

Capítulo II

Derechos humanos

0. Garantizar los derechos humanos, un desafío permanente

a) Los derechos humanos en la actualidad forman parte del fundamento del orden legal internacional. Éste es un desarrollo notable ya que el derecho internacional fue y continúa siendo creado por los Estados primordialmente para regular sus relaciones entre ellos. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la protección legal internacional de estos derechos cobró un enorme ímpetu. Se desarrolló un sistema de normas que ayudó a muchas personas en todo el mundo a defenderse de tratos inhumanos por parte de los Estados o a demandar protección cuando otros perpetraban violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, al ser testigos de las masivas violaciones de los derechos, que ocurren hoy día, se justifica la duda sobre lo que se ha logrado. Es por esta razón que trabajar para hacer realidad los nobles principios articulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos sigue siendo una labor permanente de los Estados y la sociedad civil.

...trabajar para hacer realidad los nobles principios articulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos sigue siendo una labor permanente de los Estados y la sociedad civil

b) Los derechos humanos de la mujer a lo largo de su vida son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Su promoción y protección debe ser una prioridad para todos, puesto que son esenciales para el avance de las mujeres. Debería emprenderse una acción para diseñar e implementar políticas que promuevan y protejan el disfrute por parte de las mujeres de todos los derechos humanos y para crear un ambiente que no tolere violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas.

c) La lista de convenios legales internacionales sobre derechos humanos es considerable y ha sido complementada con diversos acuerdos regionales sobre derechos humanos. El vasto número de acuerdos sobre derechos humanos indica que el énfasis en el futuro debe estar puesto en la implementación de estas normas. Desde el fin de la confrontación de bloques, los Estados soberanos se han mostrado cada vez más dispuestos a suscribir obligaciones internacionales en el campo de los derechos humanos. No obstante, existen Estados que han permanecido al margen o han expresado reservas respecto de apartados particulares –reservas que, en su caso, impiden la puesta en práctica legal de estas estipulaciones contractuales.

d) La comunidad mundial debería poner mayor énfasis en asegurar que todos los Estados ratifiquen el cuerpo principal de convenios sobre derechos humanos. Deben hacerse esfuerzos para velar por que estos convenios se conviertan en el estándar generalizado de derechos humanos. Para asegurar la observancia de este estándar, los Estados tienen la obligación de apoyarse mutuamente. En particular, esto requiere que se preste ayuda a los países en desarrollo. Adicionalmente, debe tomarse medidas para que se levanten las reservas relacionadas con los acuerdos, logrando así que verdaderamente sea posible hablar de un estándar mínimo legal igual en todas partes. Esto pondrá de relieve la naturaleza universal de los derechos humanos.

e) El respeto de los derechos tiene también consecuencias más generales para el derecho internacional. Esta ley se basa en la soberanía de los Estados, pero debe considerarse además la soberanía de los individuos, la cual resulta violada por el terrorismo de Estado. En estas situaciones hay motivo para una intervención por razones humanitarias dentro de un marco multilateral. El derecho internacional y el comportamiento de las instituciones de las Naciones Unidas debe reorientarse en consideración a este nuevo enfoque.

f) El papel de los derechos humanos es otorgar poder a los individuos y las comunidades. La protección de estos derechos debe considerarse como una contribución a la prevención de conflictos basados en la pobreza, la discriminación y la exclusión –social, económica y política– que continúan asolando a la humanidad y destruyendo décadas de esfuerzos de desarrollo. Debe romperse el círculo vicioso de violaciones de derechos humanos que provocan conflictos que a su vez conducen a mayores violaciones. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, en 1993, y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, en 1995, subrayaron la importancia de un enfoque integral sobre el avance social. El progreso duradero depende del respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. No obstante, la democracia y los derechos humanos serán difíciles de lograr sin justicia social y desarrollo sostenible. La pobreza priva de sus derechos fundamentales a muchos. Las sociedades, a su vez, quedan privadas de las contribuciones de estas personas. Lograr un progreso sostenible requiere

reconocer la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia.

g) Sólo quedan algunos espacios en blanco en el mapa de la protección legal internacional del individuo. Pero todavía quedan muchas deficiencias en la imple-

mentación de estas protecciones existentes, que deben superarse principalmente a través de una utilización más intensiva y mejor orientada de los diversos comités encargados de la implementación de los convenios sobre derechos humanos individuales. Por supuesto, esto requiere que la labor de estos comités esté mejor asegurada material y financieramente. No cabe duda de que este tipo de inversión resulta rentable. La experiencia demuestra que las violaciones masivas o graves de los derechos humanos engendran costos enormes, puesto que generalmente provocan movilizaciones de refugiados que requieren ayuda humanitaria. La colaboración en cuanto a derechos humanos en un espíritu de cooperación presupone la voluntad por parte de todos los Estados de ser autocríticos y de establecer mecanismos legales adecuados para combatir las violaciones de derechos humanos en sus territorios. A partir de esta base, un Estado tiene entonces el derecho de criticar a otros Estados si fallan en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Obviamente, con frecuencia existen consideraciones diplomáticas e intereses económicos que interfieren en este tipo de cooperación de crítica y respaldo entre Estados. Es por lo tanto decisivo que los derechos humanos no se dejen únicamente en manos del Estado. Garantizar estos derechos es también –o quizás primordialmente– una tarea de la sociedad civil.

Lograr un progreso sostenible requiere reconocer la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia

1. La seguridad humana como un desafío para la gobernanza

a) Las preocupaciones tradicionales sobre la seguridad, como el equilibrio militar, una prohibición de la proliferación de armas de destrucción masiva y un marco normativo estable para la acción del Estado están lejos de haber pasado de moda. Sin embargo, para la gran mayoría de personas en el planeta, la seguridad no es un asunto de relaciones entre Estados o de la preponderancia del interés estatal, sino que tiene una connotación más individual. La mayoría de las personas ven la seguridad como una protección frente al daño causado ya sea por seres humanos violentos o a través de fenómenos impersonales como las hambrunas o las sequías; como un medio ambiente sano; como la posibilidad de la participación política o social; y como una perspectiva del desarrollo

personal. Todos estos valores están en peligro en áreas donde el desarrollo económico y el orden político están en caos, donde las condiciones de vida son insuficientes para la supervivencia de los seres humanos.

b) Para hacer frente a estos desafíos, emergió a mediados del siglo pasado una noción integral de la seguridad humana como una alternativa a los conceptos tradicionales de política de seguridad, y como un modelo para un enfoque centrado en las personas. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1994 introdujo el concepto de seguridad humana como una fusión de las preocupaciones de política relacionadas con la seguridad transnacional y doméstica, el desarrollo político y económico y el medio ambiente. Debe examinarse más de cerca el aspecto de la violencia contra los individuos: el combate a este tipo de violencia es el fundamento de la seguridad humana.

1.1. El creciente sentimiento de inseguridad

a) Existen diferentes aspectos en la creciente sensación de inseguridad con que vive una proporción cada vez mayor de personas. Distintas partes del mundo son testigos del crimen violento, la criminalidad organizada, el terrorismo, el tráfico de seres humanos y el tráfico de drogas. La violencia se concentra en las áreas urbanas de rápido crecimiento en el mundo y afecta en mayor medida a las mujeres.

b) En muchos países en desarrollo, la esencia misma del Estado –el monopolio del uso legal de la fuerza física– está de hecho desapareciendo. Cada vez hay más personas –especialmente entre los pobres– que viven en ambientes sociales donde la integridad física y la defensa de la propiedad son cada vez

Cada vez hay más personas –especialmente entre los pobres– que viven en ambientes sociales donde la integridad física y la defensa de la propiedad son cada vez menos seguras, donde las leyes y las normas se confunden o se ignoran

menos seguras, donde las leyes y las normas se confunden o se ignoran. Las personas reaccionan frente a esto social y políticamente: se organizan para ayudarse a sí mismas y votan masivamente por las fuerzas políticas que prometen enfrentar el problema con seriedad y poner fin al incremento del crimen y la inseguridad.

c) Lamentablemente, en Europa y Norteamérica la sensación de inseguridad se

asocia a veces con la migración. Una razón para esta conexión es la insuficiente integración de los inmigrantes, en particular en los alrededores de las principales ciudades. La 1s enfatiza la importancia de una política de integración mucho más efectiva, cuya implementación prepare el terreno para una política de migración en beneficio del crecimiento económico y un desarrollo demográfico equilibrado.

d) La corrupción es uno de los más importantes problemas globales, que halla expresión, entre otras cosas, en la criminalidad transfronteriza.

e) Las fuerzas socialistas y socialdemócratas han subestimado por mucho tiempo la importancia de este tema, por lo menos en su dimensión psicológica. Hoy día están pagando un alto costo político por este motivo. Deberían prepararse para prestar una nueva y más cercana atención al tema de la seguridad humana en el futuro. Muchos de los elementos que han conducido a un aumento de los niveles de violencia e inseguridad en muchas partes del mundo están lejos de desaparecer. Están íntimamente ligados a algunos de los procesos centrales de un mundo globalizado:

- ❖ Alto desempleo, bajas tasas de crecimiento, desigualdad creciente, urbanización acelerada y migración tienden a tener efectos negativos sobre los niveles de criminalidad
- ❖ Actividades económicas ilegales como el tráfico de drogas o de armas, el tráfico de seres humanos y el lavado de dinero son importantes negocios con una injerencia cada vez mayor en la economía mundial
- ❖ La implosión de Estados débiles o fracasados en muchas partes del mundo abre espacios para un ejercicio anárquico de la ley del más fuerte, basado en el ejercicio arbitrario de la violencia física

1.2. Estados fracasados y violencia no estatal

a) Dondequiera que los Estados en vías de fracasar o ya fracasados han perdido la capacidad para ejercer un monopolio legal de la fuerza, los actores privados tienden a imponer su propia ley. En estas áreas del mundo las amenazas a la seguridad de las personas no se derivan de la guerra o del conflicto armado clásicos, sino de la diseminación de una multitud de actores privados que usan la fuerza para imponer su voluntad.

b) Con frecuencia, estos señores de la guerra imponen su fuerza en “zonas de autoridad” que van cambiando, sometiendo a la población civil a altos niveles de violencia anárquica. Estos soberanos locales encuentran el fundamento de su búsqueda violenta de poder y ganancias en los recursos naturales de los territorios donde dominan y en las estructuras criminales que prevalecen en áreas donde la autoridad del Estado se ha desvanecido. Las drogas y los diamantes son la base económica de los prolongados conflictos entre señores de la guerra en África y Asia. El comercio ilegal tanto de armas cortas como de armamento ligero provee fondos para los comandantes y sus ejércitos enfrascados en estas guerras civiles y a su vez nutre los conflictos en sí, puesto que la disponibilidad de armas cortas hace más posible la aparición de la violencia. Debe añadirse la amenaza personal de

la enorme cantidad de minas antipersonales todavía dispersas en áreas de conflicto. Una política adecuada debería abordar un sistema de responsabilidad que vaya desde la comunidad de Estados –que no ayuda a detener la propagación de armas cortas o el conflicto de los diamantes– hasta las compañías que no ponen fin a sus negocios cuando sus socios en las ganancias son criminales, y el nivel individual donde hombres, en su mayoría, son arrastrados hacia la violencia por normas anacrónicas respecto a masculinidad y honor.

c) Esto es válido tanto para Colombia –donde narcoguerrilleros y paramilitares de derecha aportan cada cual su parte a la espiral de violencia,

Una vez que el monopolio legal de la fuerza armada, desde siempre reivindicado por el Estado, le es arrancado de las manos, se desmoronan las distinciones existentes entre la guerra, el terrorismo y el crimen

cada vez más vertiginosa– como para Liberia, Sierra Leona y Congo. La anárquica mezcla de criminalidad y luchas internas en algunas partes de África occidental puede ser la tendencia futura de muchas otras de las zonas “marginales” del mundo. Estos procesos están íntimamente ligados al desplome de Estados en muchas partes del mundo. Una vez que el monopolio legal de la fuerza armada, desde

siempre reivindicado por el Estado, le es arrancado de las manos, se desmoronan las distinciones existentes entre la guerra, el terrorismo y el crimen.

d) A pesar de que los índices de criminalidad en las sociedades industriales –al menos en los países de Europa occidental y Norteamérica– tendieron a estancarse en la década de los noventa, las estadísticas globales siguen siendo aterradoras: según el Informe Global sobre Crimen y Justicia, de la ONU, “la probabilidad global de ser víctima de delitos graves que implican contacto como robo, delitos sexuales o asalto es de una en cinco”. La situación para los habitantes de las grandes aglomeraciones urbanas es mucho más crítica. No importa en qué lugar del mundo, en un periodo de cinco años, dos de cada tres habitantes de grandes ciudades son víctimas del crimen al menos en una ocasión. Esta situación ocurre de manera más grave hoy día en América Latina y África.

e) En muchos de los barrios bajos de las ciudades africanas donde impera el crimen, el Estado ha desaparecido ya desde hace tiempo, habiendo dejado de proveer los servicios públicos básicos que se supone deben suministrar los Estados: electricidad, agua, infraestructura, escuelas y orden público. De hecho, en muchos casos, las “fuerzas del orden” son parte del problema de la inseguridad: los oficiales de policía corruptos están con frecuencia involucrados en todo tipo de crímenes violentos.

f) Las personas pobres tienden a ser las víctimas principales de este tipo de fallas estatales. En todo el mundo, las tasas de criminalidad son más

altas allí donde una mayor cantidad de personas sufre carencias económicas. Al mismo tiempo, las personas pudientes pueden pagar por la seguridad, la cual –de nuevo– se convierte en un bien privado, suministrado por agentes privados. Para muchas personas de los centros urbanos de los países en desarrollo, vivir en paz, o incluso simplemente sobrevivir, es una cuestión de tener o no la capacidad de pagar por ello.

g) El problema creciente de la criminalidad está relacionado en parte con el consumo de drogas, uno de los negocios globales más lucrativos. Con el desmembramiento de la Unión Soviética y sus satélites, y la “apertura” de nuevos mercados en países que tradicionalmente operaban como lugares de tránsito, la rápida expansión de la producción de cocaína y heroína y la introducción de nuevas drogas farmacéuticas, el mercado ha crecido muy rápidamente en la última década. La criminalidad relacionada con drogas ha aumentado de manera desproporcionada en los últimos veinte años.

1.3. Consecuencias del 11 de septiembre

a) Los sucesos del martes 11 de septiembre de 2001 constituyeron un recordatorio de qué tan urgente es la necesidad de retornar a los valores básicos compartidos por todas nuestras civilizaciones y de repensar los modelos sociales.

b) En muchas situaciones la irracionalidad está triunfando sobre los valores de la ilustración. El racismo, la xenofobia, el chauvinismo y el fundamentalismo religioso, en forma de ideologías violentas, son amenazas mayores para la paz y la democracia.

c) Durante demasiado tiempo se ha abusado de términos como *extremismo*, *fundamentalismo* y *fanatismo*. Ahora ha llegado el momento de concentrar la atención en las distinciones y matices entre estos conceptos. No puede culparse a ninguna religión como un todo: demasiados elementos, tanto del pasado como del presente febril, lo trascendente y lo inmanente, lo secular y lo irracional, están confluyendo en el llamamiento a una lucha entre “el bien y el mal” o a una *guerra santa*.

d) La opinión mundial y las grandes potencias están descuidando la violencia terrorista en los Estados del Medio Oriente. En Argelia, por ejemplo, alrededor de 120 000 personas han sido asesinadas en conflictos violentos por el terrorismo.

e) No hay excusas para el terrorismo. Debe ser clara y decididamente condenado. Es cierto que la cohesión social promueve la estabilidad y la paz, pero el terrorismo no puede justificarse por la

Es cierto que la cohesión social promueve la estabilidad y la paz, pero el terrorismo no puede justificarse por la pobreza o los conflictos regionales o religiosos

pobreza o los conflictos regionales o religiosos. Los instrumentos para luchar contra el terrorismo deben mejorarse dentro de un marco multilateral.

f) Pero existe el peligro de que el concepto de la amenaza terrorista sea mal utilizado por regímenes totalitarios o autoritarios como un instrumento para oprimir a los movimientos de oposición no terroristas, incluyendo a los movimientos democráticos. También puede abusarse de aquélla para violar los derechos humanos.

g) A pesar de que el conflicto entre el Estado de Israel y los palestinos es usado por el terrorismo para explicar sus acciones, no lo justifica. La resolución del conflicto hará que la prevención de las actividades terroristas tenga perspectivas más viables. La hoja de ruta elaborada por las Naciones Unidas, los Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia es una iniciativa deseable en ese sentido. El Estado de Israel y el Estado de los palestinos tienen el derecho de garantizar su soberanía y sus fronteras, así como la seguridad de sus habitantes.

h) Si el terrorismo solamente inspira un despliegue de poderío militar, el futuro se ve bastante sombrío. La fuerza militar por sí misma no traerá paz ni

La fuerza militar por sí misma no traerá paz ni reducirá el riesgo de nuevos y todavía más devastadores ataques terroristas

reducirá el riesgo de nuevos y todavía más devastadores ataques terroristas. Los Estados de hoy son demasiado vulnerables para estar protegidos por los medios tradicionales de la vigilancia, la fortificación y los planes de emergencia. Todos los países deberían trabajar con la comunidad

internacional para responder a los desafíos que plantea el terrorismo internacional. Debemos asegurar que las acciones militares tengan lugar dentro de la estructura de la ONU y de acuerdo con el derecho internacional.

i) Este no es un llamado a la inacción. En el largo plazo, la seguridad global depende de un nuevo compromiso para permanecer al lado de los pueblos del mundo, especialmente de los que más abusos sufren, y extender el concepto de derechos humanos a cada uno de ellos. No puede olvidarse que la justicia y la cohesión social son factores de paz y estabilidad en los ámbitos local, estatal y global. Aquéllas dificultan a las organizaciones terroristas encontrar reclutas sublevados y desesperados. Ése también será el caso si se supera los dobles estándares políticos y morales en Estados modernos de Europa, Norteamérica y Australia.

j) Mucho de lo que se ha dicho sólo sirve para abonar a una peligrosa lógica de guerra. Sería trágico si el combate al terrorismo se convirtiese en una “cruzada” contra el islam, por ejemplo. No debe caerse en la trampa de identificar la amenaza terrorista con una región, una religión o una civilización. En el actual contexto, lo que debe hacerse es retornar de nuevo a los valores humanos compartidos como la acción cimentada en la solidaridad.

k) Responder al terror con guerra podría ser políticamente legítimo, bajo ciertas condiciones. Esta guerra no consiste en un conflicto armado entre enemigos identificables, si es que no han sido aún identificados, o un conflicto al que puedan aplicarse las normas humanitarias. No puede usarse el terror para combatir contra el terrorismo. Sería desastroso si en nombre de los valores humanitarios recurriéramos a las armas del enemigo. Desencadenar una espiral de odio, convocar a una así llamada cruzada por “el bien”, es ir en contra de los valores democráticos. Las democracias se enorgullecen de no practicar la ley de la selva y de encarar el odio con justicia. La máxima seguridad nunca será suficiente. Es importante también buscar las raíces del mal, y este mal es muy complejo.

l) Son muchas las falsas ideas de las que debemos despojarnos para restablecer tan pronto como sea posible el concepto de la política en un mundo incierto. Sin importar qué tan grande sea la lucha que nos espera, la fuerza de las democracias descansa sobre todo en su capacidad de reflexión y autocrítica.

m) Es posible transformar el riesgo de otra escalada de terror en una oportunidad para la paz. Una prioridad inmediata es redoblar nuestros esfuerzos por encontrar soluciones políticas a esos conflictos que con frecuencia sirven de pretexto a la barbarie. Los derechos humanos, el respeto a la vida humana, el Estado de derecho no son valores occidentales sino universales.

...convocar a una así llamada cruzada por “el bien”, es ir en contra de los valores democráticos. Las democracias se enorgullecen de no practicar la ley de la selva y de encarar el odio con justicia

1.4. La responsabilidad de la buena gobernanza global

Evidentemente, no existe una respuesta sencilla a este tipo de amenazas, ya que los fenómenos que generan inseguridad y tratos injustos o discriminatorios varían en gran medida. Resulta más que razonable intentar construir una serie de instrumentos más complejos, pero coherentes, en relación con la prevención del crimen, como la construcción de estructuras sociales, económicas y políticas, incluyendo la seguridad alimentaria y sistemas eficientes de educación y salud, es decir, instrumentos inspirados en un enfoque humano de la seguridad. Estas medidas deben involucrar a todos los niveles de la sociedad, desde el gobierno, por medio de la administración central y local, hasta la policía y las iniciativas de barrio. La participación de ciudadanos comprometidos con las diversas áreas de la seguridad humana no es sólo deseable sino necesaria.

1.4.1. Promoción de la estabilidad estructural

Respecto de la profunda crisis por la que pasan algunos países en desarrollo, la Comisión Europea y la OCDE desarrollaron el concepto de “estabilidad estructural”, que define áreas de acción para los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a evitar la desintegración de Estados nacionales, especialmente en África. Un aspecto central de este concepto es que supera en varios aspectos la lógica neoliberal del Consenso de Washington –sacrosanto durante tanto tiempo– que imponía en estos Estados programas de ajuste estructural. Esto implicaba reducciones severas en el gasto público, que afectaban con frecuencia las fuerzas de policía y seguridad. El concepto engloba “los objetivos de paz social, respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos, y desarrollo social y económico, objetivos que se refuerzan mutuamente y se apoyan en instituciones políticas di-

El concepto [de “estabilidad estructural”] engloba “los objetivos de paz social, respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos, y desarrollo social y económico...”

námicas y representativas, capaces de manejar el cambio y resolver disputas sin recurrir al conflicto violento”. La reconstrucción de la categoría de Estado se convierte desde esta perspectiva en uno de los aspectos centrales de una política orientada a la reducción de los altos niveles de violencia, trátase del “delito común” o del de los “señores de la guerra”.

Esta “recuperación” de algo así como un monopolio legítimo de la fuerza es un proceso que no puede alcanzarse únicamente a través de medidas represivas o de aplicación de la ley. Implica esencialmente un mínimo de *aporte a la legitimación*, por ejemplo: participación y democracia, y de *oferta de legitimación*, por ejemplo: el suministro de bienes públicos básicos que legitiman al Estado a los ojos del ciudadano.

1.4.2. Prevención como elemento central

a) Cuando se trata del crimen, lo primero que puede hacerse es abordar el problema con seriedad. Que éste sea ahora el caso, puede ponerse en duda. Aunque los gobiernos están enfrentando a las organizaciones y actividades criminales transnacionales, están haciendo muy poco y demasiado tarde. El lavado de dinero –piedra angular de las actividades criminales internacionales– puede citarse como un caso de este tipo. Muchos de los llamados “centros financieros *off-shore*” operan todavía por fuera de los territorios bajo el control de la OCDE. Además, hasta el momento, la comunidad internacional ha

rehuido el establecimiento de una especie de política global para uno de los sectores más dinámicos de las actividades criminales transnacionales: el tráfico de seres humanos, un negocio ilegal cuyos rendimientos anuales se calculan en alrededor de 5 mil millones de dólares y que según la Interpol se ha convertido en el nivel global en la “tercera fuente de ganancias para el crimen organizado”, después del tráfico de drogas ilícitas y el tráfico de armas.

b) Pero el aspecto realmente importante, con el mayor impacto directo en la calidad de vida de millones, cuando no miles de millones, de personas es el de la lucha contra el crimen en el nivel local. Evidentemente, este fenómeno está vinculado de varias maneras a aspectos más globales. No obstante, muchas de las posibles contramedidas deben ponerse en marcha en los niveles estatal o local. Aquí, la prevención del crimen emerge como uno de los instrumentos más importantes, que debe reforzarse y fortalecerse.

c) Según el Informe de la ONU sobre Crimen y Justicia es necesario poner en marcha desde el nivel local hasta el internacional una serie de medidas a manera de plan integral para la prevención del crimen:

- ❧ Apoyo a estructuras nacionales de prevención del crimen más efectivas que promuevan la colaboración de gran alcance entre todos los organismos públicos y privados que tengan que ver con ello
- ❧ Suministro de apoyo financiero y técnico a las autoridades locales para que integren y promuevan coaliciones y alianzas multidisciplinarias
- ❧ Implementación rigurosa de la prevención utilizando la experiencia ganada en proyectos que han demostrado ser eficaces en la reducción del crimen, acciones de largo plazo que respondan eficazmente a las necesidades de corto plazo, y medidas sostenibles que hagan uso sistemático de las ventajas del conocimiento científico
- ❧ Cooperación con las oficinas de prevención de la policía y de justicia, introduciendo lineamientos y legislación que clarifiquen que el objetivo de las acciones policiales y judiciales es la protección y seguridad de las personas y la propiedad, particularmente mediante la colaboración con ciudadanos, autoridades locales y organizaciones sociales con capacidad para enfrentar las causas de la criminalidad
- ❧ Traslado de recursos para satisfacer necesidades socioeconómicas y urbanas, especialmente aquellas de grupos vulnerables como los niños, las mujeres y las minorías, dando prioridad a la prevención de la violencia y el abandono en la infancia temprana
- ❧ Alentar a los ciudadanos para que participen en la prevención amplia del crimen y entiendan la importancia, para el desarrollo comunitario, de la implementación efectiva de mecanismos para proteger del crimen a las comunidades

- ❧ Promoción de la cooperación global para limitar el acceso a facilitadores de violencia, como armas de fuego, tráfico de drogas ilícitas o programas en los medios de comunicación que fomentan la violencia y el abuso sexual de mujeres y niños
- ❧ Centrar la atención en los fundamentos económicos de la violencia no estatal, tales como el tráfico de drogas y armas cortas, así como también en el comercio a veces legal pero peligroso de piedras preciosas y otros recursos naturales como el petróleo crudo
- ❧ Combatir la corrupción para ganar aliados leales en la lucha contra la violencia personal en todos los niveles administrativos
- ❧ Estar pendiente de los fenómenos culturales y sociales que incrementan la propensión a la violencia, tales como la cultura de las armas, los códigos de honor o una visión de la masculinidad relacionada con la violencia
- ❧ Centrar la atención en la igualdad de géneros y en la protección de las mujeres frente a la violencia personal, en el espíritu de la Plataforma de Acción del PNUD en Beijing en 1995

La implementación de estas medidas requiere dinero y una voluntad política apropiada.

d) Una razón por la cual estos desarrollos pueden producirse sin control alguno es la baja prioridad que se les asigna en la toma de decisiones en el hemisferio norte. La doble dificultad de recaudar dinero y gastarlo debidamente ha hecho que muchos expertos en seguridad coloquen la lucha contra la violencia personal en el nivel más bajo de seguridad individual. Esta brecha entre retórica y acción ha significado que los ciudadanos deban seguir soportando niveles inaceptables de violencia personal. Dada la tendencia mundial al recorte del gasto público, la creciente inhabilidad para gravar el capital y las ganancias en el contexto de una economía globalizada, y la dramática crisis de recursos por la que atraviesan muchas municipalidades y ciudades en el mundo, resulta difícil hacer progresos en la prevención de la violencia personal.

2. Identidad cultural

a) La globalización de las sociedades es un proceso que tiene lugar en un mundo con diferencias culturales. El reconocimiento de dichas diferencias es necesario. La identidad cultural es un derecho humano. Este naciente mundo sin fronteras, pero culturalmente diferenciado, se ve confrontado por conflictos culturales y la migración. Ambas han modificado el panorama social y cultural del mundo. Entidades sociales y culturales alguna vez homogéneas –pueblos, regiones, naciones, Estados– han sido testigos de la llegada de personas con características culturales diferentes. Al mismo tiempo, factores

culturales como la intromisión de los medios de comunicación de masas, la influencia internacional y la proyección de la cultura de masas occidental hacia el resto del mundo, tienen un impacto sobre las identidades individuales y colectivas. Dicha tendencia se ha profundizado y ha provocado la desaparición de conceptos que antes fueron relevantes, tales como una insistencia en las identidades social y económica de las clases sociales. Muchos de los mecanismos de aculturación y socialización se han diluido.

b) Están apareciendo nuevos referentes para la identidad individual y colectiva, marcados por elementos tanto culturales como económicos. Esta importancia creciente de los “identificadores” culturales en la vida de las personas tiene consecuencias políticas, y conduce a un aumento de los regionalismos, las diferencias interétnicas y religiosas y los separatismos.

c) Lo que hoy en día presenciamos es la emergencia de sociedades fragmentadas, en las cuales las identidades “nacionales” comunes pierden significado y donde coexiste una creciente variedad de grupos culturales y sociales. Esta coexistencia no siempre es pacífica. Sólo unos pocos de los más grandes conflictos armados desde 1990 no han sido conflictos internos. Más aún, en muchas partes del mundo, además de los grandes conflictos armados existe una multitud de confrontaciones diarias entre diferentes grupos étnicos y culturales.

Lo que hoy en día presenciamos es la emergencia de sociedades fragmentadas, en las cuales las identidades “nacionales” comunes pierden significado

d) El modo como se expresan estos conflictos de identidad dentro de las sociedades está vinculado a factores económicos. Casi 50 por ciento de los países cuyo índice de desarrollo humano del PNUD está por debajo del nivel promedio han vivido conflictos entre 1988 y 1998, mientras que lo mismo puede afirmarse de sólo 15 por ciento de los países cuyo índice está por encima de dicho nivel. La tendencia a la desaceleración del crecimiento en muchos de los países en desarrollo en la era de la globalización, podría significar que muchos de ellos podrían tener que enfrentar en el futuro un número creciente de conflictos dentro de sus fronteras, adicionales a los altos niveles de criminalidad violenta en sus megaciudades.

e) La comunidad global de Estados debe aceptar que todas las sociedades pueden ser multiculturales. Ningún Estado puede imponer una única y particular cultura, lenguaje o credo sobre su población.

2.1. Conflictos interculturales

a) Desgraciadamente, muchas tendencias indican hoy que persistirán las confrontaciones culturales o de identidad, entre y dentro de los Estados, pues las

causas subyacentes también prevalecerán en el futuro. El proceso continuo de urbanización y las migraciones –tanto internas como internacionales– incrementarán de manera constante la heterogeneidad étnica y cultural de las sociedades del mundo. La influencia económica, política y cultural de Occidente continuará ejerciendo un considerable impacto dentro de casi todos los países del mundo, creando conflictos de valores e identidad con sectores de esas sociedades.

b) Es también por esa razón que la desigual distribución de la riqueza económica necesariamente tendrá que alterarse en el futuro. Hasta ahora, la globalización en las últimas décadas ha tenido el efecto contrario: concentrar la riqueza y el conocimiento tecnológico aún más en los países ricos. En este mundo de creciente desigualdad, de precarias condiciones económicas, sociales y ecológicas, y de difícil vecindad entre personas que nunca antes tuvieron que vivir juntas y no comparten ni el lenguaje, ni la religión, ni la cultura, abundarán los conflictos. Lo anterior no quiere decir que la diversidad étnica y cultural sea en sí misma un factor que genere conflictos. Más bien, estos conflictos ocurren ahí donde la autoridad y la legitimidad del Estado se han desmoronado y donde los recursos básicos son escasos. Sin embargo, en estos conflictos, estas divisiones tradicionales, que pueden haber permanecido latentes u olvidadas por muchos años, son revividas y llamadas a escena como un medio para canalizar el descontento del presente.

2.1.1. Conflictos culturales alrededor del mundo

a) Muchos de los conflictos que afligieron al mundo en los años recientes fueron, al menos en parte, conflictos religiosos: los Balcanes, en particular Kosovo, Timor Oriental, Cachemira, Chechenia, sin olvidar los conflictos

Debe entreverse la evidencia de una crisis social y política ante ideologías liberales y socialistas en conflicto, lo cual ha favorecido la reaparición de la identidad étnica y religiosa

endémicos en Oriente Medio, Irlanda del Norte, Afganistán, Nagorno Karabaj y Tíbet. Debe observarse en ellos, particularmente dentro de la doctrina religiosa, una búsqueda de identidad y refugio frente al impulso modernista de la globalización y la presión hacia la homogeneización cultural de todas las sociedades alrededor del mundo. Debe entreverse la evidencia

de una crisis social y política ante ideologías liberales y socialistas en conflicto, lo cual ha favorecido la reaparición de la identidad étnica y religiosa.

b) Pero, cualesquiera que sean las causas económicas y sociales de esta nueva ofensiva de parte de las religiones, no debemos olvidar que las religiones como el hinduismo, el budismo, el judaísmo, el cristianismo, el islam, con

su experiencia milenaria, tienen a su disposición estructuras intelectuales capaces de ofrecer a cada individuo una filosofía completa de la vida.

c) En el transcurso de los últimos siglos, en particular gracias a los cambios demográficos, estas religiones han experimentado cambios geográficos considerables. El cristianismo ha cobrado fuerza en países con altas tasas de natalidad, como en América Latina y África; el islam es cada vez menos una religión exclusivamente árabe; el cristianismo evangélico es cada vez más dinámico en América Latina; mientras que nuevas religiones y sectas de influencia budista continúan avanzando en Occidente; y la influencia de otras religiones no depende necesariamente de la cantidad de sus fieles.

d) Existe en las personas la necesidad de una vida espiritual, que encarna la búsqueda de sentido, del sentido de la vida. En su forma pacífica, no fanática, las religiones son capaces de responder a esta necesidad. Pero en su núcleo, por supuesto, descansa el llamamiento a los valores del honor, la justicia y la solidaridad. Estos valores se oponen a la corrupción en nuestras sociedades, a la injusticia, la desigualdad escandalosa y la inmoralidad; demandan un retorno a los valores. Las demandas que se desprenden de estos valores son sobre todo sociales y políticas.

e) De modo que ya han surgido diversos tipos de fundamentalismo, tanto conservador como revolucionario alrededor del mundo: islamismo, hinduismo extremista, catolicismo carismático, evangelismo cristiano pentecostés, judaísmo ultraortodoxo en Israel.

f) En muchos países, este retorno al fundamentalismo, supuestamente a los orígenes de la religión en cuestión, está acompañado de una militancia política. Casi todos los lugares del mundo han pre-

senciado el retorno de un dogmatismo religioso, que a su vez alimenta una oposición igualmente fanática. Alarmados ante la globalización, que perciben como una amenaza, muchos se enfrentan a la tentación de refugiarse en el discurso religioso. Pero el islam, como el cristianismo y el budismo, también han experimentado, casi continuamente, corrientes reformistas radicales.

g) En países islámicos no ha habido una aceptación del estilo de democracia de la Europa moderna ni de Norteamérica debido a que existe un sentimiento de que los dobles estándares políticos y morales se han ido imponiendo en esos Estados y sociedades. Durante la época de la guerra fría las ideologías marxistas seculares prevalecieron en los países islámicos como una alternativa al capitalismo colonialista. Pero estas ideologías jamás se han establecido realmente allí. Este fracaso allanó el camino para la proliferación de alternativas religiosas y, en algunos casos, preparó el terreno para todo tipo de fundamentalismos.

Casi todos los lugares del mundo han presenciado el retorno de un dogmatismo religioso, que a su vez alimenta una oposición igualmente fanática

2.1.2. Diferencias culturales y democracia

a) A pesar de que el mundo es cada vez más homogéneo, las diferencias culturales, sin embargo, seguirán estando presentes durante mucho tiempo. Esa misma tecnología de las comunicaciones que ha posibilitado la existencia de la aldea global, paradójicamente ha estimulado un aumento de la conciencia de las diferencias culturales. Las instituciones políticas y económicas modernas no solamente coexisten con la religión y otros elementos de la cultura tradicional, sino que esta última resulta con frecuencia necesaria para el efectivo funcionamiento de las primeras. De manera que tiene sentido que las sociedades deban aferrarse a sus aspectos culturales distintivos y que éstos a su vez puedan contribuir a la resolución de problemas sociales.

b) El derecho humano a una identidad cultural y la democracia global son interdependientes. La democracia respeta la diversidad y le reconoce

derechos políticos; al hacerlo reconoce la reciprocidad de este respeto.

Cada sociedad y cada Estado toman en cuenta que la diversidad cultural solamente puede fundarse en los derechos humanos y en la pluralidad, que son las bases de la democracia.

No hay patrón para la democracia que sea válido globalmente, ello sería inconsistente con la diversidad cultural

Diferentes culturas tienen diferentes tipos de democracia, pero se adhieren a los mismos principios.

No hay patrón para la democracia que sea válido globalmente, ello sería inconsistente con la diversidad cultural. Ninguna cultura es incapaz para la democracia, como lo demostró Europa al vencer al fascismo y al comunismo; el mismo principio es aplicable a los Estados islámicos.

2.1.3. Globalización, política mundial y el choque de civilizaciones

a) En el mundo posterior a la guerra fría, el mundo de la globalización, los factores que dividen a la gente no son solamente ideológicos, políticos o económicos sino también culturales. Los pueblos y naciones están luchando por responder a la más fundamental de todas las preguntas que la humanidad encara: ¿quiénes somos? Y responden de la manera más tradicional posible, haciendo referencia a lo que les resulta más importante. Se definen a sí mismos en términos de su herencia, religión, lengua, historia, valores, costumbres, instituciones. Se identifican a sí mismos en términos culturales con tribus, grupos étnicos, comunidades religiosas, naciones y, en el nivel más amplio, civilizaciones. Hacen uso de la política no sólo para perseguir sus propios intereses, sino para definir su propia identidad.

b) Por primera vez en la historia la política es verdaderamente multipolar y multicivilizacional. Pero eso de ninguna manera conduce a una civilización universal. El concepto de una occidentalización global no es ni aceptable ni deseable.

2.2. Migración

a) La migración doméstica y a través de las fronteras ha alcanzado un nivel único histórico, con su creciente movilidad de seres humanos, bienes y dinero.

b) Entre las múltiples razones para la emigración, aquellas que conciernen a lo demográfico-económico son ciertamente las más apremiantes. Según estadísticas recientes de las Naciones Unidas, la población del planeta excede los seis mil millones de seres humanos. De ellos, alrededor de 60 por ciento viven en Asia, la mayoría en China y en el subcontinente indio; 5 por ciento en el Medio Oriente; 2.5 por ciento en África meridional; 10 por ciento en el África subsahariana; y 8.5 por ciento en América Latina. La población de Norteamérica es de 318 millones; la de la Unión Europea, de 377 millones; y la del resto de Europa, 366 millones. Estas cifras dan una clara idea del desequilibrio existente entre la

Entre las múltiples razones para la emigración, aquellas que conciernen a lo demográfico-económico son ciertamente las más apremiantes

población que vive en las zonas ricas del planeta y la que vive en las áreas pobres. En conjunto más de cinco mil millones de habitantes del planeta viven en países en desarrollo. En resumen, seis personas de cada siete en nuestro planeta viven en condiciones que hasta cierto punto las ponen en desventaja. La disparidad de los ingresos a través del mundo también es enorme. Entre 1960 y mediados de la década de los noventa, la relación entre el ingreso del 20 por ciento más pobre y el 20 por ciento más rico pasó de 1:30 a 1:60. La distribución del ingreso en los países individualmente considerados, es casi la misma.

c) Además de estos factores, hay una degradación ecológica importante en algunas partes del planeta. En general, la situación medioambiental en los países del Sur pareciera volverse bastante peor que en los países del Norte. El problema más patente es la pérdida del suelo apto para la agricultura. Hay varias razones para este fenómeno. Algunos ejemplos son: la invasión del desierto causada por los cambios climáticos y por la actividad humana; la progresiva salificación debida a la intensa evaporación resultante de la irrigación de suelos tropicales; la erosión causada por un pobre manejo del suelo; la urbanización incontrolada; el traspaso de desechos altamente tóxicos provenientes de las industrias de los países del Norte; el uso de pesticidas tóxicos.

Este problema no debe ser desestimado en relación con la migración; en los recientes estudios se ha identificado una nueva “categoría” de emigrante: el refugiado medioambiental o ecológico.

d) En esta imagen, cuya dinámica debe inevitablemente llevar a continuos movimientos de población, existen emergencias particularmente serias, como las hambrunas, la guerra y la opresión política.

e) Se calcula que la agricultura occidental es 17 veces más productiva que la del Sur. Las carencias de tecnología e irrigación, el empobrecimiento de la población por epidemias como el sida o por la guerra, en un contexto de reducción de la ayuda internacional (la ayuda para la agricultura ha disminuido 40 por ciento durante los últimos diez años según la organización italiana Cáritas) están produciendo en África, por ejemplo, una grave crisis. Esto incentiva la emigración, en primera instancia desde las áreas rurales a las ciudades. El crecimiento de megaciudades en naciones no industrializadas se debe principalmente a este factor. Desde las ciudades del Sur, los habitantes rurales entran a las redes de la migración global.

f) El número de personas en riesgo de sufrir una hambruna se estima en 820 millones, pero la malnutrición es un riesgo de mayor amplitud, que afecta a

El número de personas en riesgo de sufrir una hambruna se estima en 820 millones, pero la malnutrición es un riesgo de mayor amplitud...

miles de millones de seres humanos. Son principalmente los niños quienes mueren en estas hambrunas, sea por inanición directa o por la de sus madres.

g) Los flujos de refugiados por causas de guerra o políticas, son otra emergencia: según el Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Refugiados, está en contacto con cerca de 20 millones de personas. Aunque esta cifra puede no parecer importante en sí misma en términos mundiales, estamos hablando de gente que no tiene nada, y las decenas o cientos de afganos, angoleños, congolese, etc., constituyen un eslabón particularmente desestabilizador de la cadena migratoria.

h) Además de estos “factores que empujan”, también debemos tener en mente los “factores que jalan”, sobre todo las recompensas de los países desarrollados en comparación con los países en desarrollo: en varios países del hemisferio norte, el salario por el trabajo doméstico, por ejemplo, puede llegar a ser diez veces superior al salario de un diplomático o de un profesional en varios países en desarrollo. Otro factor que atrae es la demanda de trabajo por parte de algunos países desarrollados, originada por la reducción sostenida de población en edad laboralmente activa. Estamos hablando de trabajos de bajo costo, altamente flexibles y vulnerables al chantaje. Además, la difusión a través de los medios de comunicación de masas de las condiciones de bienestar en los países occidentales; el contacto con turistas; y las actividades de las embajadas y los centros culturales

de los países desarrollados en el Sur promueven esta imagen. Todo esto genera una fuerte fascinación.

i) Por último, una consideración final es particularmente relevante porque se vincula a un hecho que siempre ha estado presente a través de la historia. La migración es una acción colectiva por definición, en el presente también se ha difundido en una forma “molecular”. Esta forma es particularmente fuerte entre los jóvenes, quienes se establecen en el país de llegada y se transforman en ciudadanos, lo que conduce a pensar que hoy, más que nunca en el pasado, las migraciones son un elemento insoslayable del dinamismo espiritual e intelectual de la sociedad.

2.2.1. Migración transfronteriza e interna

a) En los últimos treinta años, más de 35 millones de personas se han trasladado, a menudo de manera ilegal, desde países en desarrollo hacia países industrializados. Algunas naciones son más abiertas que otras: en Australia, por ejemplo, el porcentaje de extranjeros residentes excede 20 por ciento, en Canadá 16 por ciento, en Estados Unidos ocho por ciento, mientras que en Europa está por debajo de cuatro por ciento.

b) Durante los años sesenta, 80 por ciento de la migración ocurría entre países industrializados; hacia fines de los años ochenta, el porcentaje se había invertido y 80 por ciento de los inmigrantes

Durante los años sesenta, 80 por ciento de la migración ocurría entre países industrializados; hacia fines de los años ochenta, el porcentaje se había invertido y 80 por ciento de los inmigrantes provenían de países en desarrollo

provenían de países en desarrollo. Los países industrializados respondieron a estos cambios alterando su actitud hacia las políticas migratorias, que pasaron a ser más y más restrictivas.

c) El año 1973 fue la línea divisoria en la naturaleza del proceso de migración, en parte debido a la crisis del petróleo: hubo un desplazamiento de la migración provocada principalmente hasta entonces por “factores que jalan” hacia una migración provocada principalmente por “factores que empujan”: entre otros los demográficos, económicos, sociales y políticos, presentes tanto en los países de origen como de destino, que hicieron crecer los flujos migratorios.

d) Cada vez son más los países que reciben inmigrantes, y cada vez son más los países que los producen. Esta tendencia crecerá en el futuro.

e) El proceso de industrialización en curso en algunas partes del mundo en desarrollo no desacelerará sino que acelerará la migración internacional. Históricamente, la industrialización ha estado acompañada de un incremento en la emigración, pues son más las personas que tienden a desarraigarse

de su ambiente rural al ganar acceso al dinero, contactos y una experiencia profesional básica.

f) Los casos de “éxito económico” de la última década, como China o México, corroboran este análisis. No obstante las altas tasas de crecimiento, la rápida integración al comercio internacional y regional y el logro de la membresía en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el promedio anual del número de emigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos a fines de la década de 1990 es casi 10 veces mayor que en la década de 1960 y el doble que en los años setenta.

g) Dadas estas tendencias y la creciente brecha entre los países ricos y pobres del mundo, el punto máximo de la emigración en el Tercer Mundo está lejos de ser superado; de hecho, puede ser que las cosas apenas hayan empezado a ponerse serias. Casi todos los procesos que provocan y facilitan la emigración –los económicos, sociales, políticos, culturales y tecnológicos– se están acelerando con el desarrollo de la globalización.

2.2.2. Migración interna: urbanización

La migración a través de las fronteras es sólo una dimensión de la migración. Un proceso similar pero mucho más amplio está tomando forma dentro de las fronteras nacionales. Un éxodo desde el campo está aglomerando en las áreas urbanas a una creciente proporción de la población mundial. Cada año

Cada año migran hacia los pueblos y ciudades entre 20 y 30 millones de las personas más pobres del mundo

migran hacia los pueblos y ciudades entre 20 y 30 millones de las personas más pobres del mundo. Mientras que en 1960 sólo una tercera parte de la población mundial vivía en las zonas urbanas, esta proporción pasó a ser de 47 por ciento en 1999. Esta tendencia resulta particular-

mente marcada en los países en desarrollo: la porción de su población que vive en las ciudades se ha casi duplicado desde 1960. Las ciudades y los pueblos se han convertido en los motores del cambio en todas las regiones. Su rápido crecimiento ofrece oportunidades para futuros desarrollos, pero también impone serios desafíos. El crecimiento de la población urbana ha ido a un ritmo más rápido que el desarrollo en empleo, vivienda, servicios y el resto de la infraestructura social y física.

2.2.3. Migración de mujeres

a) Cada vez hay más y más mujeres que forman parte de migraciones internas, regionales e internacionales con el propósito de encontrar trabajo, reunificarse con sus familias, refugiarse de desastres naturales y ecológicos, de

guerras, opresión política, discriminación de género y violación de sus derechos humanos. Algunas mujeres son forzadas a migrar por traficantes.

b) Las estadísticas sobre migración internacional según el género son escasas; sin embargo, parece presentarse en la última década una fuerte tendencia a la feminización de la migración, de modo que puede calcularse que de los 130 millones de inmigrantes internacionales la mitad son mujeres.

c) La tendencia hacia la feminización se refiere a todos los componentes de los flujos migratorios. En el pasado, predominaba fuertemente el componente de los esquemas de reunificación familiar en la migración femenina, pero en años más recientes la migración relacionada con empleo se ha incrementado, al igual que los refugiados o los solicitantes de asilo.

d) Todos estos componentes de la migración femenina tienen en común una vulnerabilidad específica relacionada con el género.

e) Migración para la reunificación familiar: sigue siendo el motivo principal en la migración femenina y es por eso que persiste la tendencia en leyes y políticas a suponer que las inmigrantes son todas dependientes que van a reunificarse con otros inmigrantes. Esta situación puede resultar muy vulnerable si las mujeres no reciben permisos propios; dependen del estatus de sus maridos para los derechos de residencia y trabajo; el divorcio puede significar la pérdida del derecho a permanecer en el país, de modo que con frecuencia sufren abuso y violencia; la mayoría vive en un ambiente aislado donde se conserva el papel tradicional, lo cual fortalece el papel conservador de la familia.

f) La is, por lo tanto, demanda que las mujeres inmigrantes que desean o deben separarse o divorciarse de sus maridos tengan un estatus de inmigrante independiente y gocen de seguridad en el país anfitrión.

g) Tráfico: al lado de algunas ocupaciones “típicamente femeninas”, las mujeres inmigrantes se ven involucradas en el “trabajo sexual”, desde diferentes tipos de servicios hasta la prostitución bajo una condición definida como “abyecta esclavitud”. Esta nueva forma de esclavitud está creciendo en todo el mundo y demuestra que la globalización viene acompañada de un aumento en la incidencia del crimen transnacional. Se estima que cuatro millones de mujeres y niños son comprados y vendidos para matrimonios forzados, servidumbre doméstica y explotación sexual desde países en desarrollo y en transición. En el nivel global, la mayoría de las víctimas del tráfico son mujeres y niños, de modo que se trata de un crimen específico de género y edad que debe combatirse en los dos extremos de la cadena.

h) Debe ponerse en marcha medidas internacionales de cooperación para combatir y prevenir esta explotación, tal como lo solicitaran catorce mujeres ministras de Relaciones Exteriores que en octubre de 2000 escribieron al secretario general de las Naciones Unidas en busca de medidas y compromisos internacionales para detener el tráfico. Es imprescindible desarrollar sistemas

globales de alerta que den seguimiento a posibles flujos de refugiados y migrantes a fin de poner freno al tráfico desde su punto de origen. Los países de destino deberían conceder a las víctimas permiso temporal para permanecer en el país durante los procedimientos judiciales, independientemente de su voluntad de testificar.

i) El número de solicitantes de asilo ha aumentado y el problema de los refugiados internacionales ha crecido como resultado de la desintegración étnica y social en un número de países que va en aumento. En promedio, el número de mujeres y de hombres en estos flujos es igual, incluso si la proporción de mujeres tiende a ser mayor en países donde se ha dado especial atención a la legislación sobre persecución por razones específicas de género.

j) La violencia y el abuso físicos y sexuales afecta desproporcionadamente a las mujeres refugiadas que además son traumatizadas por tratos crueles o violaciones sistemáticas. La violación ha sido un arma de guerra desde la antigüedad, pero por primera vez en la historia el Tribunal de Guerra de las Naciones Unidas en La Haya inició en 2000 un juicio sobre violación de guerra y lo consideró como un crimen contra la humanidad.

2.2.4. Empleo y migración

a) De los 130 millones de inmigrantes transfronterizos, por lo menos 40 millones eran económicamente activos en países de los cuales no eran ciudadanos. Las razones económicas son –como siempre a lo largo de la historia de la humanidad– el factor fundamental en los procesos migratorios de hoy día; y las discrepancias en los ingresos de las partes pobres y ricas del mundo se ensanchan constantemente. Este proceso está relacionado con la globalización en marcha. Las cifras del PNUD indican que la parte que toca al 20 por ciento más rico de la población mundial en los ingresos globales creció de 70 a 85 por ciento entre 1960 y 1991, mientras que la del 20 por ciento más pobre disminuyó de 2.3 a 1.4 por ciento durante ese mismo lapso.

...la parte que toca al 20 por ciento más rico de la población mundial en los ingresos globales creció de 70 a 85 por ciento entre 1960 y 1991...

b) Esta división entre quienes tienen y quienes no tienen está relacionada con las diferencias en el ingreso *per capita* y los niveles de remuneración de los trabajadores, no sólo en los países industrializados, sino también en aquellos industrializados de “segunda generación”. Mientras sigan existiendo este tipo de divergencias en los salarios, habrá un incentivo para la emigración. La migración laboral entre los países europeos luego de la segunda guerra mundial sólo disminuyó sustancialmente cuando

la proporción salarial entre los países ricos del norte y los más pobres del sur se redujo a 4:1.

c) Este flujo constante de trabajadores tiene una significativa influencia en el mercado laboral de los países receptores. Estos efectos son diferentes dependiendo de la regulación del mercado. Ahí donde el mercado laboral es más flexible, la inmigración tiende a reducir los salarios reales.

Ahí donde el mercado laboral es más flexible, la inmigración tiende a reducir los salarios reales (...) En países con mercados laborales más inflexibles, la inmigración tiende a aumentar el desempleo

d) En países con mercados laborales más inflexibles, la inmigración tiende a aumentar el desempleo. Esta tendencia podría acentuarse con los cambios que vive actualmente la estructura de

producción en los países industrializados. El cambio hacia la producción basada en el conocimiento en las industrias de alta tecnología y de servicios está acompañado de una disminución de los empleos en aquellas viejas industrias en declive, en las cuales los trabajadores inmigrantes en Europa solían encontrar empleo: industrias manufactureras, mineras y pesadas.

e) También sucede que las mujeres se trasladan cada día más por derecho propio como migrantes económicas autónomas. La principal área de salida ha sido en los últimos tiempos Asia, específicamente Japón y Corea, pero también América Latina y algunos países de Europa central y oriental.

f) Existe una relación entre el aumento de mujeres en el mercado laboral en los países más altamente desarrollados y el aumento del número de mujeres migrantes por razones económicas desde países menos desarrollados. En años recientes la migración laboral femenina ha estado motivada primordialmente por una creciente demanda en algunas actividades de dominio femenino, como el trabajo doméstico y de cuidado de los demás, o en sectores de servicios no calificados desempeñados anteriormente por mujeres de los países más desarrollados. De cualquier manera, estas mujeres no desean seguir trabajando en el sector doméstico, y los servicios de cuidado de niños y ancianos es inadecuado en muchos países. Entonces, las inmigrantes están “reemplazando” al trabajo doméstico de las mujeres en este campo, permitiéndoles permanecer en el mercado laboral, trabajando horas extra a menudo sin beneficiarse de la flexibilidad de las jornadas. La reconciliación de la vida laboral y la vida familiar de las mujeres en países altamente desarrollados puede ser una carga para las inmigrantes y resulta crucial, por lo tanto, que el servicio doméstico no se convierta en un área donde no se respeten los derechos básicos, y que las mujeres de los países más desarrollados no participen en la explotación de las mujeres inmigrantes.

2.3. Política global de cohesión

a) La respuesta a las amenazas de los conflictos interculturales y la migración es una política global de cohesión, basada en los valores de sostenibilidad, derechos humanos y democracia.

b) Las medidas concretas incluyen:

- ❧ Revertir las tendencias en la economía mundial: encontrar maneras para conducir a los países en desarrollo hacia una senda de alto crecimiento, permitiéndoles integrarse a la economía mundial en condiciones que les resulten favorables; abriendo los mercados de los países industrializados a productos agrícolas, textiles y productos mineros
- ❧ Reducir los altos índices de subvenciones para la agricultura que existen en la Unión Europea y en los Estados Unidos
- ❧ Detener el desplazamiento de la producción agrícola en los países en desarrollo debido a la exportación de productos agrícolas altamente subsidiados desde los países industriales
- ❧ Detener el desmantelamiento de los aparatos estatales y los sistemas de bienestar social
- ❧ Regular y humanizar la migración; invertir en la integración de las poblaciones de inmigrantes ya existentes
- ❧ Limitar las desigualdades socioeconómicas dentro de las sociedades
- ❧ Proveer incentivos para contrarrestar el despojo en los países en desarrollo, del más valioso y escaso recurso que existe en una economía basada en el conocimiento: la inteligencia humana capacitada
- ❧ Encontrar un nuevo diálogo con países y culturas fuera de Europa, aceptando la diferencia cultural y desarrollando la voluntad para mantenerla
- ❧ Apoyar la planificación familiar en los países en desarrollo, la cual está estrechamente relacionada con los patrones culturales y la negación de derechos fundamentales de las mujeres
- ❧ Apoyar la cooperación regional entre Estados pequeños
- ❧ Garantizar políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres migrantes, encaminadas no hacia medidas de protección sino a derechos de ciudadanía
- ❧ Promover políticas que permitan a las mujeres migrantes desarrollar todo su potencial, habilitándolas para hacerse escuchar y defenderse contra el racismo, la discriminación o la explotación
- ❧ Elaborar una carta de derechos de ciudadanía de las mujeres migrantes que incluya el derecho a los servicios de salud, orientación y capacitación; el reconocimiento de certificados de educación y el derecho de trabajar en condiciones decentes

- ✓ Identificar e implementar políticas para defender los derechos humanos de la mujer en la lucha contra el tráfico y el crimen organizado transnacional

3. Integración social a través de la educación

a) La educación es la clave para el desarrollo sostenible, la democracia y la paz entre y dentro de los países y es por lo tanto un mecanismo indispensable para la efectiva integración y participación en las sociedades y economías del siglo XXI. La educación es un derecho humano.

b) Para corregir el enfoque obtuso sobre el crecimiento en los ingresos *per capita* como el indicador central de las políticas de desarrollo, ha emergido un nuevo marco que enfatiza el punto hasta el cual han aumentado las capacidades de las personas y se han ampliado sus opciones para que disfruten las libertades que le dan sentido a la vida y hacen que ésta valga la pena. En este marco, la educación es importante al menos por tres razones. En primer lugar, las habilidades otorgadas por la educación primaria, como la de leer y escribir, son valiosas por derecho propio. En segundo lugar, la educación puede ayudar a marginar las características negativas de la vida. Por ejemplo, la educación primaria gratuita y obligatoria reduce el trabajo infantil. En tercer lugar, la educación tiene el enorme papel de invertir de poder a aquellos que sufren múltiples desventajas. Así, las mujeres que se han beneficiado de la educación pueden simplemente sobrevivir mejor y por más tiempo que en el caso contrario. La buena educación primaria también tiene un impacto positivo sobre menores tasas de fertilidad, mejores dietas y el diagnóstico más temprano y eficiente de las enfermedades. La relación entre alfabetismo y la esperanza de vida es fuerte. Los padres –en particular las mujeres– con mayores niveles de educación tienen niños más sanos y longevos. Definida de esta manera, la educación universal, al alcance de todos, sin distinciones de género o clase, tiene un poderoso impacto al abordar barreras sociales y económicas dentro de una sociedad y es central para la realización de las libertades humanas.

c) El objetivo de extender un nivel de educación básica a todos los niños, jóvenes y adultos alrededor del mundo fue un gran resultado de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, que se llevó a cabo en Jomtien en 1990, y fue reconfirmado en una serie de cumbres realizadas a lo largo de la década subsiguiente. El objetivo fue especificado de nuevo como seis grandes metas en el Foro Mundial de Educación que tuvo lugar en Dakar en 2000. El Marco de Acción de Dakar declaró que para el año 2015 todos los niños en edad escolar primaria participarían en escolarización primaria gratuita de calidad aceptable y que las disparidades de género en la educación serían eliminadas. Los

niveles de analfabetismo en adultos serían reducidos a la mitad, el cuidado de niños en sus primeros años y la educación y las oportunidades de aprendizaje para jóvenes y adultos serían incrementadas considerablemente y todos los aspectos de la calidad de la educación serían mejorados. En ese mismo año se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dos de los cuales –educación primaria universal y la eliminación de las disparidades en la educación primaria y secundaria– fueron definidos como cruciales para la eliminación de la pobreza extrema. La provisión de educación primaria

La provisión de educación primaria fue (...) reconocida (...) como parte central de la estrategia mundial de disminuir a la mitad la incidencia de la pobreza global en menos de una generación

fue de esa manera reconocida adecuadamente como parte central de la estrategia mundial de disminuir a la mitad la incidencia de la pobreza global en menos de una generación.

d) Hoy día casi mil millones de personas son analfabetas o tienen habilidades de lectoescritura muy básicas. Dos terceras partes de ellas son mujeres, esencial-

mente del mundo en desarrollo. Uno de cada cinco adultos no puede leer o escribir. Las campañas de alfabetización del pasado han fracasado enormemente en reducir los niveles de analfabetismo. La Década de la Alfabetización de Naciones Unidas de 2003 a 2012 es una oportunidad para enfrentar el analfabetismo, puesto que la alfabetización es la clave para una mejor calidad de vida y es esencial para cumplir algunos de los otros objetivos de la educación para todos. Hay más de 100 millones de niños de edades entre los seis y once años que no van a la escuela. Incluso, de aquellos que asisten a la escuela primaria, la cuarta parte la abandona antes de terminarla. La importancia de este tema de la educación global no puede exagerarse. Está íntimamente relacionada en el mundo en desarrollo con la capacidad de las personas de encontrar empleos decentes en la edad adulta. Más aún, la educación es una fuerza que impulsa a la democracia, lo que hace que sea todavía más importante invertir en ella suficientemente. La comunidad internacional debe intensificar sus esfuerzos para alcanzar la educación para todos en 2015 y proveer mayores recursos. Aquí de nuevo es esencial asegurar políticas que garanticen el acceso igualitario a la educación, así como la eliminación de las disparidades de género en la educación, incluyendo la capacitación vocacional, la ciencia y la tecnología, prestando especial atención a las mujeres y niñas que viven en áreas rurales o marginadas.

e) En años recientes ha ganado terreno un enfoque sobre la educación basado en los derechos, el cual provee las bases para evaluaciones comparativas de los progresos nacionales respecto de los compromisos internacionales, incluyendo aquellos asumidos en Dakar. Proveer el derecho a la educación es una obligación de los gobiernos y requiere que traduzcan sus compromisos

internacionales en legislación, en la cual sus ciudadanos tengan recursos legales para demandar su aplicación. Sin legislación resulta difícil dar seguimiento y hacer cumplir las obligaciones, de modo que movilizar a los gobiernos para desarrollar y modernizar la legislación es un elemento crucial para la implementación del Marco de Acción de Dakar. Las necesidades básicas de aprendizaje para todos pueden y deben ser satisfechas como un asunto de carácter urgente.

f) Asegurar la educación primaria para todos debería ser el primer paso. Sin embargo, buena parte de la juventud en el mundo en desarrollo necesitará más que la educación primaria para obtener las habilidades requeridas para tener acceso a trabajos que una estrategia global de empleos deberá crear. Deben fortalecerse significativamente los sistemas de educación posteriores a la primaria en los países en desarrollo. Debe tenerse en cuenta esta necesidad en el diseño de estrategias de reducción de la pobreza. Como una promisoría ruta de largo plazo, deben desarrollarse mecanismos novedosos para proveer a los estudiantes de países en desarrollo un acceso a escuelas, universidades y centros de capacitación de países desarrollados, a través de esquemas de aprendizaje electrónico. Debe estimularse la cooperación entre escuelas y universidades del Norte y del Sur a fin de construir más y mejores instalaciones educativas en el mundo en desarrollo.

g) El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) es una amenaza que acecha a los sistemas de educación pública en todas partes. La educación es de una importancia tan crucial para el desarrollo social, cultural y económico de la sociedad que no debería estar sujeta a las normas vinculantes de un tratado internacional que dé prioridad a la liberalización del comercio sobre otros objetivos. Los gobiernos deben permitirse a sí mismos suficiente libertad en el diseño de políticas para asegurar que las necesidades educativas de todos sus ciudadanos puedan ser satisfechas ahora y en el futuro. Las disciplinas esenciales del GATS no permiten esta flexibilidad porque los compromisos de liberalización asumidos bajo el GATS son obligatorios y extremadamente difíciles de revertir. No aceptamos el argumento de que el GATS es necesario para abordar la escasez crónica en la provisión de educación en muchos países en desarrollo. La cooperación internacional entre sectores educativos tiene posibilidades de convertirse en una herramienta cada vez más valiosa para afrontar esta escasez educativa. Sin embargo, los sectores educativos jóvenes y/o en expansión requieren en particular un enfoque cuidadoso, flexible y receptivo a la regulación si han de alcanzarse los objetivos sociales y de desarrollo; es vital que los gobiernos

Los gobiernos deben permitirse a sí mismos suficiente libertad en el diseño de políticas para asegurar que las necesidades educativas de todos sus ciudadanos puedan ser satisfechas ahora y en el futuro

no cedan el derecho a la intervención efectiva sobre el mercado. La erosión del espacio político debido al GATS plantea entonces riesgos muy agudos para los sectores educativos en los países en desarrollo. Los servicios públicos

Los servicios públicos deben ser excluidos específicamente y el GATS no puede forzar a los países a privatizar servicios contra su voluntad

deben ser excluidos específicamente y el GATS no puede forzar a los países a privatizar servicios contra su voluntad.

h) Una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento es válida para la tarea política de generar beneficios con toda la sociedad, transformar el conoci-

miento en desarrollo económico sostenible y políticas sanas. La cooperación en ciencia y tecnología siempre ha sido un componente de las relaciones bilaterales y multilaterales. Ahora, sin embargo, es necesario un nuevo viraje en el paradigma, para establecer el conocimiento como un elemento clave del progreso global. La estabilidad y el crecimiento mundial dependen de que se exploten nuevos recursos de crecimiento. La tecnología y el capital humano son fundamentales a este respecto y el desafío consiste en desarrollar políticas que aprovechen este potencial.

Para hacer un viraje hacia el desarrollo sostenible, el mundo necesita aumentar el número de personas que reflexionan sobre las consecuencias ambientales y sociales de sus acciones, y que tienen la habilidad y la motivación y actúan para trabajar hacia este objetivo. Para fortalecer este esfuerzo hacia el cambio social, las Naciones Unidas han resuelto establecer la Década para la Educación para el Desarrollo Sostenible de 2005 a 2015. La educación para el desarrollo sostenible motiva, prepara e involucra a individuos y grupos sociales en la reflexión sobre cómo poder vivir y trabajar en el presente, tomar decisiones y crear vías para trabajar hacia un mundo más sostenible. Se trata de aprender para cambiar, tanto entre adultos como entre jóvenes.

3.1. Un nuevo mapa del mundo

a) Con el fin de la guerra fría nuestras viejas divisiones ideológicas han terminado. Prácticamente todas las naciones proclaman su fidelidad a los mercados mundiales. Sin embargo, va apareciendo una nueva división, esta vez basada en la creación, posesión e imposición de tecnología. Una pequeña parte del globo, que representa aproximadamente 15 por ciento de la población mundial, aporta casi todas las innovaciones tecnológicas del mundo. Una segunda parte, que abarca tal vez a la mitad de la población mundial, tiene la capacidad para adoptar estas tecnologías para la producción y el consumo. El resto, aproximadamente una tercera parte de los habitantes del planeta, se

ha quedado al margen de la tecnología: no produce innovaciones en el ámbito nacional ni adopta tecnologías extranjeras.

b) Si bien las diferencias tecnológicas significativas no son en sí una novedad en la historia de la humanidad, sí tienen en este caso consecuencias y efectos inéditos en un mundo que, aunque segmentado desde un punto de vista tecnológico, cada vez se está integrando más económicamente. La producción no especializada, con una baja aplicación de tecnologías, se verá marginada por formas de producción industrial o agrícola de mejor rendimiento, basadas en tecnologías de punta de los “tecnopolos” del mundo. Esta brecha tecnológica se ha ensanchado seriamente con el desarrollo de nuevas tecnologías clave durante los últimos treinta años, y seguirá creciendo aceleradamente con la aparición de nuevas tecnologías como la ingeniería genética y el desarrollo de nuevos materiales.

c) En todo el continente africano, exceptuando a Sudáfrica, hay menos habitantes conectados a internet que en Manhattan, por no decir nada de la ciudad de Nueva York en su conjunto. Pero no solamente los países en desarrollo se quedan rezagados en la carrera digital. Las antiguas regiones industriales y semiindustriales, sobre todo en Europa oriental, también se ven amenazadas por esta brecha digital. El usufructo que se haga de la tecnología marca una importante diferencia entre los usuarios: es el caso de las personas que trabajan en la nueva economía y de quienes simplemente utilizan la internet como pasatiempo.

d) Al mismo tiempo, la brecha digital trasciende los antiguos límites Norte-Sur, Primer Mundo-Tercer Mundo. Si bien es cierto que casi 98 por ciento de la mayoría de la población de Asia, 98 por ciento de Latinoamérica y 99.5 por ciento de África no está conectado a la *world wide web*, existen algunos casos donde el mercado de la internet está creciendo rápidamente, aunque el porcentaje total de usuarios de la internet sigue siendo pequeño. En 1990, 86 por ciento de los usuarios de la internet eran ciudadanos estadounidenses; hoy en día éstos representan sólo un tercio de todos los usuarios. En 2005, China tendrá más usuarios que los Estados Unidos. La internet tiene más asiduos entre la juventud coreana que entre los jóvenes alemanes de la misma edad. Por último, el auge industrial del noreste y parte del sudeste asiático se debe en gran parte a la microelectrónica, una revolución tecnológica que ha hecho de países como Corea y Taiwán innovadores tecnológicos de primera línea y ha sido la fuerza motriz de la transformación industrial del litoral de China y ciertas regiones de la India, los países más poblados del planeta.

e) Una vez más, una revolución tecnológica está cambiando el panorama económico y social del mundo. Aparecen nuevas

Una vez más, una revolución tecnológica está cambiando el panorama económico y social del mundo. Aparecen nuevas industrias y desaparecen las antiguas

industrias y desaparecen las antiguas. Las nuevas tecnologías dan lugar a nuevas formas de producción industrial basadas en una nueva división mundial del trabajo. Los puestos tradicionales de trabajo manual en los centros industriales de Occidente desaparecen o “migran” hacia países donde la mano de obra es significativamente más barata y, en algunos casos, los derechos laborales mínimos no son respetados. Al mismo tiempo, las formas de producción basadas en el conocimiento remplazan en los países de la OCDE a las formas de acumulación basadas en los recursos naturales. Esto tiene implicaciones considerables en la estructura social tanto de los países industrializados como de aquellos que son capaces de integrarse con éxito en la nueva división internacional del trabajo.

120

3.2. *El factor humano*

a) La brecha digital no es un fenómeno que se dé en el plano internacional únicamente. También divide internamente a sociedades y naciones. Los “conectados” y los “no conectados” no sólo existen en el plano global, sino dentro de cualquier país en particular. Mientras las nuevas tecnologías se van arraigando, los políticos responsables ante sus electores y los partidos democráticos deben plantearse la cuestión de cómo enfrentar las nuevas exclusiones y divisiones creadas por estas transformaciones.

b) Otras dimensiones de la brecha digital son de carácter generacional y de género. La nueva tecnología es usada principalmente por jóvenes de entre 15 y 24 años de edad y muy poco por mayores de 55. Los hombres hacen mayor uso de la tecnología que las mujeres. Ambos casos representan riesgos de desigualdad social.

c) Lo que parece evidente es que el paso de un sistema de producción industrial basado en recursos a otro basado en el conocimiento y la crea-

...el paso de un sistema de producción industrial basado en recursos a otro basado en el conocimiento y la creación de valor implica renovar la atención que se presta al factor humano

ción de valor implica renovar la atención que se presta al factor humano. La creatividad, el conocimiento y la inteligencia humana son las fuerzas productivas fundamentales del futuro. Esto implica dar un gran impulso al aprendizaje y a la capacitación. Lamentablemente, las estadísticas no indican que en los países que no sean altamente industrializados se esté

avanzando a este respecto. Algunos países en desarrollo no tienen la capacidad económica de invertir el mismo porcentaje de su PIB en la educación pública, como lo hacen los países de la OCDE. Lo mismo sucede con el gasto en investigación y desarrollo, que está en buena medida concentrado en los

países innovadores, que realizan un esfuerzo sostenido por aumentar los porcentajes del PIB dedicados a la educación.

d) La insuficiencia de la inversión destinada al desarrollo de recursos humanos no es, sin embargo, el único problema. Persisten otros como el analfabetismo, la formación de docentes, los sistemas educativos obsoletos, especialmente en la educación básica, donde la metodología debe cambiar y debe asegurarse la necesaria continuidad de los diversos niveles educativos. El superar estos problemas es una obligación común a cada uno de los Estados, dependiendo de sus capacidades económicas, y de la comunidad internacional, especialmente las instituciones financieras internacionales. Cabe subrayar la importancia de enfocar la educación como un proceso de inclusión social que, aunado a los esfuerzos por asegurar una cultura democrática de aprendizaje, brindará elementos de identidad y compromiso social. La cultura de la educación y el aprendizaje no solamente debería comenzar a una muy temprana edad, sino que debería continuar a lo largo de la vida. Esto ayudaría a asegurar la inclusión social en todas las etapas de la vida y brindar la dignidad que de esto se desprende.

3.3. El papel de los Estados

a) El Estado tiene que desempeñar un papel importante en reducir la brecha digital y crear oportunidades que puedan aprovechar actores privados, sean individuos o empresas. Resulta interesante observar al respecto el comportamiento de la nación digital número uno en el mundo, los Estados Unidos. Mientras tanto, Europa y el Lejano Oriente se han puesto al día. Los países menos desarrollados deberían aprender de todos estos países y evitar sus errores.

El Estado tiene que desempeñar un papel importante en reducir la brecha digital y crear oportunidades que puedan aprovechar actores privados, sean individuos o empresas

b) En los Estados Unidos, el Estado no sólo ha hecho una gran inversión en la creación de una infraestructura técnica para la era de la internet, el programa Data Highway, iniciado en 1993; también ha invertido mucho más que cualquier otro país en programas orientados a reducir la brecha digital doméstica entre usuarios y no usuarios, entre “ganadores” (*users*) y “perdedores” (*losers*). El Gobierno Federal, ante la “brecha digital” interna, dedica aproximadamente 5.5 mil millones de dólares anuales a la creación de infraestructura y acceso a la internet en las instituciones públicas. Casi la misma cantidad se ha destinado a conectar a la red establecimientos de enseñanza. En la Unión Europea se está implementando un programa similar bajo el nombre de Plan de Acción E-Europa para la Sociedad de la Información.

c) En la era de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones el papel de la educación pública se está convirtiendo en indispensable. Los docentes deben ser vistos como investigadores activos que continuamente adaptan el uso de la tecnología informática al tipo de aprendizaje. La educación es un proceso de inclusión social constantemente perturbado por la discontinuidad en los planes políticos, que, entre otras cosas, carecen de una visión de Estado.

d) En los Estados Unidos el Estado ha reducido el costo del uso de la tecnología de información y comunicación generando competencia, para lo cual la desregulación y la privatización proporcionaron precondiciones adecuadas. A este respecto, los Estados Unidos pueden servir como un ejemplo para otros Estados. La financiación pública es absolutamente necesaria, no sólo para la educación básica, sino también para facilitar el acceso a las tecnologías de información y comunicación. El ejemplo de los Estados Unidos demuestra que reducir la brecha digital, tanto nacional como internacionalmente, es imposible sin gasto público, sea a través de los presupuestos nacionales o de la asistencia internacional.

e) La desregulación y la privatización no serán suficientes si no existen las condiciones para asegurar una competencia efectiva. Esto implica libre acceso a los mercados desde el exterior, incluyendo la infraestructura de telecomunicaciones.

3.4. *Cómo enfocar el futuro*

a) Los gobiernos tienen que encontrar soluciones al problema de un mundo dividido por la tecnología, tanto en el ámbito nacional como en el global. La política debe poner mayor énfasis en la educación, el aprendizaje y la capacitación.

b) En los países de la OCDE la solución parece relativamente clara: invertir en investigación y desarrollo, enseñanza y capacitación, en reorganizar y modernizar el sector educativo y mejorar los esfuerzos por capacitar a los grupos sociales en desventaja tecnológica para que hagan uso de las nuevas tecnologías.

c) En casi todos los países en desarrollo uno de los aspectos más críticos es la falta de desarrollo y administración del talento creativo en la ciencia, el arte y la tecnología.

Los gobiernos tienen que encontrar soluciones al problema de un mundo dividido por la tecnología (...) La política debe poner mayor énfasis en la educación, el aprendizaje y la capacitación

Al mismo tiempo, hay algunos indicios alentadores en el campo del desarrollo industrial en general, en estos países. Ciertos países han podido

fomentar empresas nacionales capaces de competir en el ámbito internacional, no sólo en el campo de la producción sino también en el de la innovación, la investigación y el desarrollo. Pero estos centros de excelencia tecnológica son escasos fuera de los países industriales tradicionales. La mayoría han sido creados gracias a una política industrial dinámica por parte del Estado. Tal es el caso de buena parte del avance industrial registrado en el mundo por fuera de Europa después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, en una economía global abierta, lograr una política industrial dinámica en el ámbito nacional es cada vez más difícil.

En estas circunstancias, sólo con mucha dificultad aparecen en los países en desarrollo compañías privadas competitivas, agentes principales del avance tecnológico.

d) No obstante, todavía quedan varios caminos por explorar para ayudar a los países no conectados a fin de reducir la brecha tecnológica, a saber:

- ❧ La cooperación internacional tiene que replantearse, prestando más atención a la formación y al aprendizaje de alta calidad. Los establecimientos de élite, por ejemplo las universidades y centros de formación científica, tienen que ser valorados por el papel vital que desempeñan en el proceso de desarrollo.
- ❧ En el marco de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios tiene un impacto considerable sobre la educación: los planes existentes para ampliar las funciones del citado acuerdo fortalecen la privatización de este sector. Consecuentemente, esto puede llevar a un incremento en el interés, y por ende en el financiamiento privado de la educación, por lo que quizás se debería ubicar a la educación en un plano de excepción.
- ❧ Es necesario mejorar las perspectivas de construcción de una capacidad tecnológica adecuada en los países en desarrollo, lo cual tiene consecuencias sobre todo para el sistema de la OMC y para las futuras negociaciones comerciales en torno a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Trips). Esto, a su vez, puede dar lugar al derecho a participar de una forma parcial y selectiva en el sistema de la OMC cuando se considere necesario para el éxito del desarrollo industrial. La sociedad civil, incluyendo el sector privado y las ONG, sindicatos y otras organizaciones sociales, están llamadas a apoyar el plan de las Naciones Unidas y a desarrollar sus propios programas complementarios.
- ❧ Desde el comienzo del año 2000, las instituciones internacionales han empezado a prestar mayor atención a la brecha tecnológica. Por iniciativa del secretario general de la ONU, Kofi Annan, las Naciones Unidas han establecido un Grupo de Trabajo de Tecnología de la Información y Comunicación. La Cumbre de Okinawa del G8 en 2000

aprobó la Carta de Okinawa sobre la Tecnología de Información Global y estableció un Grupo de Trabajo sobre Oportunidades Digitales con el propósito de analizar los riesgos de una brecha digital global e identificar maneras en que la revolución digital beneficie a

La Internacional Socialista debe (...) examinar las posibilidades de acompañar y realizar su propia contribución al esfuerzo global a fin de reducir la brecha digital

toda la gente, sobre todo a los grupos más pobres y marginados del mundo. En diciembre de 2003 tendrá lugar en Ginebra la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre la Sociedad de la Información. Es necesario que esta conferencia aporte un mayor avance en el objetivo de reducir la brecha digital internacional. La Interna-

cional Socialista debe seguir con gran atención estas actividades y examinar las posibilidades de acompañar y realizar su propia contribución al esfuerzo global a fin de reducir la brecha digital.