. Es en ese proceso en el que la cooperación sur-sur adquiere sentido, no tanto como instrumento de cooperación al desarrollo, sino como instrumento de unas políticas exteriores nacionales más nacionalistas —no es una redundancia, es un calificativo deliberado— y más asertivas, compatibles con una visión del mundo multipolar y no multilateral. Cooperación sur-sur que, en ese contexto, se concibe como mecanismo o vínculo de solidaridad política y, también, de liderazgo moral hacia otros países más pobres; y que también permite adquirir la más honrosa condición o identidad de “donante” de ayuda, y al tiempo, distanciarse tanto de la cooperación norte-sur clásica y las jerarquías que ésta comporta, sea de manera explícita o implícita, como de compromisos multilaterales que exigirían que los emergentes aportaran más recursos.

Finalmente, en este escenario los países más pobres pueden seguir manteniendo los regímenes preferenciales de acceso a sus exportaciones y montos de AOD que venían recibiendo, e incluso incrementar su cuota relativa respecto a otros países de renta media y/o emergentes.

Lo que todo esto sugiere es que el escenario “ODM-*redux*” se adapta bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá del 2015.

No es de extrañar, por ello, que esta visión haya sido asumida de manera más o menos explícita por muchos de esos actores y que esté orientando sus decisiones y posicionamiento

¹⁰ Bill Gates, “Alegato en defensa de la ayuda a los más pobres”, *El País*, 25 de enero de 2012; y “La ayuda debe ir a los países más pobres, no de ingresos medios”, *El País*, 22 de febrero de 2012.

en el debate sobre los objetivos de desarrollo global. En este contexto, cabe observar la visible tendencia de muchos donantes importantes —en especial los países nórdicos, el Reino Unido y los autodenominados *like-minded countries*, muy influyentes en el CAD— a concentrar la AOD, que en muchos casos disminuye por efecto de la crisis, en los países más pobres. Al tiempo, se retiran aceleradamente de los PRM, como puede observarse, por ejemplo, en América Latina. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD mundial. A través del llamado “Programa para el cambio”, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”. En este enfoque tiene un papel clave el llamado “criterio de diferenciación”, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales. Por ello, la UE pretende concentrar su ayuda en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos de estabilidad y seguridad, lo que como se indicará se relaciona con ese segundo escenario global de “securitización” de la ayuda y el desarrollo. Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión, el más relevante en términos presupuestarios, ha propuesto la “graduación” y al consiguiente supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta (PRMA), incluyendo también a India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma es la región que registra un cambio de estatus más marcado. La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo, que con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, también “gradúa” como beneficiarios a los PRMA¹¹.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+)

Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de post-conflicto, y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”. Estos acontecimientos, en particular, han dado origen a un ciclo de más de diez años de securitización de la agenda internacional, las políticas exteriores y la ayuda al desarrollo que aunque con menor intensidad, aún se

¹¹ Para un examen más detallado de esta cuestión véase José Antonio Sanahuja, “América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (Comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/SEGIB, 2013, pp. 303-322.

mantiene vigente y puede proyectarse en el futuro en la medida que esos objetivos de seguridad sigan presentes.

El concepto de “securitización”, adoptado por la Escuela de Copenhague de estudios de seguridad, alude al proceso por el que determinados actores definen o redefinen una cuestión como problema de seguridad o como amenaza, en ocasiones de carácter “existencial”¹². Ese proceso de securitización, en lo referido a la agenda de desarrollo, la lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda, se puede observar a través de diversas dinámicas, que incluyen tanto la reelaboración de los argumentos y lógicas discursivas que legitiman la ayuda y la cooperación al desarrollo, así como la redefinición de los conceptos y marcos de políticas en esos ámbitos. En la medida que el (no)desarrollo, la pobreza, la desigualdad o la fragilidad estatal se conceptualizan como amenaza de seguridad o factor que contribuye a su gestación —por ejemplo, al definirse como “causa profunda” de los conflictos armados o como “caldo de cultivo” para los insurgentes o terroristas, como ocurre con la tesis “codicia o agravio” (*Greed vs. Grievance*) de Paul Collier—, se construye un poderoso argumento legitimador para movilizar recursos extraordinarios, dejando a un lado los tradicionales argumentos de justicia y/o de eficiencia en los que se han fundamentado las políticas de ayuda y de cooperación al desarrollo, que en un contexto de crisis económica se debilitan. De esta forma, la ayuda y las políticas de cooperación se reubicarían en la lógica “westfaliana” de los imperativos o la razón de Estado, y no en la dimensión ética o de valores de la acción exterior. De esta forma se puede eludir con más facilidad el debate, el cuestionamiento y la rendición de cuentas público sobre esas políticas, apelando a imperativos de seguridad nacional. En definitiva, si los argumentos de orden político y moral de la visión “ODM-*redux*” proporcionan una fundamentación o racionalidad “fuerte” para las políticas de ayuda, la razón de Estado y los imperativos de seguridad pueden ser aún más convincentes e imponerse con facilidad a los anteriores.

Sin embargo, la securitización del desarrollo no se limitaría a los contextos de guerra y violencia, a los Estados frágiles o colapsados, o a la pobreza y la desigualdad. En no pocas ocasiones, las migraciones y los movimientos de población ya han sido redefinidos como amenazas a la seguridad de los países de acogida, y no como problema de regulación de los mercados laborales; los problemas ambientales —en tanto posible causa de conflicto por recursos escasos—, la energía, las cuestiones alimentarias o incluso el VIH-sida también se redefinen como amenazas y riesgos, con lo que se resituarían en el ámbito y en las instituciones o departamentos ministeriales responsables de la política de seguridad y defensa o de la política exterior, y no de la política de desarrollo o de ayuda internacional. Así se observa en las propuestas que, en nombre de la coherencias de la acción exterior, y de una actuación del conjunto del gobierno —las estrategias denominadas *Whole of the Government approach*— abogan por la plena integración de las políticas de desarrollo, la política exterior y la defensa, o las “tres D”, Diplomacia, Desarrollo, Defensa. El caso más visible es el de

¹² Este asunto se examina exhaustivamente en José Antonio Sanahuja y Julia Schünemann, “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y al securitización de la ayuda”, en José Antonio Sanahuja (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*, Madrid. Editorial Complutense / ICEI, 2012, pp. 17-70.

Estados Unidos, aunque al tendencia se observa en otros donantes. Solo entre 2002 y 2005 la proporción de la AOD total de ese país gestionada por el Departamento de Defensa, en vez de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) pasó del 5,6% al 21%.

Este enfoque, como se indicó, se extiende a partir de los atentados del 11-S y las posteriores guerras de Irak y “Afpak” (Afganistán y Pakistán), y el desplazamiento de las guerras antiterroristas al Cuerno de África y posteriormente al Sahel. Se observa también en las estrategias de seguridad nacional de varios países avanzados, como Estados Unidos, Alemania o el Reino Unido; en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios*, publicado en 2004 por encargo del Secretario General de Naciones Unidas, que se elaboró con el objetivo de atender las amenazas, los riesgos y los desafíos a la seguridad en los ámbitos global, regional, nacional o individual; en la estrategia de seguridad de la UE de 2003 *Una Europa segura en un mundo mejor*, así como en el Tratado de Lisboa, o en las propuestas de reforma de la política de desarrollo de la UE de 2012. También se observa en la Estrategia Española de Seguridad de 2008, elaborada por el Ministerio de Defensa, que define la pobreza y la desigualdad, las disfunciones de la globalización, las dinámicas demográficas y los problemas ambientales como factores “potenciadores del riesgo” de violencia y conflictos¹³. En el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se ha explicitado a través del importante documento de política *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*, de 2003¹⁴. Este documento se refiere expresamente al papel de la ayuda en la prevención del terrorismo y en sus posiciones, muy matizadas, es un claro reflejo tanto de las presiones de los miembros del CAD que han promovido la securitización de la ayuda en clave antiterrorista, como de aquellos que se han resistido a ese intento de securitización. En cualquier caso, al convertir la prevención del terrorismo en un objetivo legítimo de la ayuda, se asume que ésta puede otorgarse en función de preocupaciones de seguridad de los donantes, y no sólo o principalmente de las necesidades y políticas de desarrollo de los países receptores. Finalmente, ha habido propuestas expresas para adoptar los que se denominarían los “Objetivos de Seguridad del Milenio”, o bien incluir de manera expresa metas de seguridad en el marco de objetivos de desarrollo posterior a 2015¹⁵.

La mayor relevancia y el cambio de enfoque hacia los Estados frágiles, como se ha indicado es una de las dinámicas significativas de la securitización de las políticas de ayuda y cooperación. En un primer momento, los “Estados frágiles” fueron considerados relevantes desde el ángulo o perspectiva de la seguridad humana y el desarrollo humano: la construcción del Estado se situó en el centro de las agendas tanto de la prevención del conflicto, como de la construcción de la paz y el desarrollo, con el objetivo esencial de asegurar la vida y los

¹³ Ver los trabajos incluidos en Eduardo Serra (Coord.), *Potenciadores del riesgo*. Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2013 (en prensa)-

¹⁴ Comité de Ayuda al Desarrollo, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*. París, DAC/OCDE, 2003.

¹⁵ Robert Picciotto, “Why the World needs Security Development Goals”, *Conflict, Security & Development* vol. 6, nº 1, pp. 111-120. Para un planteamiento más exhaustivo, véase Lissa Denney, *Security: The missing bottom of the Millennium Development Goals? Prospects for inclusion in the post-MDG development framework*. Londres, Overseas Development Institute, 2012.

derechos básicos de la población de dichos Estados. Si bien estos argumentos siguen estando presentes, el 11-S también representa un punto de inflexión respecto a los “Estados frágiles”, pues pasan a ser considerados como un problema de seguridad para los países de Occidente, más que para su propia población. El término “estado frágil” casi se convirtió en sinónimo de amenaza, y se argumenta que pueden convertirse en, o ser ya una amenaza a la seguridad internacional al convertirse en “santuarios” (*safe havens*) para el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia internacional organizada, la piratería y otras amenazas transnacionales. Se observa, incluso, que los indicadores tradicionales de (no)desarrollo —pobreza, exclusión, desempleo, fragilidad estatal...— se redefinen como elementos definitorios de la fragilidad estatal y de manera directa o indirecta como causas de violencia y/o factores constitutivos de amenaza. En suma, los motivos para cooperar con los “Estados frágiles” se han redefinido como objetivos de seguridad del donante en el sentido clásico del interés nacional, y si se asumen la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y/o la construcción del Estado, es en la medida en que sean instrumentales al anterior. Con las nuevas políticas de “reforma del sector seguridad (*Security Sector Reform* o SSR) que se han ido incorporando a cooperación al desarrollo y en particular a la panoplia de políticas orientada a la construcción estatal, se pone más énfasis en las funciones de gobierno relativas al orden interno que en aquellas referidas a la satisfacción de necesidades o la materialización de derechos de la ciudadanía. Por último, la “securitización” de la fragilidad estatal se configura como un nuevo argumento legitimador para la intervención externa a través de misiones cívico-militares.

Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

La securitización, lógicamente supone modificar la pauta de asignación de la AOD y redefinir sus prioridades geográficas y sectoriales, primando países donde hay intereses estratégicos y de seguridad. Este hecho es claramente observable en las estadísticas del CAD que dan cuenta de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009 Irak se convirtió el primer receptor mundial de ayuda. Afganistán no estaba entre los diez principales receptores en 2002, pero en 2003 era ya el noveno y fue escalando posiciones hasta situarse en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. En conjunto, entre 2005 y 2010, Irak y Afganistán han supuesto por sí solos entre el 10% y el 16% de la AOD mundial, y ha crecido la participación en la AOD mundial de otros “Estados frágiles” que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La creciente importancia otorgada a los Estados “frágiles” en las dinámicas de securitización también tienen un claro reflejo en las estadísticas de ayuda. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que

más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los “Estados frágiles” se concentraba en sólo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”: Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. Esta tendencia también se observa donantes que no son parte de la OCDE pero reportan al CAD, cuya ayuda a los Estados frágiles aumentó un 68%, y tres cuartas parte del total se concentraron en Irak, Afganistán, Pakistán y Sudán.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parte de tendencias de cambio y de premisas muy diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos, en efecto, han contribuido al ascenso de los países emergentes, vía flujos de inversión, acceso a la tecnología y crecimiento de las exportaciones, ubicando o reubicando sus economías, así como al de otros países en desarrollo, en cadenas productivas globales de creciente importancia para la economía política global.

Estos procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización y desnacionalización de los procesos de desarrollo, así como de cuestiones que afectan de manera directa al desarrollo, como la violencia y el conflicto transnacional. Generan una red de interdependencias de coste recíproco mucho más intensa, que a su vez supone una mayor exposición a riesgos de alcance global, generando mayores demandas de provisión de bienes públicos internacionales, las cuales no pueden ser satisfechas adecuadamente por los Estados nación, y/o por los mecanismos de cooperación internacional clásica, condicionados por la concurrencia de intereses nacionales que limitan su alcance y efectividad. Estos procesos también limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional, y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación, que sigue teniendo un papel determinante en la definición de los intereses (nacionales) y las identidades y valores que guían las políticas exteriores y la cooperación internacional clásica.

Puede que el mundo, en parte, sea o se perciba como crecientemente multipolar. Pero, sobre todo, es un mundo globalizado y transnacional. Como ha señalado Ulrich Beck, ese mundo, transformado por la globalización, demanda una nueva “mirada cosmopolita” que supere la tradicional “mirada nacional” que constituye, a partir de cada Estado territorial y de sus lógicas de soberanía westfalianas —o de “Southfalia”—, las identidades, valores e intereses

con las que se trata, con poco éxito, de regular los mercados, flujos y procesos transnacionales y los riesgos globales que, como se indicó, condicionan cada vez más los procesos de desarrollo. Esa nueva mirada cosmopolita parte de una doble premisa: por una parte, en ella subyace un “nacionalismo metodológico” que al utilizar el Estado-nación como lente o categoría de análisis, conduce al observador a desconectar en marcos nacionales realidades que tienen un carácter crecientemente transnacional, lo que impide una correcta comprensión de los procesos económicos, sociales, ambientales y de otra índole que condicionan el desarrollo, y a su vez orientan hacia el marco nacional, de manera a menudo defensiva y egoísta, las respuestas políticas, lo que dificulta o en su caso impide la cooperación internacional y la acción colectiva eficaz. En el desarrollo, como otros muchos ámbitos, para ser efectivas las políticas nacionales habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz y/o un “nuevo regionalismo” con las capacidades y recursos jurídicos, políticos y económicos y la legitimidad requerida para movilizar una acción colectiva efectiva y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales¹⁶. No se trataría, por ello, de una *ideapolitik* utópica o banal, sino de la expresión de un “nuevo realismo político” o de una *realpolitik* cosmopolita que parte de la presunción de que en un mundo globalizado los intereses nacionales han de redefinirse en marcos ideacionales y en políticas que trasciendan los marcos convencionales de cada Estado-nación.

El reconocimiento del carácter crecientemente transnacional y global de los problemas del desarrollo comporta una agenda amplia, que no se limitaría a los objetivos de reducción de la pobreza extrema del ciclo de los ODM y de su continuación como “ODM-*redux*”. Esta última aísla y descontextualiza la pobreza extrema, dejando otras metas de desarrollo al albur de los mercados, o de mecanismos de cooperación internacional que no se contemplan dentro de una estrategia o agenda global del desarrollo, lo que a su vez tiene otra consecuencia relevante: define un marco de incentivos muy limitado en términos de participación de actores y de respaldo político y social. Si, por el contrario, se define una agenda que contemple también la participación de los PRM y problemas de desarrollo de alcance transnacional que afectan a países ricos, emergentes, y más pobres, como la pobreza no extrema y la desigualdad, o el medio ambiente y el cambio climático, se establecen también incentivos más amplios para implicar a los países ricos y a los países emergentes y otros de renta media en esas agendas.

Esta visión prefigura un escenario en el que la cooperación internacional al desarrollo se orientaría, sobre todo, a establecer una gobernanza global del desarrollo basada en un multilateralismo efectivo, que abarcaría el la coordinación macroeconómica global, comercio, la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación de los flujos migratorios y las remesas, el medio ambiente y la prevención y resolución de conflictos armado. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de al pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones norte-sur clásico. A partir de una visión

¹⁶ Un desarrollo más amplio de esta argumentación puede encontrarse en la *Estrategia Multilateral de la cooperación española para el desarrollo*, Madrid. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2008, a cuya elaboración contribuyó el que suscribe.

cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y al gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de posguerra, sea en su forma de Estado de bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes¹⁷.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices poscoloniales de política exterior¹⁸.

Esa ayuda bilateral, por otra parte, se debilita a causa de las constricciones presupuestarias de los países ricos, que con motivo de la crisis, como se indicó, tienen ante sí un largo periodo de consolidación fiscal y desendeudamiento. Y se encuentra crecientemente deslegitimada a causa de su vinculación a intereses de distinta índole de los donantes y sobre todo por los procesos de securitización a los que se está viendo sometida. Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. No es el caso del “multilateralismo hegemónico” del periodo de posguerra y aún presente en las reglas de Naciones Unidas o las instituciones de Bretton Woods, y está por ver si en G-20, que más allá de las urgencias de la crisis ha asumido una amplia agenda de desarrollo global de largo plazo, responde a las exigencias de eficacia, representatividad y legitimidad que esa agenda requiere. Es importante subrayar al respecto que un mundo que se percibe como multipolar —y que, por añadidura, es más global y transnacionalizado—, y en el que un número más elevado de actores estatales pugna por afirmar sus agendas particulares, puede suponer más competencia y conflicto, y una mayor erosión del multilateralismo. Sin embargo, frente a las pulsiones nacionalistas de ese escenario, en un multilateralismo renovado y eficaz hay también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se de respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrontando, por

¹⁷ Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011.

¹⁸ Sobre esas lógicas poscoloniales, véase Alison Brysk, Craig Parsons y Wayne Sandholtz, “After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations”, en *European Journal of International Relations*, vol. 8, nº 2, 2002, pp. 267-305.

ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados, o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales elementos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. No obstante, se reformula este principio situándolo en un marco de gobernanza global: no se trata tanto de asegurar la coherencia interna de los instrumentos de ayuda, o la más amplia coherencia de las políticas de ayuda de ese donante con otros elementos de su política exterior o de su acción externa. Se trataría, más bien, de adecuar las políticas nacionales a un marco multilateral de política global de desarrollo. A ello apuntan los procesos de “multilateralización” de políticas que se han observado como consecuencia de ODM, o el visible proceso de “europeización” de las políticas de desarrollo de los Estados miembros de la UE. Por el que sus políticas nacionales de cooperación y ayuda al desarrollo se redefinen en el marco del “Consenso Europeo de Desarrollo” de 2005, o del Código de Conducta sobre División del Trabajo de 2007. Esto último revelaría que esa agenda global del desarrollo representa una fórmula de gobernanza “multinivel” y “multiactor”, que atribuiría funciones a las instancias multilaterales, a las organizaciones regionales, a los políticos estatales, y a los actores descentralizados, en el plano local y regional, así como a los actores no estatales, de una manera más coordinada y efectiva.

Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda, que es parte de ese proceso de “multilateralización” por el que las políticas nacionales se adecúan a normas multilaterales o internacionales, abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas. En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes y cooperación sur-sur...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación y el desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En particular, en el Foro de Alto Nivel de Busan (2011), que daba continuidad al proceso de París y Accra, se debatieron estas cuestiones, reconociéndose en su importante Declaración Final la necesidad y oportunidad de una asociación global para un desarrollo eficaz, más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.

En modo alguno debe entenderse que esta visión o escenario es contrario al “ODM-*redux*”, aunque no ocurre así a la inversa. Mientras que la visión minimalista se inhibe frente a esta la visión más amplia de este escenario, asumiendo un papel subsidiario respecto a la actuación de los mercados, la visión de la Asociación Global para el Desarrollo incluye, en una perspectiva más amplia, las metas de pobreza extrema y hace suyos los argumentos de dignidad humana en los que se basa, en tanto imperativo político y moral que no se puede eludir.

Comentarios finales: los escenarios, las agendas y los estudios de desarrollo

Del examen realizado en estas páginas se deduce que mientras que el primero y el segundo son escenarios plausibles para la ayuda al desarrollo, el tercero es también una visión amplia de gobernanza cosmopolita del desarrollo y del conjunto del sistema internacional, que se relaciona con el tradicional contenido y enfoque normativo de los estudios del desarrollo. Pero su relevancia no se limita a su capacidad para definir políticas, orientar la actuación y dar sentido de propósito a los actores del desarrollo y la cooperación, y proporcionar una legitimación discursiva “fuerte” de su actuación. También tiene un elevado valor heurístico, en tanto guía o programa para la investigación y los estudios de desarrollo, con una perspectiva multidisciplinar y a la vez crítica. Como agenda de trabajo, constituye también un desafío para los estudios de desarrollo y su capacidad de interactuar e influir en las políticas de desarrollo, que es imperativo asumir.



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