



Organización de los
Estados Americanos



Desigualdad e Inclusión Social en las Américas

14 Ensayos

Segunda Edición

.....
Edición de Contenidos:

Hugo de Zela

Patricia Esquenazi

Alvaro Briones

Gina Ochoa

Asistentes de Edición:

Gonzalo Espariz

Morgan Neill

Diego Paez

Luz Marina Peña

Diseño:

Sebastián Vicente
.....

OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretary General.

Desigualdad e inclusión social en las Américas : 14 ensayos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XV.11)

ISBN 978-0-8270-6208-5

1. Equality--America. 2. Social integration--America. 3. America--Social conditions. 4. America--Economic conditions.

5. Economic development. I. Title. II. Organization of American States. General Secretariat. III. Series.

OEA/Ser.D/XV.11



Organización de los
Estados Americanos

Desigualdad e Inclusión Social en las Américas

14 Ensayos



ÍNDICE

Desigualdad, democracia e inclusión social	
José Miguel Insulza	13
Desigualdad e inclusión social en las Américas: elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro	
Maryse Robert.....	35
Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas	
Kevin Casas Zamora, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri.....	55
Discriminación y exclusión	
Emilio Álvarez Icaza, Norma Colledani e Imelda González	77
Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la Justicia	
Dante Negro.....	97
Violencia, crimen y exclusión social	
Adam Blackwell y Paulina Duarte.....	119
Un desarrollo sostenible para hacer frente a la desigualdad	
Cletus Springer.....	145
Género e inclusión social	
Carmen Moreno y Hilary Anderson.....	169
La desigualdad en la Educación en las Américas: Trabajando para crear oportunidades educativas para todos	
Marie Levens.....	191
Acceso universal a la información y medios de comunicación	
Catalina Botero	215
Migración y desigualdad en las Américas	
Marcia Bebianno y Juan Manuel Jiménez.....	233
Desigualdad en el empleo y el trabajo	
Maria Claudia Camacho.....	255
De algunas desigualdades en el Derecho Interamericano	
Jean Michel Arrighi	277
Inclusión Social y Drogas en las Américas	
Paul E. Simons, José L. Vázquez y Víctor Martínez.....	293



Los desafíos siguen siendo inmensos, pero la oportunidad de superarlos está ahí, y también el optimismo que muchos muestran ante la actual situación. Los próximos años dirán si esta fue efectivamente la década de América Latina y el Caribe o si el ímpetu del crecimiento se hará efímero una vez más y, en cambio, se harán más fuertes los conflictos sociales producto de la pobreza, el desempleo, el crimen y la desigualdad.

José Miguel Insulza

*La Década Latinoamericana:
Visiones de Desarrollo e Inserción Global, FLACSO
Abril 26 de 2011, San José de Costa Rica*



INTRODUCCIÓN

Desigualdad, democracia e inclusión social

*José Miguel Insulza**

La decisión del Gobierno de Paraguay de dedicar la XLIV Asamblea General de 2014 a los temas del desarrollo y la inclusión social, llegó en un momento muy oportuno para incidir en un debate que se reactiva en todo el mundo y muy especialmente en las Américas.

El crecimiento ha sido importante en América Latina a pesar de los años de crisis en el norte del continente, más aún cuando ha sido acompañado de un fortalecimiento significativo de la democracia. En ese contexto, el retraso de la plena inclusión de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo adquiere una importancia fundamental. Desde hace varios años hemos venido sosteniendo que, además de las debilidades que aún existen en nuestras instituciones y en nuestra práctica política, la plena vigencia de la democracia en América adolece de un grave problema de desigualdad, que no solo afecta a la convivencia democrática, sino que es también un obstáculo para un crecimiento sano.

Nuestra región no es la misma de hace tres décadas. Un mejor crecimiento económico ha permitido también reducir la pobreza y ampliar la perspectiva de una vida mejor para muchos habitantes del continente. Los niveles de cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio son positivos en casi todos los países. Nuestro enfoque del problema debe incluir estas consideraciones; pero debe reconocer también que estos

logros no han tenido, por sí solos, el efecto virtuoso de convertir a nuestras sociedades en más igualitarias.

Lejanos están los tiempos en que se pensaba que la interacción entre democracia y economía de mercado reduciría las desigualdades. Al contrario, la enorme injusticia que existe en nuestros países en la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes sociales, daña gravemente el tejido democrático.

La pobreza y la desigualdad son aún más inaceptables en un continente que no es pobre, pero si profundamente injusto. Si bien en la última década la cantidad de pobres ha disminuido sustantivamente, muchos de los que han conseguido este importante paso aún enfrentan, junto a otros que estaban allí antes, condiciones de extraordinaria precariedad. Un estudio reciente¹ pone en un tercio de la población total de América Latina el número de personas que vive en hogares con un ingreso de entre 4 y 10 dólares diarios. Estos “luchadores” (*strugglers*) ya han salido de la pobreza que aún aqueja a más de 167 millones de latinoamericanos; pero llamarlos, como algunos lo hacen, “sectores medios”, tampoco tiene sentido. En realidad, son muchos millones de “no pobres”, que se ubican en una zona de ingreso que los hace aún extremadamente vulnerables.

Por otro lado, el tema de la desigualdad ya no es latinoamericano sino hemisférico, por cuanto los países más desarrollados de la región también se enfrentan a condiciones crecientes de desigualdad y acumulación de la riqueza en manos de pocos hogares, al tiempo que excluyen a importantes sectores de su sociedad.

Como veremos más adelante, gran parte de la reciente alarma por la desigualdad se ha centrado en sus aspectos económicos, especialmente en la distribución del ingreso. Sin negar que la forma en que se distribuyen los recursos materiales está en el corazón de la desigualdad y de la exclusión, hay que precisar que ellas abarcan también otras áreas del quehacer social, con orígenes que, en muchos casos, no provienen de

1 Nancy Birdsall, Nora Lustig, Christian J. Mayer, “The Strugglers: the New Poor in Latin America” Centre for Global Development, Working Paper 337, Agosto de 2013. Sera publicado en World Development, vol. 60, Agosto 2014.

diferencias económicas. La subordinación y exclusión social de los pueblos indígenas en todo nuestro continente, por ejemplo, no fue debida a algún atraso económico previo, sino producto de la apropiación violenta de sus riquezas y de su sometimiento por la fuerza.

La desigualdad, por consiguiente, no se expresa solamente en la enorme diversidad adquisitiva de los ingresos de las personas, sino que se deriva de la discriminación de clase, de raza, de género, de origen geográfico, de distinta capacidad física, etc., que, practicadas de manera categórica (es decir, excluyendo a todos o casi todos los miembros de un grupo), la convierten en un fenómeno multidimensional y la hacen incompatible con nuestros ideales democráticos.

En suma, a la vulnerabilidad económica, producto de un nivel insuficiente e inseguro de ingreso, se unen otras desigualdades permanentes, que separan a distintas categorías de individuos en la sociedad y que no siempre se vinculan, al menos en su origen, a los temas económicos.

Ser mujer, pobre, indígena, afroamericano, migrante, discapacitado, trabajador informal, significa tener en la sociedad una posición inicial desventajosa con relación a quienes no tienen ese género, condición económica, raza, estatus migratorio, características físicas o posición laboral. Generalmente estas categorías conllevan distintas condiciones económicas, acceso a servicios, protección pública, oportunidades de educación o empleo. Su gestación como categorías sociales podrá tener un distinto origen, como se señalaba antes, pero el efecto principal será hacerlos más vulnerables al abuso, la exclusión y/o la discriminación.

1. EL NUEVO DEBATE SOBRE LA IGUALDAD

La Hora de la Igualdad fue el título que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a su Informe Anual de 2010, cuando la economía global parecía estar comenzando a salir de la Gran Recesión. Desde luego, la CEPAL no pretendía, con ese título, promover un cambio brusco de régimen político y económico, sino poner de manifiesto la necesidad de complementar el período de crecimiento económico que vivía la región, con políticas públicas destinadas a permitir que todos los ciudadanos de ella disfrutaran, de manera igualitaria, los beneficios del desarrollo. Hoy, cuando la crisis parece en vías de superarse en el mundo desarrollado, la necesidad de retomar el debate sobre la desigualdad alcanza también a otras instancias.

La Reunión de Primavera de 2014 de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, efectuada en Washington a comienzos de abril, estuvo lejos de ser rutinaria. La evidencia ya acumulada en el primer trimestre del año, indicando que se avecinaba un período de crecimiento lento de la economía mundial, creó un ambiente marcado principalmente por la preocupación de que los avances alcanzados en la reducción de la pobreza en vastas zonas del mundo en desarrollo no sean sostenibles con tasas más bajas de crecimiento.

En la discusión sobre el futuro de la economía global, el tema de la desigualdad asumió un carácter central. No es para menos si se considera que, aunque estadísticamente la reducción de la pobreza en la última década ha sido sustantiva en el mundo en desarrollo, muchos de los “recién llegados” están aún demasiado cerca de la línea de pobreza como para considerarlos establemente como “clase media”. Se estima que, entre 1990 y 2010, la cantidad de personas en condición de pobreza en el mundo se redujo de 1,9 mil millones a 1,2 mil millones de personas. Si se considera el incremento sustantivo de la población mundial en el mismo período, ello significa que la pobreza, que afectaba a más de un tercio de la población en 1990, cayó a menos de un quinto apenas dos décadas después. Este es un logro al que no debemos restar importancia.

Pero los más de 700 millones de personas que abandonaron la pobreza en el mundo siguen siendo, en su gran mayoría, muy vulnerables a los vaivenes de la economía. La desigualdad no ha disminuido suficientemente en el mundo en desarrollo y ha aumentado incluso en el mundo desarrollado. Según un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2008, en dos tercios de las economías de mercado representadas en ella, la desigualdad había aumentado a partir de 1980, siendo especialmente agudo este aumento en Estados Unidos², donde la proporción del producto apropiado por el 1% más rico de la población es la mayor de todo el mundo desarrollado.³ Mientras este país se recupera de la crisis en sus cifras agregadas, queda también en evidencia que casi la totalidad de la riqueza generada por la recuperación ha ido a aumentar las ganancias de los sectores de ingreso más alto.

Del lado del mundo en desarrollo, es paradójico el caso de China, el país donde tuvo lugar una parte muy grande de la reducción de la pobreza en las últimas décadas. Pero mientras cientos de millones de chinos salían de la pobreza en los últimos 25 años, en el terreno de la desigualdad la historia es distinta: el coeficiente de Gini para China subió de 0.217 en 1985, a 0.303 en 1999⁴. En suma, como en casi todo el mundo, menos pobreza pero más desigualdad; una gran acumulación de riqueza en los sectores de ingresos más altos y un muy numeroso sector de población altamente vulnerable.⁵

2 En 1977, el 1% más rico de los ciudadanos disponía del 9% del ingreso nacional (antes de impuestos). En 2008, ese porcentaje era de cerca del 24%. Robert Reich, *Aftershock: the Next Economy & America's Future*

3 Timothy Noah, *The Great Divergence*, Bloomsbury Press, 2013. El coeficiente de Gini de Estados Unidos era sólo mejor que el de tres países entre los treinta consultados, pero la acumulación de riqueza del 1% superior era la mayor de toda la muestra.

4 En América Latina, la región más desigual del mundo, el coeficiente es de .54 y se reduce muy poco después de impuestos. OECD, *Perspectivas Económicas de América Latina*, 2009.

5 Amartya Sen afirma incluso que, mientras China es responsable de la mayor parte de la reducción de la pobreza, el aumento de la desigualdad en ese país explica gran parte del crecimiento del coeficiente de Gini a nivel mundial.

Es una novedad importante en el discurso del Fondo Monetario que la desigualdad, en sus proporciones actuales, ha dejado de ser solamente un tema de justicia social, para convertirse también en un obstáculo para el crecimiento. Parece así cerrarse una brecha histórica en el pensamiento económico oficial, que habitualmente separaba los grandes temas del crecimiento económico de los temas “sociales” de la desigualdad y la pobreza.

En efecto, si bien en los últimos años el interés por los temas de distribución de la riqueza había aumentado ostensiblemente, los debates del Fondo, incluso después de la crisis, se centraban en los equilibrios monetarios y fiscales que se exigían a los países en el manejo de la crisis y en las mejores maneras de retomar el crecimiento, sin establecer una relación entre ambas variables. Ahora se propone tratar la desigualdad como una variable que incide sobre el crecimiento y se admite que sería un error enfocarse solamente en este último, no sólo porque sea éticamente equivocado hacerlo sino porque un exceso de desigualdad provoca lentitud en él. Así lo reconoce explícitamente Olivier Blanchard, Consejero Económico del FMI, en la Introducción al Informe Oficial de este año: *“Por último, a medida que los efectos de la crisis financiera se disipan lentamente, el panorama puede pasar a estar dominado por otra tendencia: el aumento de la desigualdad de ingresos. Aunque siempre se ha visto a la desigualdad como un problema central, hasta hace poco no se creía que tuviera fuertes repercusiones en los resultados macroeconómicos. Esta creencia está cada vez más en tela de juicio. Analizar de qué forma la desigualdad afecta tanto a la macroeconomía como al diseño de la política macroeconómica probablemente sea un tema cada vez más relevante en nuestra agenda de trabajo”*⁶.

¿A qué se debe que hoy el tema de la distribución y, más específicamente de la desigualdad, haya pasado a ocupar un lugar tan central en el debate económico global?

6 FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2014, Introducción, pg. XIII. Es interesante comparar el texto final de la Introducción al Informe de 2013, con el citado más arriba, para ver de qué manera el enfoque varía, apenas de un año a otro.

En primer lugar no se trata en caso alguno de una completa novedad, sino más bien de la aceptación de un diagnóstico que ya se hacía. Desde hace tiempo, instituciones de investigación, académicos y organismos internacionales venían advirtiendo sobre la gravedad de la gran brecha que se iba abriendo, en plena democracia, en el interior de las sociedades, al margen de su mayor o menor desarrollo. Incluso muchos de ellos advertían claramente de los riesgos que, no solamente para la convivencia democrática, sino incluso para el crecimiento económico, revestía esta desigualdad⁷.

En segundo lugar, la crisis financiera de 2008 y 2009 también jugó un papel importante, multiplicado por la enorme visibilidad de la crisis y sus actores, sólo comparable con la Gran Depresión de 1929. Aunque había malos presagios desde varios años antes, la virulencia de la crisis sorprendió a muchos, pero además dejó en evidencia que se trataba de fenómenos que iban más allá de lo puramente económico para abarcar también, en primer plano, lo político y lo legal. La irresponsabilidad con la cual se había jugado con la fe pública provocó una gran indignación, alimentada además por la evidencia de numerosos fraudes y por el hecho de que los supuestos autores de estas irregularidades debieron ser “rescatados” a fin de prevenir un quiebre total del sistema.

Por eso la condena pública, reflejada ampliamente en los medios, ya no se centró solamente en la situación de las víctimas de la crisis, sino también en los privilegiados que no sólo evitaron enfrentar

7 Entre las instituciones, sin desconocer los importantes aportes de todas ellas, cabe citar especialmente los Informes Anuales, globales y regionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entre los autores, Joseph Stiglitz *The Price of Inequality* (Norton Ed. 2013), Robert Reich en su obra ya citada y Paul Krugman en diversos artículos de opinión, se han referido muchas veces al impacto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento. Thomas Piketty junto a otros autores, especialmente Emmanuel Saez, ha contribuido sustantivamente con estimaciones desagregadas sobre la riqueza durante la década pasada. El libro *Capital in the Twenty-First Century* de Piketty (Harvard University Press, 2014), cuya edición en inglés ha tenido un éxito editorial instantáneo, resume esas investigaciones. El éxito reciente se debe probablemente a la calidad de la obra, pero también a que fue publicada en el momento preciso.

las consecuencias de sus actos, sino que aparecen como beneficiarios principales del rescate. La imagen generalizada es que, si bien al comienzo todos perdieron con la destrucción de riqueza que la crisis provocó, en la etapa de la recuperación los beneficios fueron, una vez más, mal distribuidos.

Como consecuencia, los estudios de la desigualdad han aumentado en el mundo entero y ya no se enfocan solamente en los extremos negativos de la pobreza extrema, sino que abordan crecientemente la magnitud, las causas y el impacto de la extrema riqueza.

En tercer lugar, la calidad de los datos disponibles es sustantivamente superior a la que existía pocas décadas atrás. Esa disponibilidad permite mostrar una realidad mucho más dramática, al llevar el análisis a grupos más exclusivos de privilegiados. Los quintiles del análisis tradicional han sido reemplazados por categorías mucho más finas, capaces de mostrar la riqueza de personas y grupos muy minoritarios de la sociedad. Estas categorías muestran una realidad mucho más dramática: el 1% más rico de los ciudadanos del planeta ha más que duplicado su riqueza en la última década, aumentando cada vez más su participación en el ingreso nacional de sus países. Según estudios recientes ese 1% ha llegado a controlar el 39% del Producto Mundial, y el 10% más rico el 83%; mientras que 2.700 millones de personas viven con menos de dos dólares al día. Más impresionante aún, es el dato que nos da recientemente The Economist: en Estados Unidos el 0,01% (16.000 familias) obtenía en 1980 el 1% del ingreso nacional; mientras que hoy ha llegado a captar el 5%.

En cuarto lugar, todo ello ocurre, como decíamos al comienzo, cuando la economía mundial atraviesa por un período delicado: los países que estuvieron en crisis se recuperan más lentamente de lo esperado; las potencias emergentes (los BRICS y otros), no crecen a la misma velocidad de antes y aquellas regiones, como América del Sur, que se beneficiaron del aumento de volumen y precio de las exportaciones de *commodities*, ven disminuir o estancarse esa demanda, con la consiguiente reducción de su ritmo de crecimiento y sin haber llevado a cabo, por lo general,

las reformas estructurales que les habrían permitido enfrentar el futuro inmediato con una mayor diversificación.

Un quinto factor de la nueva preocupación está en el impacto político que todo lo anterior puede llegar a tener. Como ya se ha dicho, la destrucción de riqueza durante la crisis golpeó a todos, pero ahora queda en evidencia que los daños más permanentes no son asumidos por todos en igualdad de condiciones. La posibilidad de que aquellos que salieron de la pobreza con la expectativa de una vida mejor, puedan volver atrás o, más simplemente no seguir avanzando, genera descontento y puede traducirse en inestabilidad política. Muchos recuerdan, por ejemplo, que el impuesto a la renta surgió en Estados Unidos en condiciones de fuerte desigualdad, cuando el 1% de la población se beneficiaba del 18% de la riqueza y ello provocaba desórdenes sociales de magnitud. En 2007 esa participación era ya del 24%, con niveles de información mucho mayores y medios de comunicación al alcance de todos. Y aunque los desórdenes sociales fueron en esta ocasión muy menores, las consecuencias políticas de fondo aún están pendientes y la desconfianza hacia el mundo político se mantiene muy viva. Las protestas de los años recientes, demandando mejor educación, mejor transporte público o más participación democrática, han ocupado muchos titulares en el mundo y seguramente se reproducirán en los próximos años.

El debate, finalmente, deja de ser puramente económico y se traslada de lleno al campo de las políticas públicas. Es verdad que en el proceso económico concurren factores de carácter virtuoso (conocimiento y destrezas adquiridas, inversión en ciencia y tecnología), para activar una mejor distribución del ingreso. Pero la mayor incidencia es de las decisiones políticas que en materia de distribución adoptan las autoridades de gobiernos democráticos, favoreciendo a unas categorías de personas y perjudicando a otras.

La economía capitalista ha tenido gran éxito en la generación de riqueza, qué duda cabe. Pero no genera necesariamente una buena distribución de los beneficios del crecimiento. Keynes ya lo había afirmado en la frase que abre el capítulo 24 de su Teoría General y que ha sido citada

muchas veces: “ *Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos*”⁸. Lejos de lo que pensaron algunos importantes autores, que escribieron en la única época (las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial) en que la desigualdad se redujo fuertemente, la curva de la distribución del ingreso volvería a marcar en 2007 cifras similares a las que marcaba en 1928, antes de comenzar la Gran Depresión. La economía de mercado vio crecer la economía, pero no tuvo el efecto virtuoso de mejorar la distribución del ingreso que muchos soñaban.

Esa tarea le correspondió a la política y, por varias décadas después de la Segunda Guerra Mundial la economía mundial siguió creciendo en medio de importantes medidas de distribución entre las cuales los impuestos progresivos sobre la riqueza y el aumento del rol del Estado en la salud, la educación y otros servicios públicos jugaron un importante papel.

Ese ciclo concluyó a fines de los setentas, reemplazado por otro que proclamaba la preeminencia del mercado, el fin de la regulación, la reducción sustantiva de los impuestos a los ingresos más altos y a la mayor riqueza, el rechazo a la negociación salarial colectiva y a la participación del Estado en los servicios sociales. El neoliberalismo se impuso en las principales economías del mundo desarrollado, seguidos dócilmente desde otras latitudes, incluso desde América Latina.

Más allá de la discusión sobre las ventajas económicas que el nuevo modelo pudiera exhibir o de las medidas que se aplicaron para reducir los déficits excesivos, la inestabilidad de las monedas y el proteccionismo comercial, lo que sí está claro es que la nueva política fracasó plenamente en materia de distribución. Si alguien sinceramente creyó que reducir impuestos, eliminar leyes de protección laboral, eliminar o reducir el gasto público social y desregular las empresas, abriría paso a un período de crecimiento del cual todos se beneficiarían por igual, la realidad se

8 **Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero**, cap 4, pg 328. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, sexta reimpresión, 1981.

encargó de desmentirlo. La economía mundial ha seguido creciendo, a paso relativamente similar al que antes tenía, pero la participación del capital (incluyendo un muy impetuoso capital especulativo) ha reportado ganancias promedio muy superiores al crecimiento de la economía, en desmedro de los asalariados de cualquier condición, cuya participación en el ingreso global es cada vez menor.

Cuando se explican las causas de la creciente desigualdad, es habitual que se la atribuya a factores “positivos” del crecimiento económico, como la mucha mayor demanda y altos salarios de los profesionales calificados, el premio al talento, el riesgo y la innovación, el paso a una competitividad global dado por el mayor acceso a mercados, etc. Todo esto puede ser real, aunque hay que considerar también que no existe, en la mayor parte del mundo, una verdadera igualdad de oportunidades sino más bien una transferencia de posiciones ventajosas por vía familiar y grupal, que hace que la mejor explicación para la riqueza sea proceder de una familia rica, o al menos acomodada o en condiciones de proporcionar una buena educación. La movilidad social es mucho menor de lo que se presenta en muchos países, limitada precisamente por los factores de calidad de educación y acceso que están en la base de la desigualdad.

Pero aún si se acepta que la desigualdad es provocada por las cambiantes condiciones del mercado, es claro que no encontraremos en ese mismo mercado las soluciones para enfrentarla. El incremento sostenido de la desigualdad se produce en las últimas cuatro décadas, cuando se comenzó a proclamar por algunos que “el Estado es parte del problema, no de la solución”. En 1970 el 1% de los norteamericanos obtenía el 9% del ingreso nacional, mientras la cifra era de 23.5% el 2007. No hay que hacer el discurso del anti neoliberalismo para concluir que el mercado libre no distribuye con justicia y que para ello es indispensable contar con políticas públicas adecuadas.

En definitiva el papel más crucial no es de la economía, sino de la política o, si se prefiere, de la política de Estado. Hoy se entiende mejor que el mercado no distribuye y que las decisiones políticas que tomen los Estados, para mejorar la distribución, son lo que hace compatible la

economía de mercado con la democracia. Sin embargo existe el riesgo de afectar con un exceso de políticas a la inversión y por ende el crecimiento de la economía. De ahí que la tarea de la política sea encontrar, de la mejor manera posible, un adecuado equilibrio, en el marco del estado de derecho, entre el crecimiento y la reducción de la desigualdad.

2. DESIGUALDAD DURABLE

Naturalmente, la desigualdad entre los seres humanos en una sociedad democrática no es en sí negativa. La sociedad humana está constituida por seres diversos, con distintas culturas, gustos y costumbres, que tienen creencias y modos de vida distintos. Poner eso en cuestión va contra los valores de libertad y diversidad en que se basa la convivencia democrática.

Cuando hablamos negativamente de la desigualdad nos estamos refiriendo, desde dos puntos de vista, a un concepto restringido: primero, la desigualdad existe entre categorías de ciudadanos y no de manera individual. Un caso de abuso en contra de una persona puede ser visto como una violación de sus derechos, pero no como un caso de desigualdad, a menos que todos, o la mayoría de los miembros de la misma categoría sean víctimas de una discriminación similar. Existe desigualdad en el plano social, cuando individuos que pertenecen a categorías distintas reciben, por ello, tratamiento y beneficios distintos desde el punto de vista legal o material, durante períodos muy largos de vida social. La desigualdad es, entonces, categórica; afecta a una categoría de seres humanos y es de naturaleza durable, no transitoria ni incidental⁹. Un segundo requisito para que podamos hablar de desigualdad es, que exista una discriminación importante y verificable que afecte a una persona o a un grupo de personas en su bienestar material, en sus oportunidades o en el ejercicio de sus derechos.

9 Charles Tilly, **Durable Inequality**, University of California Press 1998. Véase también, del mismo autor, **Democracy**, Cambridge University Press 2007, especialmente sobre la incompatibilidad entre democracia y desigualdad categórica.

Si se acepta esta definición, parece evidente que la desigualdad material que hoy afecta a muchos ciudadanos de nuestro mundo y de nuestra región constituye una grave forma de desigualdad. Si proyectamos las cifras de los últimos años, la esperanza de alcanzar finalmente la eliminación de la pobreza en casi todo el mundo parece al alcance de la mano, pero la brecha de ingreso entre los más ricos y los más pobres de la sociedad se mantendrá o se hará mayor. El que en una sociedad democrática se acepte la existencia de extrema pobreza, existiendo los medios para hacerla desaparecer, es claramente discriminatorio.

La desigualdad económica, de manera más general, parece cumplir también con la definición. Lo hace con la existencia de dos categorías de ingreso, que tienen en la sociedad un tratamiento distinto: la de quienes reciben ingreso por su trabajo y la de aquellos que reciben su ingreso como renta de su capital. Thomas Piketty ha definido esta situación de la siguiente manera: *“En verdad, el ingreso consiste de dos componentes: el ingreso por trabajo (sueldos, salarios, bonos, ganancias de trabajo no asalariado y otras remuneraciones legalmente calificadas como relacionadas con el trabajo) e ingreso del capital (renta, dividendos, intereses, ganancias de capital, royalties, y cualquier otro ingreso derivado del mero hecho de poseer capital en forma de tierras, bienes raíces, instrumentos financieros, equipos industriales, etc. Nuevamente sin importar su calificación legal precisa”*¹⁰

Piketty verifica luego que, a lo largo de varias décadas, el crecimiento del ingreso proveniente del capital ha sido de un 4% a 5%, mientras que el crecimiento de la economía ha sido, en promedio, de un 1,5%. Ello obviamente significa que la otra categoría, la de quienes viven de su trabajo, recibe una remuneración porcentual cada vez menor. Esta tendencia parece durable, sobre todo cuando el mismo autor y otros estiman que en los próximos años la desigualdad en el ingreso tenderá a ser mayor. Más aún, al parecer esta fue siempre la tendencia natural en la historia, interrumpida solamente en los años que van desde la Segunda

10 Thomas Piketty, Ob. Cit.

Guerra hasta comienzos de los ochentas, como producto de políticas públicas redistributivas y no de los movimientos del mercado.

Como hemos señalado al comienzo, existen aún en nuestras sociedades otro conjunto de desigualdades que reúnen los mismos requisitos para ser consideradas categóricas y durables. Entre otras, las derivadas de

- El desigual acceso a servicios públicos esenciales, como educación, salud, agua potable, vivienda, seguridad, transporte público;
- La discriminación que aún afecta a las mujeres, las poblaciones indígenas y afroamericanas, los migrantes, los discapacitados y otros grupos socialmente vulnerables;
- Las condiciones insuficientes en el ejercicio de derechos humanos, como el acceso a la justicia y la libertad de expresión;
- La informalidad laboral, que pone a un gran número de trabajadores en condiciones de precariedad en su empleo e ingreso, privándoles de la protección a que tienen derecho;
- Las posibilidades desiguales de participación política, tanto en el ejercicio del sufragio, como en la posibilidad de incidir efectivamente en la acción de las instituciones públicas.

Algunos datos generales sobre América Latina y el Caribe son útiles para comprobar la magnitud de los problemas que enfrentamos en el plano de la desigualdad.

- Si bien la región ha conseguido reducir sustantivamente la pobreza en los últimos años, ese importante logro sólo ha sido acompañado muy marginalmente de una reducción de la brecha entre los ingresos más bajos y más altos de la sociedad. Los países latinoamericanos, en particular, mantienen los coeficientes de Gini más negativos del mundo, aunque debe decirse también que hubo una baja marginal en los últimos años.
- Aunque la pobreza ha disminuido a un 30% de la población de América Latina y el Caribe, la cifra es aún alta para una región con nuestro nivel de desarrollo. Asimismo, entre las poblaciones

que viven en pobreza, están sobre representados los indígenas, los afro descendientes y los habitantes rurales.

- La discriminación de género también se presenta de manera importante. Esto evidencia que la pobreza y la exclusión social afecta en mayor proporción a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, profundizando la inequidad y la desigualdad.
- El empleo informal alcanza niveles del 50% de la Población Económicamente Activa, afectando especialmente a mujeres y jóvenes. La heterogeneidad estructural se acentúa debido a que los sectores de alta productividad representan cada vez más un menor porcentaje de la ocupación formal, acentuándose en la región las persistentes brechas salariales entre los más y menos calificados y según el sector laboral dentro del cual se desempeñan.
- A todo esto se agrega la inequidad en el acceso y calidad de los servicios sociales básicos. La desigualdad no es, por lo tanto solamente un asunto de distribución: también existen hoy tremendas desigualdades en la calidad de la educación, el acceso a la salud, la calidad de la vivienda y hasta la seguridad pública, que es un servicio social que se exige cada vez más pues el número de guardias de seguridad privados en muchos países es mayor que el de policías y agentes estatales.
- Sólo el 46% de la población ocupada está afiliada a la seguridad social, y el quintil más pobre presenta niveles de afiliación cercanos al 20% mientras que el quintil más rico llega al 58%. El 36% de los hogares no posee ningún tipo de protección social (ni siquiera no contributiva).
- La región presenta brechas educativas en varios de los niveles de la educación y una estratificación de la calidad de la oferta. El 24% de los/las jóvenes del quintil más pobre termina la secundaria mientras que en el quintil más rico la terminan el 83%; y existe además un cierto grado de herencia del capital educativo.

- Más de 250 millones de personas en las Américas carecen de un seguro de salud; 100 millones tienen impedimentos geográficos o económicos para el acceso a la cobertura sanitaria.

La desigualdad categórica (o durable) cuando alcanza niveles importantes que se expresan en diferencias excesivas de riqueza, en la acumulación de oportunidades de una categoría en desmedro de otra o en el uso arbitrario del poder para retener las condiciones de desigualdad, es incompatible con la democracia y su aumento en los próximos años podría tener efectos desestabilizadores.

La tendencia que juega un papel moderador respecto de las desigualdades categóricas en nuestras sociedades es que en ellas han crecido y aumentado sustantivamente los derechos que se confiere a los ciudadanos. Aunque las desigualdades persistan, debe reconocerse este esfuerzo.

De todo lo anterior, cabe resaltar el vínculo importante entre la desigualdad y la gobernabilidad de nuestros países. Según la CEPAL: *“en 2011, el 79% de la población regional opinaba que la distribución del ingreso en su país era muy injusta o injusta”*. La percepción de injusticia distributiva y la desconfianza en los poderes públicos han crecido en la última década. Ello pareciera indicar *“la persistencia de un profundo malestar ciudadano con el modo en que funcionan las instituciones y se distribuyen los bienes económicos, sociales y políticos en los países. A su vez, la asociación entre la desigualdad medida objetivamente y el malestar con dichas instituciones también indica el carácter conflictivo que en las sociedades latinoamericanas tienen, o pueden tener, los altos niveles de concentración de la riqueza y de diferenciación social prevalecientes”*.

El problema no es simple de resolver, porque como hemos visto, una mayor igualdad no se obtiene como producto del crecimiento económico. Como ha mostrado recientemente Larry Summers, no es que las clases medias se queden estancadas mientras sus economías crecen; al contrario, ellas también crecen, pero lo hacen a un ritmo menor (en realidad, mucho menor) que los sectores de más altos ingresos. Como

resultado, la brecha sigue creciendo, aunque la condición de vida de todos mejore. Y es difícil crear, en una economía de mercado, una situación en la cual los aumentos de los sectores de bajos ingresos aumenten más rápido que los de aquellos que controlan el proceso productivo y tienen los empleos más competitivos.

Para lograr una reducción de la desigualdad, por lo tanto, se requieren políticas públicas que reduzcan la desigualdad de oportunidades, aumentando en cambio la movilidad social a través de mejor educación, salud, acceso al crédito en condiciones de igualdad, servicios de vivienda y transporte y seguridad pública.

Sin embargo es importante recordar que el proceso de aumento de la desigualdad comenzó de manera consistente hace algo más de cuarenta años, cuando se inició una reducción sistemática de impuestos a los sectores más pudientes con el pretexto de aumentar las tasas de inversión, junto con políticas anti sindicalistas y contrarias a la negociación colectiva que tenían por objeto aumentar la competitividad reduciendo los costos de la mano de obra.

El desafío de lograr una distribución más justa está en la formulación de políticas públicas que incluyan un conjunto de políticas sociales efectivas y también reexaminen ajustes laborales y tributarios, de manera compatible con el crecimiento económico, pero defendiendo los intereses de los sectores más vulnerables.

El desarrollo de esas políticas enfrenta hoy, además, un obstáculo adicional que complica las tareas de los expertos. Ese obstáculo está en la pérdida de confianza en las instituciones que afecta a muchos de nuestros países, una pérdida de confianza que hace difícil acometer cambios que signifiquen un aumento de recursos para financiar las políticas públicas y fortalecer las instituciones. Recuperar esa confianza reformando profundamente nuestras instituciones es el gran desafío de la clase política de nuestro hemisferio.

LA OEA Y LA DESIGUALDAD

La desigualdad, que en su extremo se convierte propiamente en exclusión social, ha sido objeto de una especial atención por parte de la Organización de los Estados Americanos. Su tratamiento abarca todos los pilares fundamentales de nuestro trabajo: desarrollo integral, democracia, derechos humanos y seguridad pública.

Esta publicación tiene por objeto exponer, de manera sucinta, los principales problemas de desigualdad y exclusión que enfrentan hoy las Américas, examinar los caminos que es posible seguir ante ellos e informar sobre el trabajo que aporta, o puede aportar, la OEA al respecto.

Los artículos que la componen han sido escritos por las y los profesionales que dirigen nuestro trabajo en cada uno de estos temas y ello les confiere un valor muy especial. No constituyen declaraciones formales de política oficial de la OEA, sino que son el producto de la reflexión y la experiencia que proviene del trabajo de años. Por esta razón, hemos querido que sean firmados por sus autores.

En su artículo **Desigualdad e inclusión social en las Américas: elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro**, Maryse Robert nos introduce al mundo conceptual de la desigualdad y la exclusión social, ilustrando el estado actual de estos fenómenos en nuestro continente con una rigurosa descripción estadística. Kevin Casas Zamora, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri, en sus **Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas**, analizan las expresiones del fenómeno en la política y la democracia, estableciendo que en el hemisferio, y particularmente en América Latina, lo que encontramos son sistemas democráticos que han avanzado enormemente en ampliar la ciudadanía política, pero limitadamente en el efectivo disfrute de los derechos sociales y económicos. Emilio Álvarez Icaza, Norma Colledani e Imelda González en tanto, hacen un detenido examen de la relación entre la desigualdad, la exclusión social y los derechos humanos en su artículo **Discriminación y exclusión**. La interrelación entre esos fenómenos y el

acceso a la justicia es tratado, a su vez, por Dante Negro en su artículo **Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la Justicia**; en tanto Adam Blackwell y Paulina Duarte, en el artículo **Violencia, crimen y exclusión social**, examinan con detenimiento los efectos de la desigualdad y la exclusión sobre el delito y la inseguridad pública en el continente. Cletus Springer aborda el tema desde la perspectiva del desarrollo sustentable, exponiendo en particular las desigualdades en el acceso al agua y la energía en el hemisferio en su artículo **Un Desarrollo sostenible para hacer frente a la desigualdad**. En su artículo **Género e inclusión social**, Carmen Moreno y Hillary Anderson realizan un detallado examen de los orígenes y estado actual de la situación de desigualdad y exclusión de que son víctimas las mujeres y muestran vías posibles de acción para contribuir a superar el problema. Marie Levens, a su vez, nos ilustra sobre las expresiones del fenómeno en el ámbito del acceso a la educación y Catalina Botero hace otro tanto en lo relativo a la libertad de expresión en el continente, en sus artículos **La desigualdad en la educación en las Américas: Trabajando para crear oportunidades educativas para todos**, y **Acceso universal a la información y medios de comunicación**. Marcia Bebianno y Juan Manuel Jiménez, en su artículo **Migración y desigualdad en las Américas**, hacen un exhaustivo examen de la relación mutua que se establece entre esos fenómenos y María Claudia Camacho examina a su vez la relación entre trabajo, empleo y desigualdad en su artículo **Desigualdad en el empleo y el trabajo**. Jean Michel Arrighi explica las manifestaciones de la desigualdad contemporánea entre las naciones y en el seno de los organismos e instituciones multilaterales, así como los esfuerzos que los Estados, en su quehacer internacional, han realizado por superarlos, en su artículo **De algunas desigualdades en el derecho interamericano**. Finalmente, Paul E. Simons, José L. Vázquez y Víctor Martínez en su artículo **Inclusión Social y Drogas en las Américas** analizan la diversidad del problema de drogas en la región, sus determinantes sociales, factores de riesgo y los posible abordaje y estrategias de integración social en el contexto de la problemática de las drogas en la región.

Esperamos que su lectura contribuya a los esfuerzos que los Estados de las Américas, desarrollen para enfrentar el tema, siempre acuciante, de la desigualdad y la exclusión social en nuestro continente.

*Secretario General
Organización de los Estados Americanos



La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro

Maryse Robert*

El tema de la desigualdad ha pasado a primer plano en la agenda de políticas e investigaciones de las Américas. Los responsables de las políticas están concentrándose en el nexo entre desigualdad y pobreza, en tanto que los economistas están estudiando las relaciones entre la desigualdad, la redistribución y el crecimiento. En América Latina, la región más desigual del mundo, las políticas sociales más incluyentes ayudaron a 61 millones de personas a escapar de la pobreza y contribuyeron, junto con el crecimiento elevado y la estabilidad macroeconómica, a una reducción de la desigualdad de los ingresos durante el decenio pasado. Desde 1990, la tasa de pobreza de la región ha bajado de 48% a alrededor de 28%. La pobreza extrema también ha disminuido considerablemente, a 11%¹. La clase media de América Latina ha crecido; ahora, por primera vez, es igual al número de personas que viven en la pobreza. Sin embargo, todavía hay mucho que hacer para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible, ya que cuatro de cada diez personas viven en lo que el periódico *Financial Times* de Londres llama “el medio frágil”. No son pobres pero tampoco gozan de seguridad económica. Ganan entre cuatro y diez dólares

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2013* (Santiago, Chile: CEPAL, 2013), 15.

por día. Son muy vulnerables y propensos a caer de nuevo en la pobreza como consecuencia de conmociones económicas o familiares.

Aunque la distribución de los ingresos mejoró en América Latina en el último decenio, con el aumento de un punto porcentual como mínimo de la participación del quintil más pobre en el total de los ingresos en ocho países y la disminución de cinco o más puntos porcentuales de la participación relativa del quintil más rico en nueve países, la desigualdad sigue siendo un grave problema². Sin embargo, la desigualdad de los ingresos no es un fenómeno privativo de América Latina en nuestro hemisferio. Tanto Estados Unidos como Canadá, al igual que otros países desarrollados, han experimentado un aumento de la desigualdad en los últimos 30 años.

¿Pero qué es la desigualdad? ¿Es realmente importante? En este artículo se presenta un marco conceptual para la desigualdad y la inclusión social y se examinan los principales factores determinantes de la desigualdad y las tendencias recientes en nuestra región. También se aborda la manera en que podemos cerrar la brecha de la desigualdad y el papel que puede desempeñar la OEA en la promoción del desarrollo inclusivo y sostenible.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESIGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

La desigualdad es básicamente una medida relativa. No proporciona información sobre la situación de la gente en términos absolutos, sino que, como han recalcado Claire Melamed y Emma Samman, es un “concepto relacional” que puede abordarse en varios niveles. La desigualdad afecta la distribución entre personas dentro de los países, entre países y entre generaciones. Afecta las relaciones de las personas entre ellas y con instituciones de la sociedad. Aunque en general se entiende por desigualdad las diferencias entre personas dentro de un país, también puede entenderse como las diferencias entre países y

2 Ibid., 21.

generaciones. En este último caso, los especialistas a menudo prefieren usar la palabra “inequidad” en vez de “desigualdad”. El tema de la inequidad entre generaciones recibió mucha atención en las dos cumbres de Río sobre desarrollo sostenible. Los objetivos de desarrollo sostenible propuestos para el período posterior a 2015 ofrecen una oportunidad para llegar a un consenso político para beneficio de las generaciones futuras³.

1.1 Desigualdad vertical y horizontal

La desigualdad puede definirse también sobre la base de sus dos dimensiones. La desigualdad individual (o vertical) es la desigualdad entre personas independientemente del lugar donde vivan o del grupo social al que pertenezcan. Se da entre personas sobre la base del acceso a recursos tangibles e intangibles. En cambio, la desigualdad horizontal es el producto de la desigualdad entre grupos de personas o familias por motivos de raza, sexo, orientación sexual, lugar de nacimiento u otros factores. Ambas dimensiones de la desigualdad suelen reforzarse mutuamente y pueden crear y perpetuar ciclos de pobreza a través de las generaciones⁴.

1.2 Medición de la desigualdad: resultados en contraposición a oportunidades

El debate sobre la desigualdad generalmente se centra en la desigualdad de resultados desde el punto de vista de los ingresos (renta del trabajo y capital, por ejemplo) porque generalmente es más fácil de observar. La distribución de los ingresos puede medirse según su distribución funcional, es decir, la forma en que se reparten los ingresos entre los factores de producción básicos (tierra, mano de obra y capital) y el rendimiento que generan (rentas, salarios y ganancias). También puede medirse según la distribución de los ingresos entre personas y familias.

Sin embargo, el ingreso es una medida imperfecta de la desigualdad. Un componente importante de la desigualdad de resultados

3 C. Melamed y E. Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework” (Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), 12.

4 Beyond 2015 Campaign, “A Holistic and Human Rights-Based Approach for Addressing Inequality in the Post-2015 Development Agenda,” (2012), 3.

y, por consiguiente, de los ingresos, podría reflejar la desigualdad de oportunidades, así como diferencias en el talento y el esfuerzo. Los expertos han señalado que “los parámetros de medición de los ingresos se refieren a lo que la gente tiene, en vez de lo que puede hacer o ser, es decir, lo que Amartya Sen denomina sus capacidades o aptitudes para alcanzar metas razonadas”⁵. El enfoque de las capacidades de Sen se basa en la idea de libertad. Las capacidades “son ideas de libertad en el sentido positivo: qué oportunidades reales tiene uno con respecto a la vida que pueda llevar”⁶. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 se llega a la conclusión de que “la desigualdad en los resultados [...] es en gran medida consecuencia del acceso dispar a capacidades”⁷. Por lo tanto, lo que buscamos es sociedades que proporcionen igualdad de capacidades y oportunidades pero no necesariamente igualdad de resultados (ingresos, incluidas las rentas del trabajo y la riqueza), ya que la gente tiene preferencias y valores diferentes. Melamed y Samman señalan que “si las personas de una sociedad tuvieran las mismas capacidades, no cabría esperar necesariamente los mismos resultados [...] pero podríamos estar seguros de que esos resultados se deben a diferencias en las decisiones de las personas y no a limitaciones de su capacidad para tomar esas decisiones”⁸.

1.3 Igualdad de oportunidades, inclusión social y cohesión social

La igualdad de oportunidades y la inclusión social son conceptos que están relacionados entre sí. La inclusión social es el proceso de empoderamiento de personas y grupos, en particular los pobres y los marginados, para que participen en la sociedad y aprovechen las oportunidades. Da a la gente voz en las decisiones que influyen en su vida

-
- 5 Melamed y Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework,” 4.
 - 6 A. Sen. con J. Muelbauer, R. Kanbur, K. Hart, y B. Williams; G. Hawthorne, editores., *The Standard of Living* (Cambridge, Londres y Nueva York: Cambridge University Press, 1987), 36.
 - 7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011* (Nueva York: PNUD, 2011), 19.
 - 8 Melamed y Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework,” 2.

a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos⁹. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, define la inclusión como el proceso mediante el cual se logra la igualdad y se superan las disparidades en la productividad, las aptitudes (educación) y el empleo, la segmentación del mercado laboral y la informalidad, que son las causas principales de desigualdad¹⁰.

La inclusión social no es lo mismo que la igualdad de recursos (resultados). Hasta las personas en la gama superior de la distribución de ingresos pueden enfrentarse con la exclusión social como consecuencia de la discriminación por motivos de raza, sexo, orientación sexual o discapacidad. Entonces, la exclusión puede ser horizontal y afectar a varios integrantes de un grupo, sean ricos o pobres. Es un proceso que a veces, pero no siempre, resulta en la desigualdad de recursos.

La igualdad suele usarse como sustituto de la cohesión social, a pesar de tratarse de conceptos relacionados pero diferentes. La cohesión social se refiere a las percepciones de solidaridad y confiabilidad. Una “sociedad cohesiva” procura el bienestar de sus miembros, combate la exclusión y la marginación (inclusión social), crea un sentido de pertenencia y promueve la confianza (capital social), y ofrece a sus miembros oportunidades de movilidad social ascendente¹¹.

-
- 9 Banco Mundial, *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C. Banco Mundial, 2014) Se encuentra en <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-inclusion>.
- 10 Alicia Bárcena, “Equality and Social Inclusion,” (Febrero de 2014).
- 11 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World* (Paris: OCDE, 2011).

2. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DE LA OEA

Los Estados Miembros de la OEA han asumido un compromiso con los principios de igualdad de oportunidades e inclusión social, así como con el concepto conexo de la eliminación de la pobreza y, en particular, la pobreza extrema, en sus instrumentos básicos: la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas.

2.1 *La Carta de la OEA*

Uno de los propósitos fundamentales de la *Carta de la OEA*¹² es “erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio” (artículo 2, inciso *g*). Los Estados Miembros de la OEA reafirman que “la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida” (artículo 3, inciso *f*). Los Estados Miembros también hacen referencia a la igualdad de oportunidades al proclamar “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (artículo 3, inciso *l*), y en el artículo 34 abordan específicamente la igualdad de oportunidades y la inclusión social. “Convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral”. Para alcanzar estos objetivos, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de varias metas básicas, entre ellas la distribución equitativa del ingreso nacional, sistemas impositivos adecuados y equitativos, la erradicación rápida del analfabetismo y la ampliación de las oportunidades de educación para todos.

En el artículo 45 hacen referencia nuevamente a la igualdad de oportunidades al convenir en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación

12 Véase http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organización_de_los_Estados_Americanos.htm.

del siguiente principio: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica” (artículo 45, inciso a). También convienen en “la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático” (artículo 45, inciso f).

2.2 La Carta Democrática Interamericana

En el artículo 9 de la *Carta Democrática Interamericana*^{13/} se vinculan la igualdad de oportunidades (eliminación de toda forma de discriminación) y la inclusión social (participación ciudadana) al afirmar que “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. En el artículo 12, los Estados Miembros de la OEA se comprometen “a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema [...]. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca [] el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia”.

2.3 La Carta Social de las Américas

Aunque los Estados Miembros de la OEA están, con toda razón, orgullosos del progreso económico del último decenio, han reconocido que todavía tienen que abordar la forma de lograr sociedades más incluyentes.

13 Véase http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

En ese sentido, la región de las Américas ha mostrado su liderazgo con la adopción de la Carta Social de las Américas en 2012¹⁴, el único instrumento de su tipo a nivel regional que existe en el mundo. El tema de la Asamblea General de la OEA del 2014, “Desarrollo con Inclusión Social”, brindó una oportunidad para concluir y aprobar el Plan de Acción de la Carta y convertirla en un instrumento eficaz para el desarrollo sostenible e incluyente.

La Carta aborda los temas de igualdad de oportunidades, inclusión y cohesión social. Parte del reconocimiento de que “los pueblos de América tienen una legítima aspiración a la justicia social y sus gobiernos la responsabilidad de promoverla. El desarrollo con equidad fortalece y consolida la democracia, en tanto son interdependientes y se refuerzan mutuamente”¹⁵. En el artículo 1 se señala que “los pueblos de América tienen derecho al desarrollo en un marco de solidaridad, equidad, paz, libertad, y los Estados el deber de promoverlo con el fin de erradicar la pobreza, en particular la pobreza extrema, y alcanzar niveles de vida dignos para todas las personas”. En el artículo 3 se afirma que “los Estados Miembros, en su determinación y compromiso de combatir los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad y de enfrentar las causas que los generan y sus consecuencias, tienen la responsabilidad de crear las condiciones favorables para alcanzar el desarrollo con justicia social para sus pueblos y contribuir así a fortalecer la gobernabilidad democrática”.

En el capítulo II, sobre “desarrollo económico inclusivo y equitativo”, los Estados Miembros concuerdan en el artículo 6 en que “la formulación e implementación de políticas económicas y sociales adecuadas y transparentes [...] profundizarán el desarrollo económico, fomentando la inversión y la generación de empleo en todos los sectores y reduciendo las inequidades en el ingreso. Son objetivos importantes de esas políticas la lucha contra la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, el fomento de la igualdad de oportunidades y mejoras de los niveles de vida”. En el artículo 9, los Estados Miembros se comprometen a promover y ejecutar “políticas

14 Véase http://www.oas.org/es/centro_informacion/default.asp.

15 Comunicado de prensa de la OEA, 4 de junio de 2012. Se encuentra en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-206/12

públicas dirigidas al desarrollo económico con justicia social, reconociendo la importancia de los programas que contribuyan a la inclusión y cohesión social y generen ingresos y empleo”. En el artículo 10, los Estados Miembros “reconocen que la inversión pública y privada para la capacitación de recursos humanos, la infraestructura física, la investigación científica y tecnológica y la innovación es fundamental para reducir las desigualdades y promover el desarrollo económico inclusivo, justo y equitativo”.

En el capítulo III, sobre “desarrollo social, igualdad de oportunidades y no discriminación”, los Estados Miembros afirman en el artículo 12 que “tienen la responsabilidad de promover y alcanzar el desarrollo social con igualdad e inclusión social para todos”, mientras que en el artículo 14 señalan que “tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad que den prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y tomando en cuenta sus circunstancias nacionales”. En el artículo 15, los Estados Miembros “también reconocen la necesidad de adoptar políticas para promover la inclusión, prevenir, combatir y eliminar todo tipo de intolerancia y discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial para resguardar la igualdad de derechos y oportunidades y fortalecer los valores democráticos”.

En los artículos 16 a 23 de la Carta Social de las Américas, los Estados Miembros de la OEA abordan su compromiso con la igualdad de oportunidades y la inclusión social en relación con temas específicos: los servicios básicos, la salud, el hambre y la desnutrición, la educación, el agua, el uso de los recursos naturales, los desastres provocados por el hombre, y la ciencia y la tecnología. En el artículo 16, los Estados Miembros subrayan que “el acceso justo, equitativo y no discriminatorio a los servicios públicos básicos es esencial para el desarrollo integral”. En el artículo 17, los Estados Miembros afirman que “la salud es una condición fundamental para la inclusión y cohesión social, el desarrollo integral y el crecimiento económico con equidad”. En el artículo 19 se señala que “el acceso a una educación de calidad en todos los niveles y modalidades es vital para

lograr mayor equidad, mejorar los niveles de vida, fomentar el desarrollo sostenible, desarrollar el capital humano, reducir la pobreza, fortalecer las instituciones democráticas, transmitir valores cívicos y sociales, formar ciudadanos responsables y comprometidos con la sociedad, y promover la inclusión social”. En el artículo 20, los Estados reconocen que ‘el agua es fundamental para la vida y básica para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental y que el acceso no discriminatorio de la población al agua potable y a los servicios de saneamiento [...] contribuye al objetivo de combatir la pobreza’, mientras que en el artículo 21 se destaca que “la lucha contra la pobreza, la reducción de las inequidades, la promoción de la inclusión social, así como la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales son desafíos fundamentales e interrelacionados que enfrenta el Hemisferio; y la superación de estos desafíos es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible”. Por último, en el artículo 23 se señala que “el desarrollo científico y tecnológico contribuye a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y alcanzar el desarrollo integral”.

El capítulo IV de la Carta Social abarca los temas de “desarrollo cultural, diversidad y pluralismo”. En el artículo 24 se señala que “el desarrollo cultural es un elemento clave para el desarrollo social y económico de los pueblos que favorece la creatividad y la innovación así como la inclusión y la cohesión social”. En el artículo 25, los Estados Miembros convienen en fomentar “la participación de las personas en la vida cultural en un marco de pluralidad y respeto a la diversidad de las expresiones culturales, la inclusión social, el mejoramiento de la calidad de vida de todos los pueblos, el fortalecimiento de su identidad y dignidad, y la preservación y difusión del patrimonio cultural, en alianza con otros actores y sectores sociales”. En el artículo 27 afirman que “el reconocimiento de la igualdad de las personas dentro de la diversidad es una premisa central para las democracias de la región”. En el artículo 34, los Estados Miembros afirman que “la cooperación hemisférica contribuye al desarrollo integral de la persona humana y a la eliminación de la pobreza, de la exclusión social y de la inequidad, así como a la consolidación de la democracia, y a la prosperidad de todos los pueblos de las Américas”.

3. PRINCIPALES FACTORES DETERMINANTES DE LA DESIGUALDAD Y TENDENCIAS RECIENTES EN LAS AMÉRICAS

Como ya se dijo, la falta de datos dificulta la medición de la desigualdad, especialmente la igualdad de oportunidades, que podría influir en los resultados o en lo que llamamos la distribución de los ingresos. La medición de la desigualdad también está expuesta a diversos problemas estadísticos relacionados con los datos utilizados, que generalmente se basan en encuestas sobre los ingresos familiares, el consumo o el gasto. Cabe destacar los países de CARICOM, que aunque representan la mitad de los Estados Miembros de la OEA por lo general están ausentes en los documentos de investigación y las notas sobre política en relación con la desigualdad. El principal culpable es, una vez más, la falta de datos. Por lo tanto, habría que dedicar tiempo para tratar de subsanar esta deficiencia.

La distribución de los ingresos mejoró en América Latina durante el último decenio. De acuerdo con la CEPAL, el quintil más pobre “capta en promedio un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4% (en Honduras, el Paraguay y la República Dominicana) y el 10% (en el Uruguay), mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47%, con un rango que va del 35% (en el Uruguay) al 55% (en el Brasil)” (véase el cuadro 1)¹⁶.

La CEPAL también recalca que “los cambios constatados en la participación de los ingresos totales de los quintiles extremos se reflejan también en las variaciones de los índices de desigualdad”¹⁷. Doce de los 13 países sobre los cuales hay datos correspondientes a 2011 o 2012 notificaron una reducción del coeficiente de Gini. La única excepción es Costa Rica, que presentó un aumento general en el período 2002-2012. La desigualdad bajó más del 1% al año en Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Brasil, Perú y Uruguay, y por lo menos 0,5% al año en Chile, Colombia, Ecuador y Panamá¹⁸.

16 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2013*, 20.

17 Ibid., 22.

18 Ibid.

Los expertos han señalado dos factores determinantes principales que explican la disminución de la desigualdad de los ingresos en América Latina durante el último decenio. Primero, una reducción de la desigualdad de los ingresos laborales por hora como consecuencia de la disminución de la prima por calificación, es decir, el rendimiento de la educación primaria, secundaria y terciaria en comparación con la falta de escolaridad o con la escolaridad primaria incompleta. Como señalan Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez, “no se ha determinado inequívocamente cuáles son las causas de la disminución del rendimiento de la escolaridad. En algunos estudios se señala que el rendimiento bajó debido a un aumento de la oferta de trabajadores con mejor nivel de educación; en otros, debido a un cambio en la demanda que desfavoreció la mano de obra calificada”¹⁹. El segundo factor determinante de la disminución de la desigualdad de los ingresos es el aumento y la ampliación de las transferencias sociales progresivas, lo cual condujo a un aumento de los ingresos no laborales, en particular para los sectores más pobres.

En Estados Unidos, la proporción del ingreso nacional captada por el 1% de mayores ingresos tiene la forma de un gran arco en forma de U.²⁰ Era de 22,46% en 2012, el porcentaje más alto desde 1928 (23,94%), habiendo alcanzado el punto más bajo, de 8,86%, en 1976. El 10% más rico de los estadounidenses ahora capta 48% (2012) de los ingresos del país. La mitad de esa cifra corresponde al 1% más rico. En Canadá, el 1% más rico captó 13,62% del ingreso nacional en 2010, cifra que representa una disminución respecto del 15,46% alcanzado en 2006 pero un aumento respecto del 8,3% registrado en 1982. El 10% más rico recibió 33,19% de los ingresos, incluidas las ganancias de capital, libre de impuestos sobre la renta, en 2010²¹. El economista francés Thomas Piketty explica que, en

- 19 N. Lustig, L. F. Lopez-Calva, y E. Ortiz-Juarez, “Deconstructing the Decline in Income Inequality in Latin America,” *Tulane Economics Working Paper Series*, No 1314, abril de 2013, 1.
- 20 P. Krugman, “We’re in a New Gilded Age,” *The New York Review of Books*, 8 de mayo de 2014.
- 21 F. Alvaredo, A. B. Atkinson, T. Piketty y E. Saez. 2014, *The World Top Incomes Database* (Paris: Paris School of Economics). Se encuentra en <http://topincomes.g-mond>.

América del Norte, el principal factor determinante de la desigualdad no es las rentas del trabajo sino las rentas del capital²².

Cuadro 1
América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, por quintiles extremos, alrededor de 2002 y 2012(en porcentajes)

	Alrededor de 2002				Alrededor de 2012			
	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita
		Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)	QV/QI		Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)	QV/QI
Argentina	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolivia	2002	2,2	57,7	44,2	2012	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2002	4,9	55,1	18,4	2012	5,5	52,5	15,0
Colombia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Ecuador	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2002	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2012	4,3	54,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,3	2012	3,5	53,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2012	6,6	46,2	14,0
Nicaragua	2002	3,7	55,5	27,3	2012	5,6	46,0	14,5
Panamá	2002	3,6	52,2	25,8	2012	4,4	48,3	20,3
Paraguay	2002	4,2	51,8	23,2	2012	3,8	52,7	21,3
Perú	2002	4,5	49,6	19,3	2012	5,0	43,7	12,7
República Dominicana	2002	3,9	53,4	20,7	2012	3,9	50,8	19,4
Uruguay	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2013. Cuadro 3, pág. 23.*

parisschoolofeconomics.eu/ consultado el 20 de abril de 2014.
22 T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, MA: Belknap Press/Harvard University Press, 2014).

4. EL CIERRE DE LA BRECHA DE DESIGUALDAD: ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE LA DESIGUALDAD?

¿Es realmente importante la desigualdad? Sí, es importante cuando surgen disparidades en los ingresos como consecuencia de factores relacionados con la desigualdad de oportunidades, como la raza, la etnia, la orientación sexual, el lugar de nacimiento, el sexo o las características de la familia, todos los cuales son ajenos a la voluntad de la persona. Importa también para la cohesión social y la inclusión social. Reviste importancia cuando las desigualdades no surgen de procesos de libre mercado sino de lo que Acemoglu y Robinson denominan instituciones extractivas: la capacidad de los ricos para usar el poder político con el fin de extraer riqueza para ellos mismos²³. La desigualdad también reviste importancia para el crecimiento. En investigaciones realizadas hace poco por funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) se observó que la desigualdad reduce el crecimiento. En el estudio del FMI titulado “Redistribution, Inequality, and Growth” [Redistribución, desigualdad y crecimiento] se señala que el impacto negativo directo de las políticas redistributivas en el crecimiento es insignificante, mientras que el impacto indirecto de la redistribución, por medio de reducción de la desigualdad, es beneficioso para el crecimiento. Estas conclusiones indican que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento y la redistribución no lo es²⁴.

4.1 *El cierre de la brecha de productividad*

Según los cálculos de la CEPAL, los adelantos económicos del último decenio en América Latina y el Caribe no han conducido a cambios en la estructura de producción de la región e influyen en la reproducción de la desigualdad. El sector de alta productividad genera dos tercios (66,9%) del producto interno bruto (PIB) de los países de la región, el

23 D. Acemoglu y J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nueva York, NY: Crown Publishers, 2012).

24 J. D. Ostry, A. Berg y C.G. Tsangarides, “Redistribution, Inequality and Growth,” *IMF Staff Discussion Note, SDN14/02* (Washington, D.C.: FMI, febrero de 2014).

sector intermedio genera 22,5% y el sector de baja productividad genera 10,6%. Esta distribución se revierte en relación con el empleo: el sector de alta productividad (vinculado principalmente a la explotación de recursos naturales y a la producción de bienes) genera solo 19,8% de los empleos, mientras que el sector de productividad media emplea 30% de los trabajadores y el sector de baja productividad representa 50,2% de la fuerza laboral. Hay que considerar el uso de políticas focalizadas de apoyo a la industria, la tecnología y las pequeñas y medianas empresas (PyMES) para ayudar a hacer frente a las desigualdades en la productividad en América Latina^{25/}.

4.2 El cierre de las brechas de la política social

Durante el último decenio, el gasto social aumentó como porcentaje del PIB (18,6%) y del gasto público general (62,6%) en América Latina. En todos los países de la región se ampliaron los programas de transferencias condicionales en efectivo, que desempeñaron un papel importante en la reducción de la desigualdad en América Latina. Estos programas, que actualmente benefician a 113 millones de personas, abarcan el 19% de la población y el 47% de los pobres.

Aunque los programas de transferencias condicionales en efectivo proporcionan incentivos a los padres para que inviertan en el capital humano de sus hijos supeditando las transferencias al cumplimiento de ciertas condiciones, como asistir a la escuela, hay que trabajar más para mejorar el acceso a la educación de buena calidad, uno de los principales factores determinantes de la reducción de la desigualdad. Como se señala en el artículo sobre la educación, una población con un mejor nivel de educación podrá aprovechar la nueva tecnología y ser más productiva y competitiva. La educación es un instrumento eficaz para empoderar a la gente y reducir la desigualdad. Según la CEPAL, “una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia [...] dispone a las nuevas generaciones para insertarse

25 CEPAL, *Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails* (Santiago, Chile: CEPAL, 2010).

productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida”²⁶.

4.3 El cierre de las brechas de la política fiscal

En América Latina, la política fiscal no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en Estados Unidos y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los impuestos indirectos representan 52% de la carga tributaria en América Latina, pero solo 17,6% en Estados Unidos y 31,6% en los países de la OCDE²⁷/. El Compromiso con la Equidad (CEQ)²⁸, proyecto conjunto de la Universidad de Tulane y el Diálogo Interamericano, proporciona una comparación de la eficacia de la tributación y el gasto público entre seis países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay). Sus conclusiones son instructivas: con impuestos directos y transferencias se redujo la desigualdad de los ingresos durante el último decenio, mientras que los impuestos indirectos (como el impuesto al valor agregado) y los subsidios tuvieron un efecto mínimo en la desigualdad o socavaron algunos de los avances en ese ámbito. De todos los instrumentos fiscales, las transferencias públicas en especie para la enseñanza pública y la salud son los que han surtido el mayor efecto en la desigualdad. Estos resultados indican que, aunque América Latina es la región más desigual del mundo, la política fiscal sigue siendo un instrumento en gran medida desaprovechado para reducir la desigualdad²⁹.

26 Ibid., 206-07.

27 Ibid.

28 Véase <http://www.commitmentoequity.org/>.

29 Banco Mundial, *Social Gains in the Balance*.

5. EL PAPEL DE LA OEA EN EL CIERRE DE LA BRECHA DE DESIGUALDAD Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

La necesidad de reducir la pobreza y la inequidad, ofrecer igualdad de oportunidades y erradicar la pobreza extrema sigue planteando un reto sobrecogedor para las Américas. A fin de abordar estos problemas, la OEA promueve la *cooperación solidaria* de todos los Estados Miembros, independientemente de su grado de desarrollo, que les da una oportunidad “para ofrecer asistencia técnica y compartir experiencias y prácticas óptimas con otros países en un marco de beneficios mutuos que fomente el desarrollo económico y social sostenible”³⁰. En ese contexto, los programas que la OEA/SEDI³¹ concibe “tienen como finalidad aprovechar al máximo cada una de estas tres áreas que distinguen a la Organización de otras instituciones, pues en ellas puede ofrecer resultados reales: diálogo sobre políticas, cooperación para el desarrollo y fomento de capacidades”³².

La desigualdad y la pobreza son dos conceptos multidimensionales por definición que, por consiguiente, requieren un enfoque integral y holístico. La OEA, la única entidad interamericana que cuenta con una estrategia en la que participan “todos los Gobiernos”³³, proporciona un espacio singular para “la formulación e implementación de una agenda de desarrollo integral que no esté limitada por nada y que se beneficie

30 OEA/SEDI, “Presentación de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral sobre la agenda de desarrollo en la OEA: crecimiento, sostenibilidad e inclusión.” Preparado para la XXXVII Reunión Ordinaria del CIDI, celebrada el 14 de abril de 2014). OEA/Ser.W, CIDI/doc.89/14/Rev.1, 7 abril de 2014, 2.

31 OEA/SEDI es la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral en la Secretaría General de la OEA.

32 OEA/SEDI, “Presentación de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral sobre la agenda de desarrollo en la OEA: crecimiento, sostenibilidad e inclusión.” Preparado para la XXXVII Reunión Ordinaria del CIDI, celebrada el 14 de abril de 2014). OEA/Ser.W, CIDI/doc.89/14/Rev.1, 7 abril de 2014, 2.

33 Ibid., 3.

de los aportes de otros sectores y disciplinas. Ninguna otra institución en las Américas tiene el mismo amplio alcance con instituciones políticas pues colabora simultáneamente con ministerios de relaciones exteriores, trabajo, educación, turismo, desarrollo social, desarrollo sostenible y ciencia y tecnología, y al mismo tiempo mantiene una relación de confianza con la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas”³⁴. Básicamente, “el diálogo de políticas es la esencia de la estrategia de desarrollo de la OEA y conforma las iniciativas y acciones de la Secretaría General en materia de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional, así como lo que se refiere a la ampliación y consolidación de alianzas estratégicas para la cooperación”³⁵. Un ejemplo reciente fue la conferencia “Alianzas para la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: un catalizador para el crecimiento inclusivo”, organizada en abril de 2014 por la Red Interamericana de Protección Social de la OEA, que ofreció a funcionarios de gobierno de los Estados Miembros de la OEA (RIPSO) la oportunidad de conversar sobre experiencias fructíferas con programas, productos y servicios de capacitación financiera y comenzar a forjar alianzas público-privadas con proveedores de servicios financieros y fundaciones³⁶. Otro ejemplo es la Red Interamericana de Competitividad (RIAC), que se ha convertido en una plataforma afianzada y reconocida en las Américas para facilitar el diálogo sobre políticas públicas y llevar a cabo iniciativas de cooperación útiles que ayudan a los países a reducir las brechas de productividad y a avanzar en su agenda de desarrollo.

*Directora, Departamento de Desarrollo Económico y Social
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

34 Ibid.

35 Ibid.

36 La conferencia, celebrada el 29 y 30 de abril de 2014, fue organizada conjuntamente por la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Fondo Ciudades por la Capacitación Financiera (CFE) y la Oficina de Capacitación Financiera del Departamento de Asuntos del Consumidor de la Ciudad de Nueva York (OFE).



Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas

Kevin Casas Zamora*

Betilde Muñoz-Pogossian**

Marian Vidaurri***

La democracia tiende a cumplir dos funciones centrales para cualquier comunidad humana. En primer lugar, como lo plantea Schattschneider, *“provee al público... un sistema alternativo de poder, que puede ser utilizado para contrabalancear el poder económico.”*¹ La esfera de igualdad de la ciudadanía busca compensar las desigualdades sociales y económicas, que son desigualdades de poder. La excesiva concentración de recursos económicos milita contra el expreso objetivo de la democracia, particularmente en su acepción liberal, de distribuir el poder y evitar cualquier modalidad de su concentración.² Así, en segundo lugar, la democracia es un mecanismo para distribuir poder. La muestra más elocuente de ello es la institución del sufragio universal, esto es la existencia de una distribución alícuota entre todos los ciudadanos del derecho de tomar parte, directa o indirectamente, en las grandes decisiones de la *polis*. El desempeño de todo sistema democrático debe, pues, medirse contra dos varas: por un lado, su capacidad para garantizar la vigencia de una esfera igualitaria de derechos, capaz de compensar otras formas de desigualdad, y, por otro, su capacidad para romper grandes concentraciones de poder.

- 1 Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Fort Worth: Harcourt, 2006), 119.
- 2 Samuel P. Huntington, “The modest meaning of democracy,” en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, ed. Robert Pastor. (New York: Holmes & Meier, 1989), 19 y 25.

Todas estas consideraciones tienen especial importancia en el Hemisferio Occidental y, en especial, en América Latina y el Caribe (ALC), una región definida por una larga historia de desigualdades y exclusiones múltiples por motivos de estatus socio-económico, género y origen étnico. En la última década, ALC ha conseguido, por primera vez desde que se tiene registro, reducir levemente los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Según la evidencia disponible, el coeficiente de Gini³ para la región ha disminuido de .55 en 1995 a .52 en 2010.⁴ Un total de 14 países de la región, entre 17 para los que se tiene información comparable, vió disminuir su coeficiente de Gini en la última década.⁵ Sin embargo, ALC continúa ostentando el primer lugar como la región más desigual del planeta. Los países más equitativos en la región (Uruguay y Argentina) registran indicadores de desigualdad peores que los más inequitativos en Europa Occidental y del Este y que todos los miembros no latinoamericanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por sus siglas en español).⁶ Tan arraigada desigualdad se refleja en una aguda y extendida percepción de injusticia: de cada 10 latinoamericanos, 7 consideran injusta la actual distribución del ingreso en sus países.⁷

De forma más clara que cualquier otra región del mundo ALC es tan democrática como altamente desigual. ¿Qué nos dice esa coexistencia sobre la vigencia efectiva del ideal democrático en la región? Esa es la pregunta que aspiran a contestar las siguientes páginas. Ellas buscan sustentar las siguientes cuatro afirmaciones:

- 3 Indicador utilizado para calcular la desigualdad en la distribución del ingreso, que oscila entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total).
- 4 Joao Pedro Azevedo, Gabriela Inchaust, y Viviane Sanfelice, "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 6715 (diciembre 2013).
- 5 Luis F. López-Calva, y Nora Lustig, "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy," en *Declining Inequality in Latin America: A decade of progress?* L.F. López-Calva, y N. Lustig, eds. (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010).
- 6 Banco Mundial, "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean," World Bank Document 78507 (junio 2013).
- 7 Corporación Latinobarómetro, Informe 2013 (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2013).

1. En el transcurso de las últimas décadas, ALC ha avanzado enormemente en la construcción de democracias electorales y en el ejercicio de derechos civiles y políticos, pero bastante menos en la reducción de las desigualdades socio-económicas (aunque existen avances).
2. A pesar de sus múltiples causas, la persistencia de altos niveles de desigualdad y exclusión es sugerente de taras importantes en el funcionamiento de la democracia, esto es de limitaciones en su capacidad para distribuir el poder político y hacer posible el acceso a él por parte de grupos tradicionalmente subordinados.
3. En ALC esas limitaciones tienen que ver, entre otros factores, con quién participa en las elecciones y quién resulta electo, dimensiones en las que persisten sesgos que son favorables a la reproducción de desigualdades y formas de exclusión socio-económicas.
4. Algunas de estas barreras son susceptibles de reformas por mecanismos dentro de la democracia.

El análisis procederá en tres partes. En la primera sección se establecerá el avance registrado en ALC en la construcción de instituciones democráticas y en la expansión de los derechos políticos a lo largo de la última generación. En la segunda sección se examinarán algunos de los sesgos sociales y económicos más visibles que presenta el ejercicio de los derechos políticos –fundamentalmente el derecho a elegir y ser elegido— en la región, echando mano a la evidencia empírica disponible, alguna de ella proveniente del acervo de información generada por el trabajo especializado de la OEA en materia electoral. En la tercera y última sección se sugerirán algunos remedios institucionales para corregir tales sesgos, soluciones fundadas, en algunos casos, en la experiencia recabada por la Organización a lo largo de varias décadas de observar procesos electorales y proveer cooperación técnica para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el hemisferio.

1. LA EXPANSIÓN RECIENTE DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LAS AMÉRICAS

El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas del hemisferio es una esfera donde, a pesar de las muchas tareas pendientes, el progreso ha sido notable. Aunque la medición de los derechos políticos —entendidos éstos como el poder elegir y ser electo, aunado a la capacidad de los estados de garantizar el pleno ejercicio de ese poder— es un problema complejo⁸, existen algunos indicadores rigurosos a los que se puede echar mano.

Los datos arrojados por la metodología de *Freedom House*,⁹ muestran como ALC ha mejorado notablemente desde 1990 en su variable de *derechos políticos*, en particular (ver Tabla 1). Entre 1990 y 2014, 12 países han mejorado y 9 han mantenido una calificación perfecta con respecto a la variable de derechos políticos. Solo 7 países han desmejorado en cuanto a este indicador (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Venezuela).

8 Ver, por ejemplo: Gerardo L. Munck, “Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems,” en *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, ed. D. Narayan (Washington, DC: World Bank, 2013); Gerardo L. Munck, *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2009); Kirk Bowman, Fabrice Lehoucq, y James Mahoney, “Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America,” *Comparative Political Studies*, 38 (8) (2005): 939-70; Gerardo L. Munck y Jay Verkuilen, “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices,” *Comparative Political Studies*, 35 (1) (2002): 5-34; PNUD, *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, (PNUD, 2004).

9 Freedom House es una organización que mide la libertad en el mundo desde 1972 a través de una metodología que otorga una calificación sobre el grado de libertad disfrutado por un país. Para cada una de las dos variables (derechos políticos y libertades civiles), la metodología utilizada otorga calificaciones del 1 (nivel más alto) al 7 (nivel más bajo).

Tabla 1
Calificación “derechos políticos” de Freedom House 1990 v. 2014.

País	Derechos políticos (1990)	Derechos políticos (2014)	Diferencia
Antigua y Barbuda	3	2	1
Argentina	1	2	-1
Bahamas	2	1	1
Barbados	1	1	0
Belize	1	1	0
Bolivia	2	3	-1
Brasil	2	2	0
Canadá	1	1	0
Chile	2	1	1
Colombia	3	3	0
Costa Rica	1	1	0
Cuba	7	7	0
Dominica	2	1	1
Ecuador	2	3	-1
El Salvador	3	2	1
Estados Unidos	1	1	0
Grenada	2	1	1
Guatemala	3	3	0
Guyana	5	2	3
Haiti	4	4	0
Honduras	2	4	-2
Jamaica	2	2	0
México	4	3	1
Nicaragua	3	4	-1
Panamá	4	2	2
Paraguay	4	3	1
Perú	3	2	1
República Dominicana	2	2	0
St. Kitts y Nevis	1	1	0
St. Lucía	1	1	0
St. Vincent y las Granadinas	1	1	0
Suriname	6	2	4
Trinidad y Tobago	1	2	-1
Uruguay	1	1	0
Venezuela	1	5	-4
Promedio Regional	2.4	2,2	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del Estudio “Freedom in the World” de Freedom House, ediciones 1990 y 2014

Por su parte, el Índice de Democracia Electoral (IDE)¹⁰, propuesto por PNUD permite medir los avances en materia de democracia electoral en una escala del 0 al 1. Aunque minimalista en su análisis de la capacidad de la democracia para distribuir el poder, concentrando el enfoque solo en el acceso al poder en elecciones más no en su ejercicio, el Índice dibuja un escenario favorable para la democracia en América Latina. En una escala de 0 a 1, el progreso para la región ha sido notorio. Mientras que en la década de 1990 el promedio del IDE para la región era de 0.86, este indicador mejoró para 2002 con un promedio de 0.93.

Todos los países de la región reconocen el derecho universal al voto. Aunque en algunos países persisten restricciones al voto para militares en ejercicio, policías y miembros del clero, así como a ciudadanos condenados o en espera de juicio, cada vez son menos los que mantienen esas limitaciones. Más aún, mientras que hace 10 años los países de América Latina no garantizaban a sus ciudadanos en el exterior la posibilidad de votar, hoy en día solo un país, Uruguay, no lo permite. El balance apunta a que en la actualidad hay un reconocimiento amplio al derecho de los ciudadanos de elegir sus representantes.

Positiva también ha sido la evolución en torno al número de casos de interrupciones en mandatos presidenciales conferidos por elecciones. Mientras que entre 1990 y 2002 se registraron 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos¹¹, entre 2003 y 2014 el número bajó por 50%, con un total de 5 casos presentados¹².

10 El Índice de Democracia Electoral es presentado por primera vez en el estudio de PNUD (2004) titulado “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” construyendo sobre discusiones previas en el ámbito académico. Es un índice agregado de los siguientes cuatro aspectos de las elecciones democráticas: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres, y cargos públicos electos.

11 Información recopilada por el Sistema de Análisis Político y Prospectivo Interamericano (SAPPI) del Departamento de Sustentabilidad Democrática y de Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos (DSDME/SAP). Los 10 casos de mandatos presidenciales interrumpidos de 1990 a 2002 son: Haití (1991), Brasil (1992), Guatemala (1993), Venezuela (1993), República Dominicana (1996), Ecuador (1997), Paraguay (1999), Ecuador (2000), Perú (2000), y Argentina (2001).

12 Información recopilada por el SAPPI/DSDME. Los 5 casos de mandatos

Asimismo, existe el consenso generalizado que durante los últimos 30 años las elecciones en AL se han convertido en procesos más limpios¹³. Es decir, las irregularidades significativas en el escrutinio han venido en descenso en la región. Pese a estos logros, persisten retos importantes para lograr una competencia electoral equitativa. En teoría, cualquier partido, agrupación, o movimiento político puede participar en elecciones bajo condiciones equitativas de competencia. En la práctica, el acceso al financiamiento político y a medios masivos de comunicación¹⁴, por mencionar dos factores, tienden a desfavorecer a las organizaciones partidarias pequeñas, emergentes y/o a las que no tienen acceso al poder y al presupuesto del Estado.

Esto último nos da un primer indicio de los problemas que presenta la región para traducir las formas elementales de igualdad política que ha adoptado en forma generalizada en resultados capaces de erradicar las seculares exclusiones que han definido su historia política. Como lo veremos a continuación, esa traducción se ve afectada en la práctica por desigualdades reales en el ejercicio del sufragio y en el acceso al poder.

presidenciales interrumpidos de 2003 a 2014 son: Bolivia (2003), Haití (2004), Ecuador (2005), Honduras (2009), y Paraguay (2012).

13 Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu, "Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America", *Electoral Studies* 3 (2013).

14 Ver, por ejemplo: Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto, "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, eds., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (IDEA-OEA-UNAM, 2011); Delia M. Ferreira Rubio, "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política", *Cuadernos de CAPEL: Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, 57 (septiembre 2012); OEA, *Política, Dinero y Poder: Un dilema para las democracias de las Américas* (2011).

2. LOS SEGOS DE UNA DEMOCRACIA DESIGUAL

a. ¿Quién vota?

La falta de equidad en la participación electoral perjudica los principios básicos de igualdad política y de representación. Si los grupos excluidos por razones socio-económicas, de género o etnia no emiten su voto, no se puede esperar que los gobernantes electos representen efectivamente sus intereses y atiendan sus demandas una vez que ocupen los cargos públicos. Si los ciudadanos de bajos recursos, por ejemplo, no votan, no es dable esperar que el gobierno produzca e implemente políticas públicas focalizadas en reducir la pobreza y la desigualdad. No es sorpresa entonces que los datos disponibles indiquen que las sociedades donde se reportan altos niveles de participación electoral, también son las que cuentan con mayor equidad económica.¹⁵

La literatura existente con respecto a las variables determinantes de la participación electoral es muy amplia. Aunque algunos argumentan que la participación es principalmente influenciada por variables institucionales y políticas¹⁶, existe suficiente evidencia empírica para demostrar que la participación electoral está correlacionada con factores socioeconómicos, incluidos el nivel de ingreso y de educación¹⁷.

En las Américas la evidencia muestra que los grupos que cuentan con mayores niveles de educación e ingresos votan más que el

- 15 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, "Equality of Political Participation in the Americas," en *The Political Culture of Democracy in the Americas*, 2012: Towards Equality of Opportunity, Mitchell Seligson, Amy Smith, y Elizabeth Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).; D. C. Mueller y T. Stratmann, "The Economic Effects of Democratic Participation," *Journal of Public Economics* 87 (2003): 2129-2155, citada en Seligson, Smith, & Zechmeister, eds. (2012).
- 16 Carolina Fornos, Timothy Power y James Garand, "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000, *Comparative Political Studies*, (octubre 2004).
- 17 André Blais, *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000); Pippa Norris, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, (New York: Cambridge University Press, 2002); André Blais y Louis Massicotte Agnieszka Dobrzynska, "Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?," (Université de Montréal, marzo 2003). <http://www.elections.ca/res/rec/part/tuh/TurnoutHigher.pdf>

resto de la población. Según datos del Barómetro de las Américas 2012 del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt¹⁸, en las Américas la diferencia en la participación electoral entre el quintil de la población con más educación y riqueza y el quintil menor, es de 15 puntos porcentuales. En 2012 el nivel de participación de personas de bajos recursos y sin educación formal fue de 67%, mientras que ejercieron su derecho al sufragio un 82% de los votantes provenientes del quintil más alto y con educación superior.

Otro estudio reciente sugiere que ciertos factores socio-económicos como educación, situación de empleo y nivel de ingreso, afectan el nivel de participación electoral en América Latina.¹⁹ Los investigadores concluyen que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema son menos propensos a votar que el resto de la población. De forma interesante, además, el análisis afirma que los factores socioeconómicos inciden más sobre participación electoral en América Latina que en los países industrializados. Y, aunque los estudios citados no insinúan que el diseño electoral-institucional (tipo de sistema electoral, voto residencial, voto obligatorio, entre otros) no influye, si concuerdan en que el aspecto socio-económico tiene un impacto en la participación electoral en la región.

En cuanto a los factores de raza y etnia, los datos de LAPOP sugieren que dichas variables son menos determinantes en el nivel de participación electoral. En palabras de Hinton, Moseley & Smith, *“las desigualdades en la participación electoral en los países de las Américas, tienden a ser el resultado de las desigualdades económicas, y no de género o discriminación racial”*²⁰. Esto no significa, en absoluto, que grupos como la población afrodescendiente e indígena no tropiecen con barreras ciertas para participar en la democracia, en la medida en que, abrumadoramente,

18 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas,” en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, M. Seligson, A. Smith, y E. Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

19 Nestor Castaneda-Angarita y Miguel Carreras, “Explaining Voter Turnout in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 47 (8) (julio 2012).

20 Idem

forman parte de los estratos socio económicos de bajos ingresos. En efecto, la evidencia sugiere que los afrodescendientes se encuentran “desproporcionalmente en las áreas residenciales más pobres” y “padece(n) una situación de discriminación estructural.”²¹ El 90% de las poblaciones afrodescendientes en los países de la región viven en pobreza y pobreza extrema, y en muchos casos no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, vivienda y agua potable.²² Lo mismo se aplica a los pueblos indígenas en ALC.²³ A pesar de que en los últimos veinte años los grupos de indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático “desde la perspectiva del voto pasivo y activo”, continúan enfrentando seculares desventajas para su participación política. El resultado de estos sesgos es una democracia electoral con una “representación imperfecta” o desigual, que equivale a decir una democracia que no es del todo incluyente.²⁴

Distinto a la continua desigualdad en la participación política según niveles socio-económicos y de educación, la brecha de género se ha cerrado. En 2012 más mujeres que hombres ejercieron el sufragio,, a diferencia del 2004 cuando las cifras favorecían ligeramente a los hombres.²⁵ Cabe destacar que el nivel de educación de las mujeres y su participación electoral están correlacionados positiva y fuertemente.

-
- 21 CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2011), 16 y 17.
- 22 Mala Htun, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America,” (2014 – próxima publicación). Por ejemplo, 43% de afrodescendientes viven bajo de la línea de pobreza en Brasil, comparado con 22% de blancos. Con respecto al acceso a la educación, el logro educativo promedio de un afrodescendiente de Brasil en 2006 fue de 6,2 años (un aumento de 4,3 años en 1995).
- 23 PNUD - Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina*, (mayo 2013).
- 24 Nancy Bermeo, “¿Acaso la democracia electoral promueve la igualdad económica?” *Journal of Democracy* en español 2 (julio 2010).
- 25 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas,” en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, M. Seligson, A. Smith, y E. Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

Según un análisis realizado en 2005 para los países de Centro y Sur América, el incremento de 1% en el alfabetismo de las mujeres se relaciona a un incremento promedio de 0.87% en la participación electoral.²⁶

b. ¿Quién accede al poder político?

Más agudos son los desequilibrios en la composición de los órganos del poder político, que consistentemente sub-representan a grupos económicamente subordinados, a las minorías étnicas y a las mujeres. Para estos ciudadanos y ciudadanas, las posibilidades reales de participar en el ejercicio del poder son mucho más limitadas. Con ello, se corre el riesgo de que esas brechas de inequidad sean replicadas inter-generacionalmente en la región.

Es justo decir que en el pasado reciente la región ha experimentado un notorio cambio en las percepciones sobre el liderazgo de miembros de grupos tradicionalmente marginados del poder. Las personas que piensan que el lugar de las mujeres está en la casa, o que los miembros de ciertos grupos étnicos no son buenos líderes políticos, seguramente van a ser menos propensos a la participación de esos grupos en la vida pública o a votar por estos candidatos.²⁷ Hoy, de acuerdo con datos de LAPOP, los países de la región tienden a rechazar la afirmación de que “los hombres son mejores líderes que las mujeres”. Cerca del 75% de la población entrevistada en los países de la región ya no está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación. En promedio, en aquellos países en los que se ha aprobado la cuota, existe una disposición aún mayor a no rechazar los liderazgos de las mujeres.²⁸ Debe enfatizarse el impacto que la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo puede tener en el cambio de las

26 Scot Schraufnagel y Barbara Sgouraki, “Voter turnout in Central and South America”, *The Latinoamericanist*, 40, (2005), 50.

27 Nicole Hinton, Mason Moseley, y Amy Smith, “Equality of Political Participation in the Americas”, en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, Mitchell Seligson, Amy Smith, y Elizabeth Zechmeister, eds. (LAPOP, 2012).

28 Son 16 los países de la región que han aprobado la cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

actitudes sociales. Diversos estudios han documentado este fenómeno de “representación simbólica” y constatan que en localidades o países donde hay liderazgos femeninos, el estar expuestos a estos ha reajustado los estereotipos tanto de hombres como de mujeres sobre las capacidades de las mujeres para liderar.²⁹ De la misma manera han cambiado en ALC las percepciones sobre el liderazgo por miembros de comunidades étnicas. Según cifras de LAPOP, casi el 88% de los ciudadanos de las Américas están en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que “las personas de piel oscura no son buenos líderes”.

Pero los números muestran que las desigualdades en el acceso al poder político son persistentes y que la representación real frecuentemente marcha muy atrás del cambio en las percepciones de la opinión pública. En una región con profundas desigualdades en la distribución del ingreso persisten, para empezar, grandes disparidades de clase en el acceso al poder formal. Así, un trabajo reciente de Carnes & Lupu demuestra que la desigualdad económica y de clases influye en el nivel de representación en la composición de los parlamentos en América Latina.³⁰ El estudio detecta la existencia de grupos sub-representados, esencialmente excluidos del diseño y toma de decisiones de política pública. Por ejemplo, de acuerdo con la definición del estudio, un 80% de los ciudadanos de la región son de la clase trabajadora, pero únicamente de 5 a 20% de los legisladores en cada país provienen de este segmento.³¹

Resistentes al cambio son también las disparidades por origen étnico. Según cifras de la ONU, en ALC los pueblos indígenas constituyen cerca del 10% de la población y porcentajes mucho más elevados en Perú, Guatemala y Bolivia, caso este último en el que constituyen cerca de un 60% de la población total. Estas cifras contrastan vivamente con los datos

29 Leslie A. Schwindt-Bayer, *Political Power and Women's Representation in Latin America*, (New York: Oxford University Press, 2010), citado en Nestor Castaneda-Angarita y Miguel Carreras, “Explaining Voter Turnout in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 47 (8) (julio 2012).

30 Nicholas Carnes y Noam Lupu, “Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America,” *American Journal of Political Science* (2014 - próxima publicación).

31 Idem

de un estudio elaborado recientemente por el PNUD³² sobre la realidad de la exclusión de los grupos indígenas de los parlamentos en seis países latinoamericanos (ver Tabla 2).

Tabla 2
Representación indígena en 6 Parlamentos de AL.

País	Año	Total Curules	Total Indígenas	Total Mujeres Indígenas
Bolivia	2009-15	130	41 (31,5%)	9 (6,9%)
Ecuador	2009-13	124	7 (5,6%)	2 (1,6%)
Guatemala	2012-16	158	19 (12%)	3 (1,9%)
México	2012-15	500	14 (2,8%)	4 (0,8%)
Nicaragua	2006-09	92	3 (3,3%)	2 (2,2%)
Perú	2011-16	130	9 (6,9%)	2 (1,5%)

Fuente: Elaboración propia en base a estudio PNUD, Programa Global de Apoyo al Ciclo electoral, Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, (mayo 2013)

Como se ve, el porcentaje de representación oscila entre 2,8% (México) y 31,5% (Bolivia), en todos los casos muy por debajo de la proporción de población indígena en el país respectivo. Más severa aún es la sub-representación de las mujeres indígenas: su representación no llega al 7% en Bolivia, mientras que en los 5 países restantes es inferior al 2%.

Si existen problemas de información importantes en cuanto a la cuantificación de los grupos étnicos y, consecuentemente, sobre la magnitud de su sub-representación, no existe, en cambio, escasez alguna de información sobre la relativa exclusión de las mujeres en los puestos de decisión en ALC, pese a visibles progresos alcanzados en el pasado reciente.

A nivel del Poder Ejecutivo existe una tendencia regional hacia la elección de más mujeres. Mientras que entre 1990 y el año 2000, sólo 3 mujeres ejercieron el máximo cargo político a nivel nacional en los 34

32 PNUD - Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, (mayo 2013).

estados miembros de la OEA, en la actualidad el número se ha elevado a 5 (Argentina, Brasil, Chile, Jamaica y Trinidad y Tobago).³³ Se ha visto también el surgimiento de candidaturas femeninas con posibilidades reales de acceder al poder en México, Honduras y Perú. Un progreso incluso mayor se ha observado en la presencia de *mujeres en puestos ministeriales*. Mientras en la década de 1990 algunos estudios reportaban que las mujeres conformaban apenas entre el 7 y 9% de los puestos ministeriales en los gabinetes de América Latina³⁴, para finales de 2013 ese porcentaje llegaba al 25%³⁵. Sin embargo, 9 países de la región están por debajo del promedio y en uno de ellos el porcentaje es alarmantemente bajo (El Salvador con un 7,7%). Estos datos revelan, sin duda, un avance al que ha contribuido la apuesta de diversos mandatarios y mandatarias por la conformación de gabinetes paritarios.

En el ámbito parlamentario el promedio regional de representación de mujeres también ha crecido, superando en algunos casos la masa crítica del 30% en la Cámara Baja (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua). En otros países, en cambio, tal objetivo está lejos de lograrse (en Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay el porcentaje es de menos del 12%). En general, la región aún está muy distante del logro de la paridad legislativa: el porcentaje de mujeres que ocuparon escaños en los senados de la región llegó al 24% en 2014, en tanto en las legislaturas unicamerales alcanzaron el 22,3% de las curules.

Mucho menos positiva sido la evolución de la presencia femenina en otros espacios de poder, como los partidos políticos y los gobiernos

33 Hasta el 8 de mayo de 2014 esta lista incluía a Laura Chinchilla como Presidenta de Costa Rica (2010-2014).

34 Mayra Duvinic, y Vivian Roza, "Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America," (Washington. DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004); Maria Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson, "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?", *American Journal of Political Science*, 49 (2), (octubre 2005).

35 International IDEA, "Latin America: a pioneer in promoting women's political participation", comunicado de prensa disponible en: <http://www.idea.int/americas/latin-america-a-pioneer-in-promoting-womens-political-participation.cfm> (<http://www.idea.int/americas/upload/Nota-deprensa-2014MIC.pdf> (marzo 2014)).

locales. La participación de las mujeres en posiciones de liderazgo partidario es muy limitada. Un análisis realizado en 94 partidos de 18 países latinoamericanos por IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2009³⁶ revela que su compromiso con la igualdad de género aún es débil y que sus estructuras no promueven las mismas oportunidades para la participación política de hombres y mujeres. A nivel regional las mujeres conforman un promedio de 51% de la militancia en los principales partidos políticos, pero solo un 19% de los miembros de los comités directivos de las organizaciones partidistas y un 16% de sus presidencias.³⁷ En los gobiernos locales la ausencia de mujeres es aún más conspicua. De 2009 a 2011 el promedio regional de participación de la mujer en el nivel ejecutivo local aumentó de 8,4% a 10,2%³⁸. De un total de 18,665 municipalidades en la región, 2,173 hay alcaldesas³⁹. De acuerdo al Informe Anual de 2012 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Guatemala, Honduras y Perú registran los niveles más bajos de representación femenina en cargos ejecutivos municipales.

Aunque reducidas con respecto al pasado, las brechas de género en el acceso al poder político –al igual que aquellas por motivo de clase o etnia– continúan siendo un elemento que caracteriza el desempeño de las democracias de la región.

c. ¿Qué hacer?

Este texto ha intentado demostrar la centralidad del valor de la igualdad para la democracia, el carácter contingente de la traducción de los derechos políticos en mayor igualdad social, y algunos de los sesgos

36 Vivian Roza, Beatriz Llanos, y Gisela Garzón de la Roza, “Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente,” (Lima: BID e IDEA Internacional, 2010).

37 Idem

38 CEPAL, “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Informe Anual, (2012). 31 y 32.

39 CEPAL, “Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Informe Anual, (2012). 31 y 32

instalados en los procesos políticos de la democracia que obstruyen esa traducción. En el caso del hemisferio, y particularmente de América Latina, lo que encontramos son sistemas democráticos que han avanzado enormemente en ampliar la ciudadanía política, pero limitadamente en el efectivo disfrute de los derechos sociales y económicos hacia los que la ciudadanía política debería tender. La democracia latinoamericana continúa condenada a convivir con altos niveles de exclusión social y desigualdad, que niegan, en la práctica, el ideal democrático, solo inteligible como una comunidad de iguales en derechos.

Una reducción drástica de la desigualdad socio-económica es improbable –aunque no imposible— cuando el proceso democrático es moldeado por ostensibles desigualdades en la participación electoral y en la posibilidad real de acceder al poder por parte de personas pertenecientes a distintos grupos.

Es crucial entender, sin embargo, que los sesgos aquí detectados en las democracias del hemisferio configuran una inclinación, no un destino. Es posible para nuestros sistemas políticos dar pasos que contribuyan a profundizar la democracia y, por ello, a construir sociedades más equitativas y con el poder mejor distribuido, cual es la razón de ser de los sistemas democráticos.

El primer paso consiste en fortalecer los procesos redistributivos y de expansión de las clases medias. La redistribución de riqueza en ALC es una necesidad largamente postergada, cuya posposición ha condenado a la región a una historia política y social azarosa, en la que las revueltas populares y las asonadas militares han sido mucho más comunes que la democracia. Enunciar la necesidad de emprender un proceso consistente de redistribución puede parecer banal: ¿No hemos dicho más arriba que eso es precisamente lo que dificultan los sesgos en el proceso democrático?

Sin embargo, es aquí donde la experiencia reciente de la región se torna esperanzadora. ALC parece estar haciendo por fin progresos contra la desigualdad. Es un avance tentativo e insuficiente, pero real. Y puede generar un círculo virtuoso. Por primera vez, la región alberga

más población de clase media que de bajos ingresos.⁴⁰ Esa expansión de la clase media trae consigo profundas transformaciones políticas y una redistribución ya no solo de ingreso, sino de poder, en su favor. Una América Latina donde la clase media es mayoría, es una región donde será cada vez más potente la exigencia de bienes y servicios públicos de calidad, es decir de acceso a derechos fundamentales; es también una región en la que muchas familias, que por primera vez tienen acceso a una vivienda digna, a un automóvil y a un crédito bancario, harán valer todo su poder para que el gobierno no haga despropósitos con los equilibrios macroeconómicos.

Lo importante de entender es que el avance de la clase media en América Latina no ha sido únicamente el fruto del crecimiento económico favorable de la última década. Ha sido también el resultado de un esfuerzo deliberado de las políticas públicas y, en particular, de la inversión pública en rubros sociales, que ha aumentado visiblemente en la región: de un 12% del PIB a principios de la década de los 90 a más del 19% en la actualidad.⁴¹ Asimismo, la región ha mostrado una gran habilidad para innovar en materia de política social. El concepto de transferencias condicionadas, sean subsidios directos entregados a las familias en situación de pobreza a cambio de la adopción de ciertas conductas, típicamente mantener a sus hijos e hijas matriculadas en la escuela, es una invención latinoamericana que a estas alturas se ha expandido por todo el mundo en desarrollo.

Esto sugiere un punto clave para efectos de la historia que amarra este texto: la expansión dramática de los derechos políticos ocurrida en las décadas de 1980 y 1990 ha modificado, así sea en forma tímida, las políticas públicas en la región en la dirección de una mayor equidad. Ello ha incidido en un robustecimiento de la clase media y de su poder político, que casi con seguridad deberá traducirse en mayores demandas futuras por bienes y servicios públicos de calidad.

40 Banco Mundial, "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean," World Bank Document 78507 (junio 2013).

41 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, (Santiago: CEPAL, 2013).

Quizá, entonces, pese a los obstáculos que supone una riqueza aún enormemente concentrada, América Latina ha echado a andar un ciclo virtuoso de profundización de la democracia, reducción de la desigualdad y nueva profundización de la democracia. En otras palabras, existe alguna evidencia que sugiere que, pese a que seguimos teniendo problemas muy serios de pobreza, exclusión y desigualdad, estamos avanzando en la dirección correcta; evidencia, es decir, de que la democracia, con todas sus imperfecciones, está haciendo su trabajo de permitir la participación y la representación de intereses antes excluidos y, consecuentemente, de reducir las disparidades socio-económicas.

Pero los obstáculos son suficientemente grandes como para que no quepa esperar que la inercia de este proceso haga posible los cambios necesarios. El ciclo virtuoso hay que inducirlo y acelerarlo. Para ello es menester emprender en forma consistente una transformación de los sistemas tributarios de ALC, quizá la asignatura pendiente más importante que tiene la región en camino hacia el desarrollo. Es cierto: la carga tributaria promedio en la región ha pasado de un 13,5% del PIB en 1990 a un 20,5% en 2013, pero ese aumento ha sido desproporcionadamente recargado en los impuestos a los bienes y servicios y al consumo en general. De hecho, los impuestos a la propiedad –uno de los indicadores de la progresividad de la recaudación— han disminuido: de un magro 5,6% del total de la recaudación en 1990 a un 3,7% en 2012.⁴² Una transformación hacia sistemas tributarios más robustos y mucho más progresivos sería no sólo un testimonio elocuente de la evolución positiva de la democracia en ALC, sino también un paso decisivo hacia su consolidación.

Un segundo paso que es posible dar tiene que ver con la adopción y/o profundización de medidas de acción afirmativa que favorezcan la representación de las mujeres y de grupos étnicos en los espacios de poder en la región. Si algo ha enseñado la experiencia internacional reciente es que las instituciones políticas son determinantes en el logro

42 OECD-ECLAC-CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1990-2012” (2012).

de la representación de la mujer tanto a nivel nacional como a nivel local, especialmente a la luz de su capacidad de determinar resultados sociales y políticos en el sistema. En este sentido, las reglas de reclutamiento, nombramiento y elección del liderazgo de los partidos políticos, la implementación del sistema de cuotas, la elaboración e implementación de políticas públicas que garanticen representatividad e inclusión, entre muchos otros factores de carácter institucional, tienen un impacto significativo en la participación de los grupos tradicionalmente marginados en la política.

La representación de la mujer en posiciones clave de toma de decisiones tiende a incrementarse como resultado de la implementación de sistemas de “cuotas” avanzadas, con el debido mandato de posición y alternabilidad, tanto por los gobiernos como por los partidos. En este sentido, las recomendaciones acordadas en la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995 legitiman el uso de un sistema de cuotas que garantice al menos un 30% de representación. Este efecto se ve mejorado cuando se implementan medidas de acción afirmativa de segunda generación tales como el financiamiento público dirigido a candidaturas femeninas.

Las medidas de acción afirmativa, en materia de cuotas, paridad o de financiamiento político, contribuyen a crear un piso mínimo de equidad para la competencia de hombres y mujeres en política. Para que sean efectivas y realmente provean incentivos para que los partidos políticos cumplan con ellas, estas soluciones necesitan un diseño robusto con medidas complementarias y sanciones claras. Además, es vital alinear su implementación con el diseño de sistema electoral vigente, ya que este también afecta las oportunidades para la elección de mujeres.

Son esas tan solo unas pocas ideas sobre cómo combatir los desequilibrios que impiden que la indiscutible transformación democrática experimentada por el hemisferio alcance su potencial para construir sociedades más equitativas y cohesionadas. Vencer la desigualdad y la exclusión socio-económica en el hemisferio requiere

corregir las iniquidades que continúan afectando y condicionando los procesos políticos de la democracia. Hay razones para pensar que la expansión de los derechos políticos en nuestro hemisferio está finalmente horadando el resistente legado de siglos de injusticias. La democracia está trabajando, pero hay que ayudarle.

*Secretario de Asuntos Políticos

**Directora interina del Departamento de Inclusión Social, Secretaría
Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

***Oficial de la Secretaría de Asuntos Políticos



Discriminación y exclusión

Emilio Álvarez Icaza L.*

Norma Colledani**

Imelda González***

La realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y centrada en la dignidad de la persona humana, constituye la premisa fundamental para la gobernabilidad democrática y el fomento del Estado Democrático de Derecho. En consecuencia, al constituir la discriminación y la exclusión social obstáculos para el goce y ejercicio efectivo de esos derechos, su erradicación, se ha transformado en un decidido compromiso de la OEA y ciertamente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

El derecho internacional y el interamericano han establecido el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación. Los principios de la igualdad y no discriminación constituyen el eje central del SIDH, así como de sus instrumentos, entre ellos la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, entre otros.

De ahí la necesidad de que los Estados de las Américas contribuyan a la erradicación de la discriminación y la exclusión social, a través del efectivo cumplimiento de las obligaciones y los principios plasmados en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Ese cumplimiento debe expresarse en su legislación y mediante la adopción de políticas públicas y prácticas internas consecuentes con dichas obligaciones internacionales, concibiendo a las personas como sujetos de derechos, en cuyo centro radica inherente su dignidad humana.

1. DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y NO DISCRIMINACIÓN

Hoy en día democracia, igualdad real y derechos humanos, tienen un vínculo indisoluble. En efecto, como señalan la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas, la promoción y protección de los derechos humanos en condiciones de igualdad es requisito fundamental para la existencia de una sociedad democrática.

En ese contexto, estamos llamados a entender el movimiento en pos del goce efectivo de los derechos humanos como parte de un proceso de construcción social —que puede ser caracterizado como multidimensional en lo político, económico y social—, que nos exige concebirlos más allá de un principio de igualdad ante la ley. Es decir, se trata de un principio activo que supone una igualdad en su ejercicio. El gran brinco civilizatorio o democrático que significó concretar el principio de “igualdad ante la ley”, hoy se completa con otro brinco de similar importancia y trascendencia, que es el principio de “igualdad en el ejercicio de los derechos humanos”. Esto significa que el movimiento de los derechos humanos busca la inclusión social mediante la generación de las condiciones estructurales para que todas las personas ejerzan y gocen de sus derechos en condiciones de igualdad. La construcción social, jurídica y política de los derechos humanos es en sí un proceso de inclusión social, en particular para aquellos grupos de población menos favorecidos y/o excluidos.

De esta manera, en los actuales procesos de democratización de las sociedades del continente, se experimenta una tensión permanente entre la necesidad de generar dichas condiciones de igualdad y las realidades innegables de desigualdad y exclusión. En otras palabras, si bien se han instalado y se encuentran operativos mecanismos democráticos para superar dichas realidades y alcanzar un desarrollo humano sobre la base de un modelo de inclusión, no todas las personas ejercen todos los derechos humanos de los cuales son titulares en virtud de su dignidad intrínseca.

Es por ello que debe reconocerse enérgicamente como un principio rector de las agendas públicas en el hemisferio, avanzar en la realización de los derechos humanos y la consolidación del Estado Democrático de Derecho, en la eliminación de todas las formas de discriminación y de exclusión social, las cuales representan una negación de los valores universales; así como en el respeto y garantía de los derechos inalienables e inviolables de la persona humana. Para lograr lo anterior se necesitan acciones gubernamentales y políticas públicas diferenciadas y multidimensionales que atiendan y superen las desigualdades sociales, para que mediante la garantía del ejercicio de los derechos humanos sin discriminación promuevan la inclusión social.

La persistencia de realidades y prácticas discriminatorias, con fuertes raíces estructurales, normativas y culturales en los Estados y sociedades comprometidas con la agenda de los derechos humanos, constituye un obstáculo para su eficaz realización, al mismo tiempo que vacía de contenido y torna nulos en la práctica tales derechos. Solo una decidida política estructural de defensa y promoción de los derechos humanos, capaz de calificar las políticas públicas del desarrollo con criterios antidiscriminatorios, puede hacer posible garantizar el goce de los derechos humanos.

Esto requiere una visión de Estado de carácter constante, gradual y sistemática, así como de una política pública con enfoque de derechos humanos, que a lo largo del tiempo revierta las desigualdades y genere una mayor inclusión social en todas las esferas de la vida.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 1.1 dispone que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Con base en lo anterior, cuando el ejercicio de los derechos humanos no está garantizado de *jure* y de *facto* bajo la esfera de su jurisdicción, los Estados partes, de acuerdo al artículo 2 de la referida Convención, se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para ponerlos en práctica.

Corresponde indicar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha desarrollado ampliamente el concepto de igualdad y no discriminación como corolarios del Sistema Interamericano de protección y garantía de los derechos humanos, tanto en informes de admisibilidad y fondo, como en informes temáticos. En efecto, a raíz de pronunciamientos de la CIDH, varios Estados han decidido adoptar legislaciones y políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia contra la mujer, modificar disposiciones de su ordenamiento que restringían indebidamente la libertad de expresión, restituir tierras ancestrales a pueblos indígenas o tribales, brindar tratamientos médicos adecuados y adoptar medidas para solventar la situación de discriminación histórica de la cual sectores enteros de sus poblaciones han sido objeto, entre otras.

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que existe un “vínculo indisoluble” entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana y el principio de igualdad y no discriminación. Igualmente ha precisado el alcance del artículo 24 de la Convención (igualdad ante la ley) señalando que el mismo “prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y su aplicación”.

La Corte Interamericana también ha afirmado que el mencionado artículo 24, interpretado en conexión con la obligación contenida en los

artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, implica que el deber de garantizar “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.”

En consecuencia, la CIDH y el propio SIDH han reconocido que la discriminación es un problema grave de derechos humanos, con repercusiones negativas para las personas y las comunidades, pues constituye un impedimento para el reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos y, por ende, para su inclusión social y desarrollo humano y democrático.

2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y SUS MANIFESTACIONES

Desde una perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica su negación que, además de impedir el desarrollo humano y obstaculizar la gobernabilidad democrática, supone la negación de la democracia y de la ciudadanía misma.

Como ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el 2004, a través de su informe “La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos”, la democracia es y debe ser un tipo de organización política de y para ciudadanos, lo que implica una democracia que no sólo se refiera a una ciudadanía política que sanciona el régimen, sino que también considere aspectos fundamentales de una ciudadanía civil, social y cultural, lo que se traduce en una ciudadanía integral y democrática que permite su empoderamiento mediante el reconocimiento, garantía, ejercicio y goce de sus derechos humanos lo que, por tanto, también resulta en un valioso indicador de la gobernabilidad democrática.

Una de las manifestaciones evidentes de la exclusión social se verifica en la discriminación estructural de ciertos grupos sociales, como las personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza, las personas

adultas mayores, los pueblos indígenas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), las personas con discapacidad, las personas migrantes, la infancia, los jóvenes, las poblaciones callejeras, las personas víctimas de trata y explotación sexual, entre otros grupos. En ese sentido, la discriminación debe dejar de ser considerada solamente como una práctica cultural denigrante y concebirse como forma de desigualdad estructural, es decir, una relación social de dominio inaceptable que viola derechos humanos y que pone en situación de desventaja y desigualdad a grupos humanos completos, impidiéndoles el goce efectivo de sus derechos y su desarrollo humano.

En efecto, representaciones culturales, históricamente asentadas y socialmente compartidas como los estigmas y prejuicios, dan lugar a la desigualdad de trato padecida por los grupos discriminados y explican la desventaja social que padecen. De este modo, la desigualdad de trato posee una condición fundamentalmente cultural, aunque a la vez tiene poderosos efectos materiales en el ejercicio de los derechos humanos y la calidad de vida de las personas y grupos que la padecen.

A manera de ejemplo, la discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación que asumen como “naturales” las desigualdades entre los grupos, y no refieren a que estas constituyen una consecuencia de una estructuración social dada. Los pueblos indígenas por sus características se sitúan entre los grupos históricamente discriminados, marcados por una supuesta inferioridad que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la discriminación en el tiempo. La discriminación étnico-racial tampoco puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación. Así, la dominación colonial y la esclavitud de la que fueron objeto los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros, son antecedentes que contribuyen a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política y social.

La discriminación, como manifestación de la exclusión, no consiste meramente en una diferenciación intergrupar en un sentido horizontal, es decir en un proceso humano de conformación identitaria

a partir del contraste y la diferenciación con otros colectivos humanos, sino en el establecimiento de relaciones de dominio que se traducen en la violación de derechos de los grupos portadores de diferencias que son motivo de estigmatización y prejuicio.

No obstante los avances en la última década, algunos de ellos notables, el continente Americano es una de las regiones que padece los mayores niveles de desigualdad del mundo. La CIDH ha observado que esta situación, unida a los altos índices de pobreza y exclusión imperantes en la región, constituyen obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, a la par de afectar negativamente la vigencia de numerosos derechos civiles y políticos, lo cual se manifiesta en el debilitamiento de las democracias de la región.

Por lo anterior, en el ejercicio democrático se debe partir de considerar que la desigualdad continúa siendo un eje central para abordar el diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en el Hemisferio y, por ello, debe constituir una cuestión que ocupe un espacio destacado en las políticas públicas de los Estados. Este es un desafío para los Estados en su conjunto, más allá de los gobiernos, de las instituciones y de los poderes públicos. Es un desafío al pacto social democrático.

Si bien durante los últimos años se consolidó un proceso de recuperación macroeconómica, siguen existiendo millones de personas que confrontan problemas de desempleo estructural, marginación social e inaccesibilidad a servicios sociales básicos, viviendo en la pobreza, extrema pobreza o exclusión social. Por ello continúan presentándose situaciones de desigualdad fáctica y jurídica que afectan a grupos tradicionalmente discriminados, tales como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los homosexuales. Ante esta realidad hemisférica, que desafía las democracias de la región, se hace urgente y necesaria una reflexión desde la OEA en su conjunto, sobre cómo responder más eficientemente a los problemas referidos.

Como punto de partida para dicha reflexión, debe destacarse que la primera obligación de “efecto inmediato” derivada de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) consiste en garantizar que se

ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación.. Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen dichos derechos de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias, particularmente aquellas basadas en factores expresamente vedados como la raza, la religión o el origen social, la ideología, la edad, la orientación o preferencia sexual, entre otros. Esto también implica que los Estados reconozcan la existencia de sectores que se encuentran en desventaja y/o déficit en el ejercicio de diversos derechos y adopten políticas y acciones para garantizarlos.

Como valor agregado puede señalarse que los lineamientos para la elaboración de los indicadores de derechos humanos y los indicadores producidos tanto por la propia CIDH, como por el “Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador”¹, podrían resultar útiles para revelar información sobre la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad y verificar la efectividad de las políticas implementadas por los Estados para garantizar a estos sectores el acceso a sus derechos sociales. Asimismo, podrían brindar información que permita identificar los recursos sociales e institucionales que en cada Estado se encuentran disponibles, a fin de que una persona individual pueda remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio de los derechos humanos.

De esta forma, resulta fundamental constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos humanos a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados. En consecuencia, debe tomarse como punto de partida la situación de desigualdad

1 Para mayor información sobre el “Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador” ver: [http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/fortalecimiento.asp#Protocolo de San Salvador](http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/fortalecimiento.asp#Protocolo%20de%20San%20Salvador)

estructural en que viven vastos sectores sociales en las Américas, y considerar en relación con cada Estado los grupos y sectores que pueden padecer situaciones graves de desigualdad, que condicionen o limiten la posibilidad de ejercer sus derechos humanos.

En dicho marco, el empleo de la noción de igualdad material en pos de la inclusión social y la erradicación de la exclusión, supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que protejan a personas que integran grupos que resultan en situación de vulnerabilidad o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, para que los protejan de esa discriminación, así como que cada Estado adopte medidas especiales que incluyan políticas activas de protección y no meras acciones compensatorias. Se sugiere, en consecuencia, establecer políticas igualitarias que consideren las especificidades de los grupos más desaventajados.

En suma, corresponde a los Estados determinar cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos humanos, y adoptar medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción para revertir la exclusión social o la discriminación que sufren como una de sus manifestaciones. Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda, a la salud pública, a la educación, a una vida libre de violencia, entre otros. De manera que, además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria —por ejemplo los habitantes de determinada

área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario— y fije medidas especiales o diferenciadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales. Esto significa reforzar, avanzar y consolidar las acciones de política con enfoque de derechos humanos.

Al respecto, es importante considerar que la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, una de ellas es el tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada permite determinar a estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad. Un principio básico y fundamental para el diseño de políticas públicas es conocer a qué población van dirigidas, dónde se encuentra, y cuáles son las necesidades específicas que se están atendiendo o los derechos que se están garantizando.

No menos importante es la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, cada vez más elaborados y consolidados, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos o el acceso al mercado de trabajo, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.

El principio de igualdad y no discriminación puede tener igualmente derivaciones en cuanto a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la

fuerte disparidad entre regiones geográficas postergadas. Los indicadores además debieran servir para identificar no sólo los grupos o sectores sociales discriminados, sino también las zonas geográficas desaventajadas. Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías regionales, tales como la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público. Asimismo, procesos de descentralización administrativa sin los suficientes recursos —económicos y humanos— líneas de políticas y una buena articulación entre niveles de gobierno, pueden crear situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

Como lo ha establecido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en América Latina y el Caribe existen, con grandes diferencias entre países, sociedades con desigualdades en cuanto a medios, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento recíproco. La conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes y muchas veces capturadas por los agentes de mayor poder económico y político conduce a una distribución primaria de recursos —aquella que surge del mercado— altamente desigual, y que a la postre supone la existencia de vastos sectores sociales que quedan excluidos del disfrute de sus derechos humanos. Es allí donde surge la obligación de los Estados de generar las condiciones necesarias para revertir esta desigualdad.

En suma, la visualización, consideración y análisis de los niveles de exclusión social, pueden transformarse en una herramienta para que los Estados de la región diseñen políticas públicas efectivas, dirigidas no sólo a revertirla y generar condiciones de igualdad, sino también a crear las condiciones que permitan el respeto y garantía de los derechos humanos como condición para el desarrollo de una sociedad democrática.

3. LA POBREZA COMO UN FACTOR DE DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN EN LAS AMÉRICAS

La Carta Democrática Interamericana indica que “la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”. Asimismo, dicho instrumento señala que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Igualmente afirma la obligación de los Estados Miembros de la OEA de adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema.

La Carta Social de las Américas también señala que “la pobreza crítica constituye un obstáculo al desarrollo y, en particular, al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio y que su eliminación es esencial y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.” Este instrumento regional además establece “la determinación y el compromiso de los Estados Miembros de combatir de forma urgente los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad, que afectan en distinta medida a los países del Hemisferio; de enfrentar sus causas y sus consecuencias; y de crear condiciones más favorables para el desarrollo económico y social con equidad para promover sociedades más justas.”

En un mundo cuya tendencia es hacia un alto nivel de desarrollo económico, medios tecnológicos y recursos financieros, millones de personas viven aún en la pobreza y la extrema pobreza y, por ende, sin poder acceder a la satisfacción de necesidades básicas que les permitan vivir de manera digna y desarrollarse integralmente; asimismo, con frecuencia sufren de exclusión social y están marginadas del poder y los procesos políticos, pues a menudo se ignora su derecho a participar de manera efectiva en los asuntos públicos.

Como ha señalado la Carta Social, es relevante para el desarrollo la adopción de políticas que promuevan la buena gestión pública, la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el trato imparcial de los ciudadanos ante la ley y la lucha contra la corrupción.

La OEA, mediante sus distintos organismos e instrumentos, ha establecido que los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Es posible afirmar, sobre la base de esa definición, que la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente y una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad.

Resulta importante destacar que la pobreza también puede ser entendida como otra de las manifestaciones de la exclusión social, la cual es un fenómeno complejo y no se reduce a las condiciones de desventaja en la distribución de los ingresos y la renta. Junto con las condiciones

económicas de la desventaja que sufren grupos humanos completos, pueden registrarse las condiciones de discriminación que conforman culturalmente esa desventaja y la agudizan y la profundizan.

La aproximación a sectores especialmente discriminados ha llevado a considerar la relación que se establece entre dinámicas de discriminación y la pobreza, ya que donde prevalece la discriminación, es más frecuente la pobreza. De hecho, no será posible construir políticas coherentes contra la desigualdad y la pobreza sin integrar una estrategia contra la exclusión social. Por ello, tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de los derechos humanos.

Es por ello que las democracias americanas deben lograr que las demandas de justicia social sean resueltas bajo las reglas de un Estado Democrático de Derecho. Se trata de un reto fundamental que los americanos y las americanas sean conscientes de que sus DESC son una obligación exigible a sus Estados por medio de políticas públicas, medidas legislativas y un efectivo acceso a la justicia ante las instancias de los Estados.

Existe un consenso internacional que señala la erradicación de la extrema pobreza no sólo como un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, nada más actual que debatir sobre la contribución que la OEA puede brindar en el diseño de políticas públicas y la creación de estándares de realización progresiva y exigibilidad de los DESC.

En dicho marco es importante destacar que la Carta de la OEA consagra importantes metas vinculantes para los Estados relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular después de la reforma impulsada por el Protocolo de Buenos Aires. En su artículo 3, la Carta identifica la eliminación de la pobreza crítica como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y como responsabilidad común y compartida de los Estados americanos; la justicia y la seguridad social como bases de una paz duradera; y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana sin distinción

de raza, nacionalidad, credo o sexo. En la misma línea, la Declaración Americana reconoce una variedad de DESC, por ejemplo la protección de la maternidad, el derecho a la educación, a los beneficios de la cultura y al trabajo y a una justa retribución, entre otros. Asimismo, el SIDH ha reiterado que la Declaración Americana tiene “plenos efectos jurídicos y es de cumplimiento obligatorio para todos los Estados miembros de la OEA”; principio aplicable en la esfera de los DESC.

Igualmente el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Por su parte, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, reconoce en forma expresa “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”.

En este orden de ideas, debe reafirmarse, como lo hace la Carta Social de las Américas, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos y su papel esencial para el desarrollo social y la realización del potencial humano; así como reconocer la legitimidad e importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para su promoción y protección.

Por su parte, corresponde indicar que la CIDH se ha referido directamente a esta temática desde el año 2001. Al respecto ha señalado que la violación de los DESC generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación

política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los DESC, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema.

Cabe señalar que la CEPAL, ha establecido que aun cuando en la región se han realizado en el último decenio importantes avances hacia el logro de una mayor igualdad, dichos progresos son frágiles y que desafío del próximo decenio es transitar hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones que generen niveles cada vez más altos de productividad e igualdad, en el marco de un desarrollo cuya sostenibilidad se juega en distintas esferas².

En ese marco, un primer paso fundamental es otorgar al grave problema de la pobreza su debida importancia y, por ende, visualización y prioridad. Una vez considerada la problemática como prioritaria, resulta pertinente trabajar en generar las condiciones necesarias para atender las necesidades básicas de las personas que viven en la pobreza y la pobreza extrema, así como generar las bases para la implementación de modelos de desarrollo sustentables con un enfoque de derechos humanos, mismos que no supongan una profundización de la exclusión social o de situaciones de discriminación.

Se ha indicado a nivel de la doctrina internacional que corresponde al Estado que padece la pobreza la obligación de prevenirla, evitarla y sobre todo combatirla adoptando todas las medidas razonables a su alcance y actuando con la debida diligencia.

En consecuencia, respecto a la problemática de la pobreza

- 2 CEPAL, “Pactos para la Igualdad, Hacia un Futuro sostenible”, Mayo 5-9. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf

—en particular pobreza extrema— resulta crucial profundizar una definición de las obligaciones internacionales que le correspondan a los Estados para luchar contra esta problemática. En vista de lo anterior, es pertinente definir las acciones de toda naturaleza que le correspondería adoptar al Estado para superar esta situación desde la perspectiva de los derechos humanos. La consideración de estas obligaciones puede, a su vez, traducirse en una herramienta capaz de generar políticas públicas y programas de desarrollo destinados a garantizar el goce efectivo de derechos económicos sociales y culturales a los habitantes del hemisferio. Esto en particular con las obligaciones que se derivan frente a grupos en situación de discriminación histórica, tales como niños, niñas y adolescentes, personas mayores, mujeres, afrodescendientes, pueblos indígenas, entre otros.

Al respecto, se ha establecido en los Principios Rectores sobre Pobreza Extrema de Naciones Unidas que los Estados deben velar porque en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, incluidas las medidas presupuestarias y fiscales, se tengan en cuenta datos desglosados e información actualizada sobre la pobreza. Los Estados deben asegurarse que se recauden y utilicen suficientes recursos para hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Por lo tanto, las políticas fiscales, incluidas las que se refieren a la recaudación de ingresos, las asignaciones presupuestarias y los gastos, deben cumplir con las normas y los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación.

Por otra parte, y en virtud de los nuevos desarrollos en el ámbito internacional, como se ha indicado en Naciones Unidas, los Estados tienen el deber, de acuerdo con sus obligaciones internacionales, de prevenir las violaciones de los derechos humanos por agentes no estatales, como las empresas, s. Cuando se trata de empresas transnacionales, todos los Estados pertinentes deben cooperar para asegurar que esas empresas respeten los derechos humanos en el extranjero, incluidos los de las personas y comunidades que viven en la pobreza. Corresponde indicar que el artículo 36 de la Carta de la OEA indica textualmente que: “las empre-

sas transnacionales y la inversión privada extranjera están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales en los cuales éstos sean Parte y, además, deben ajustarse a la política de desarrollo de los países receptores”.

En suma, el cumplimiento de las obligaciones estatales por parte de los Estados de la región, tiene un impacto directo en la inclusión social de sus habitantes que se traduce en el desarrollo de los pueblos y comunidades, mediante el desarrollo integral de los seres humanos que alcanzan una vida digna superando la pobreza y la marginación.

CONCLUSIÓN

La discriminación y la pobreza constituyen el desafío principal de las democracias en el siglo XXI, por lo que el gran reto es entender que este es el siglo de la inclusión social y de la erradicación de todo tipo de discriminación y, en consecuencia, de la consolidación democrática, a fin de que todas las personas del continente ejerzan sus derechos en igualdad. Ello supone modelos de desarrollo que no impliquen la negación de derechos y que tengan una característica de sustentabilidad e integralidad.

Es importante reiterar la necesidad de acortar la brecha entre las distintas manifestaciones de desigualdad y exclusión social, y el goce efectivo de los derechos humanos como una condición de solidez y consolidación democrática. La promoción y observancia de los derechos humanos es consustancial a la consolidación de la democracia y para ello es necesario erradicar las barreras estructurales, legales, institucionales y prácticas de todo tipo que los habitantes de la región enfrentan para alcanzar la igualdad respecto del ejercicio, goce y disfrute de sus derechos humanos.

El diseño de intervenciones y acciones estatales para erradicar la discriminación en la ley y en la práctica contra los grupos históricamente discriminados y que viven en la exclusión social, se debe basar en un enfoque igualitario de ejercicio de derechos humanos y participación

política. Esto es fundamental para el desarrollo humano desde la perspectiva de la persona individual y para el desarrollo democrático en el hemisférico, con la adopción de un modelo basado en la inclusión y no discriminación en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Es esencial acompañar al movimiento de los derechos humanos que brega y lucha por la inclusión social de los amplios sectores marginados en nuestra región, lo que supone generar las condiciones para que la vida democrática se traduzca en una realidad que garantice a los habitantes del hemisferio el disfrute de sus derechos humanos, con la garantía de la igualdad y el pleno respeto de su dignidad humana.

* Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

** Especialista en Derechos Humanos

*** Especialista en Derechos Humanos



Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la justicia

Dante Negro*

La pobreza constituye el principal factor de exclusión social y desigualdad por excelencia e incide directamente en los ámbitos económico, social y cultural. Pero la desigualdad no sólo es consecuencia de la disparidad en los ingresos; también está determinada por la falta de oportunidades y por la imposibilidad práctica de ejercer determinados derechos o de influir en las decisiones sobre asuntos clave que impactan en la calidad de vida de los individuos, la familia y los grupos sociales. Uno de los derechos que se ve más frecuentemente vulnerado debido a esta situación, es el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

Si bien la población en general se ve afectada por diferentes factores, algunos de ellos estructurales, en su derecho a obtener una justicia pronta y eficaz, la situación es mucho más dramática para las personas en situación de pobreza, que no cuentan ni con los medios económicos ni con los conocimientos básicos para hacer valer sus derechos a través de las instancias encargadas de impartir justicia, lo cual los hace a su vez más vulnerables. Incluso aquellos que pueden acceder al sistema de justicia, consumen un mayor porcentaje de su patrimonio global en dicho intento. En ocasiones esto puede afectar hasta su capacidad por satisfacer otras necesidades básicas, por lo que muchas veces se opta por no recurrir a la justicia y no ejercer plenamente este derecho.

En teoría, la ley es la misma para todos y tiene un espíritu de aplicación universal y sin distinciones. Pero en el servicio de administración de justicia se producen fuertes desigualdades de acceso. Las posibilidades de acceso a la justicia, por ejemplo, para una mujer indígena pobre en una zona rural en América, son muy distintas a las que tiene un hombre profesional en una gran ciudad.

Esto es particularmente grave porque el acceso a la justicia constituye la herramienta fundamental que las personas tienen para que todos los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales y las normas nacionales sean tutelados por los mecanismos respectivos, fundamentalmente por medio de sistemas eficientes, imparciales y accesibles, de carácter judicial, extrajudicial o administrativo. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva, ágil y oportuna al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

La desigualdad en el acceso a la justicia refuerza y retroalimenta a mediano y largo plazo la desigualdad económica y social en que se encuentra una persona, ya que limita la posibilidad práctica de obtener ventajas en materia de empleo, ingresos, patrimonio, e incluso en temas relacionados con el derecho de familia. Una persona que no tiene los medios económicos para acceder al sistema judicial y resolver una cuestión hereditaria, no podrá ver crecer su patrimonio ni podrá salir del estado de pobreza en que se encuentra.

La falta de acceso a la justicia en condiciones de igualdad no sólo crea un círculo vicioso para la persona de que se trata, sino que conlleva un efecto negativo en el desarrollo general de una sociedad y en la superación de las condiciones de desigualdad en un país erosionando con ello el Estado de Derecho y las condiciones mínimas de la democracia.

Un sistema de acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todos los individuos, independientemente de las desventajas fácticas en que se puedan encontrar, constituye un instrumento eficaz para la superación de las enormes desigualdades que caracterizan a nuestra región. El sistema judicial se debe configurar como un instrumento para

la defensa efectiva de los derechos de las personas, en especial, aquellas en condición de vulnerabilidad, contribuyendo a su pleno desarrollo y progreso y, en general, a una mayor cohesión social.

Ahora bien, no sólo la pobreza es causa de vulnerabilidad en el acceso a la justicia en nuestros países. Diversas condiciones limitan el pleno acceso. Dichas condiciones determinan desigualdades en la sociedad, con un impacto muy importante en la accesibilidad a los sistemas de justicia. El desafío que se plantea es enorme ya que diferentes sectores vulnerables se encuentran en situaciones distintas y por ende tienen necesidades particulares a ser satisfechas. Las barreras que puede enfrentar un hombre indígena de acceder al sistema de justicia, como por ejemplo en el tema lingüístico, requiere la adopción de políticas distintas a aquellas a ser adoptadas con relación a las personas con discapacidad que enfrentan barreras de acceso arquitectónico o de comunicación.

El colectivo LGBTI (lesbianas, gays, las personas trans, bisexuales e intersex) enfrenta problemas distintos, más relacionados a los estereotipos o prejuicios que pueden tener los operadores de justicia con relación a este sector y por lo tanto las medidas a adoptarse están más relacionadas con la sensibilización o entrenamiento de dichos operadores. Algo parecido puede ocurrir con el colectivo afro-descendiente que quizás no tenga barreras de tipo lingüístico, pero si de estereotipos marcados.

1. PRINCIPALES RETOS PARA UN ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA

Así pues, el primer paso y el más importante para corregir esta desigualdad es identificar todas las barreras y obstáculos existentes en un determinado grupo o colectivo, para luego proceder a diseñar las acciones y políticas públicas necesarias para eliminarlas, tomando en consideración todos los factores socioeconómicos, culturales y estructurales relevantes, adoptando un enfoque de derechos con carácter transversal, fundamentalmente respecto a las personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad.

Una vez identificadas estas condiciones, el trabajo por realizar debe estar orientado a los órganos públicos y a todos los servidores y operadores que prestan sus servicios en el sistema judicial y que intervienen de una u otra forma en su funcionamiento. En general los destinatarios deben ser los responsables del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dentro del poder judicial; los jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de administración de justicia; los colegios de abogados y sus miembros; los Ombudsman; los policías y servidores penitenciarios; y, en general todos los operadores del sistema judicial.

Las dificultades en el acceso a la justicia por parte de sectores vulnerables no son tampoco exclusivas de la justicia ordinaria. Los desafíos que se plantean en dicho marco muy bien se aplican en la administración de los medios alternativos de solución de controversias los que, para presentarse efectivamente como una “solución alternativa” válida a la justicia ordinaria, deben poder ofrecer una accesibilidad acorde con las necesidades antes descritas, para evitar convertirse en un medio alternativo útil únicamente para un sector privilegiado de la sociedad.

Un elemento importante a ser trabajado de manera transversal es el acceso a la información pública como una herramienta a disposición de todo ciudadano para ejercer sus derechos democráticos. Sin un efectivo acceso a esta información, ni los medios económicos ni una adecuada educación, no será posible garantizar un pleno acceso a la justicia.

2. LA OEA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Con base en los propósitos de promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, y erradicar la pobreza crítica, la OEA no puede quedar ajena a toda esta realidad y debe generar espacios de elaboración de políticas comunes para la promoción del derecho de acceso a la justicia con énfasis en las personas o grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad, sobre la base de esfuerzos ya emprendidos en otros foros, como por ejemplo, las Cumbres Judiciales Iberoamericanas.

En efecto, uno de los principales instrumentos regionales de referencia en la materia son las *“Cien Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”*, adoptado en la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008, instrumento que ha venido siendo utilizado con frecuencia por diversos actores a la hora de diseñar políticas o programas relacionados con la administración de justicia. Estas reglas son útiles para comprender las implicaciones que las diversas situaciones de vulnerabilidad suponen para los distintos grupos sociales. La OEA puede contribuir propiciando proyectos de cooperación regionales para la creación de conciencia y la generación de capacidades, impulsando la adopción de marcos normativos hemisféricos sobre las políticas públicas necesarias para equiparar las oportunidades y eliminar los obstáculos en el acceso a la justicia en su sentido más amplio.

Quizás el elemento más importante es que la OEA tiene también un rico acervo y una amplia experiencia en el trabajo con diversos sectores vulnerables en el Hemisferio, entendiendo las necesidades particulares de cada sector. Tiene además la capacidad de convocar a estos sectores para generar un diálogo político amplio y legítimo. Estas experiencias pueden ser utilizadas para poder identificar las necesidades específicas de cada uno de estos grupos.

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad cuenta con un amplio reconocimiento en los sistemas jurídicos de los países del Hemisferio. También ha sido incorporado como un derecho humano en los distintos tratados internacionales y ha sido reconocido en diversos compromisos políticos de los países. Así por ejemplo, en la III Cumbre de las Américas celebrada en 2011, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el derecho equitativo a una justicia independiente, oportuna, equitativa y universal como herramienta indispensable para ejercer todos los derechos humanos.

Por su lado, la Asamblea General de la OEA ha reiterado, a través de sus resoluciones anuales, el reconocimiento al acceso a la justicia como un medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que han sido desconocidos o vulnerados. El mismo reconocimiento se ha

dado en las declaraciones resultantes de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas, en los años 1997, 1999 y 2000, entre otros. Así pues, la base jurídica y el respaldo político para tomar acciones decididas y concretas en esta temática, ya han sido establecidas.

3. LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA POR PARTE DE SECTORES VULNERABLES

Las Reglas de Brasilia citadas anteriormente consideran como situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la justicia la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de la libertad. La OEA ha venido trabajando desde diferentes perspectivas estos temas y ha logrado establecer estándares importantes con relación a la protección de los derechos de diversos sectores vulnerables, en especial, los pueblos indígenas, el colectivo afro-descendiente, el grupo LGBTI, las personas con discapacidad, las personas mayores, los solicitantes de asilo, los refugiados, los desplazados internos y los apátridas. La OEA podría seguir trabajando en cada uno de estos temas, fortaleciendo los estándares de protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a estos grupos, dando especial énfasis a la identificación de los principales desafíos que cada uno de ellos enfrenta con relación al acceso a la justicia, y proponiendo soluciones efectivas que se traduzcan, ya sea en la adopción de marcos normativos internos o de políticas públicas adecuadas.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los índices actuales sobre la situación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en las prisiones reflejan los desafíos que impone el tema del acceso a la justicia para este sector de la población. En ciertos países la sobrerrepresentación de indígenas en las cárceles y las paupérrimas condiciones en que se hallan estas personas detenidas, viola incluso principios reconocidos internacionalmente. Un

estudio presentado por el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas en el año 2013 confirma dichos datos, señalando que en algunos países la población indígena en las cárceles es cinco veces mayor al porcentaje de detenidos de otros sectores de la ciudadanía. Para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, la excesiva presencia de indígenas en las cárceles encuentra su explicación, en muchos casos, en el uso de lenguas no indígenas durante el proceso judicial, sin la presencia de intérpretes o defensores indígenas de oficio o frente a funcionarios con prejuicios o estereotipos negativos contra ellos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) instó a los Estados a tomar en cuenta las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en la aplicación de las leyes, al mismo tiempo que se otorgaba a los pueblos indígenas el derecho a conservar sus costumbres e instituciones siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales. Asimismo, este Convenio requiere que los Estados tomen las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, permitiendo la asistencia de intérpretes si fuera necesario.

En ese sentido hay que tener especial consideración a las situaciones en que las personas pertenecientes a pueblos indígenas ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal, y que este sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales, sin perjuicio de reconocer los sistemas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal, con base en el principio del respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. No podemos negar que este reconocimiento de las especificidades de los pueblos indígenas y la implementación de normas que faciliten y reconozcan la justicia tradicional es un tema complejo. Pero ya países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han reconocido la justicia indígena, la experiencia de dichos países podría servir de ejemplo para otros miembros de la región. Por otro lado, el actual proceso de negociación de un proyecto de declaración sobre los

derechos de los pueblos indígenas en el marco de la Organización debería seguir contemplando como uno de los temas sustantivos, el acceso a la justicia por parte de los miembros de los pueblos indígenas.

LOS AFRO-DESCENDIENTES

Los afro-descendientes han sido durante siglos víctimas de la esclavización, la discriminación racial y la denegación de sus derechos fundamentales, entre ellos, el pleno acceso a la justicia. Según el estudio “Sistema Judicial y Racismo contra Afro-descendientes: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana”, realizado por el CEJA en marzo de 2004, la persecución penal en nuestro continente es más alta sobre las personas afro-descendientes que sobre las personas de otras razas. Estadísticamente se han registrado muchos casos de afro-descendientes que han sido condenados injustamente. Esta situación se agrava cuando estamos ante jóvenes y mujeres afro-descendientes. Esto se debe a una estigmatización histórica en su condición de acusadas o culpables de actos delictivos por el solo hecho de pertenecer a este colectivo. Otro tema de no menor importancia es el número ínfimo de afro-descendientes que son funcionarios en los poderes judiciales de las Américas, sobre todo en América Latina. En efecto, los mayores resultados de las políticas de inclusión de los afro-descendientes en el aparataje público se han producido en especial a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo muy incipiente en el poder judicial.

Según el estudio del CEJA, hoy en día no existe una discusión pública sobre la discriminación hacia los afro-descendientes con relación al acceso a la justicia en la mayoría de nuestros países, a pesar de que muchos de ellos son parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que trata del tema del acceso a la justicia en sus artículos 5 y 6.

Debemos recordar que en la Declaración de Santiago aprobada en 2000 durante la Conferencia Regional de las Américas preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados de las Américas

se comprometieron a tomar medidas concretas para asegurar a los afro-descendientes el acceso pleno y efectivo a la administración de justicia y a la vez, poner fin a la impunidad de todos los autores de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los afro-descendientes. Más recientemente, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, adoptadas ambas en 2013, establecieron el deber de aquellos Estados que llegaran a ser parte en dichos instrumentos de asegurar a las víctimas de discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda. Asimismo, el Decenio Internacional de los Afro-descendientes, recientemente declarado por la ONU y cuyo tema es “Reconocimiento, Justicia y Desarrollo” puede servir de un marco adecuado para promover, entre otros, una mayor igualdad de condiciones en el acceso a la justicia por parte de este sector importante de la población en muchos de nuestros países.

El reto que tenemos por delante es realizar un esfuerzo por seguir identificando las principales causas que generan una desigualdad en el acceso a la justicia por parte de los afro-descendientes, más allá de las condiciones de pobreza o falta de educación en que se puedan encontrar, lo que permitirá avanzar en reformas estructurales en las políticas de nuestros países.

EL COLECTIVO LGBTI

El colectivo LGBTI ha estado sometido históricamente no solamente a la discriminación y la intolerancia, sino también al abuso, la violencia y la persecución tanto por entes privados como por autoridades públicas. El tema de preocupación más importante hoy en día es el crimen de odio hacia las personas de este colectivo en distintos países de la región. Recientemente los medios de comunicación pusieron en

evidencia la muerte de jóvenes que fueron brutalmente golpeados debido a su orientación sexual y fallecieron días después debido a la gravedad de sus lesiones. Si bien los responsables por la muerte de estas personas se encuentran en manos de la justicia, esto en algunos países es aún excepcional. Estudios demuestran que cuando una persona LGBTI pretende ejercer su derecho ante la justicia ordinaria, ésta no le brinda el mismo nivel de protección o reparación que a otras personas. Los defensores de derechos de las personas LGBTI denuncian frecuentemente que el acceso a la justicia es precario, debido a estereotipos y prejuicios entre los operadores de justicia, lo cual trae consigo una situación de impunidad que propicia la repetición de los actos de discriminación y violencia.

Ya desde hace algunos años, la Asamblea General de la OEA ha venido aprobando resoluciones condenando los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos de las personas LGBTI, instando a los Estados a prevenirlos e investigarlos, asegurando a las víctimas la debida protección judicial en condiciones de igualdad y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia. Al igual que en los temas anteriores, es importante determinar las principales causas de esta eventual discriminación para poder elaborar las políticas públicas más adecuadas.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Un acceso efectivo a la justicia por parte de las personas con discapacidad supone la creación de un entorno que les permita reclamar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones frente al resto de la sociedad. A fin de garantizar estos derechos es esencial la concientización de los operadores de justicia sobre las barreras que obstaculizan la participación de este grupo de la sociedad en los procedimientos judiciales las cuales normalmente son socio-culturales (prejuicios y estereotipos negativos), lingüísticas y arquitectónicas. Para remover estas barreras los Estados deben promover legislación y políticas públicas que proteja

estos derechos, garantizar que todas las sedes judiciales sean accesibles y que toda la información relevante que se brinde a las personas con discapacidad esté disponible en formatos comunicacionales alternativos como braille o lenguaje de señas, además de garantizar su seguridad, comodidad, y privacidad en la comunicación.

El acceso a la justicia de las personas con discapacidad es un tema del cual ya se ha ocupado la Organización. En noviembre de 2013 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS) adoptó un formato por el cual los Estados Miembros de la OEA reportarán a la Asamblea General sus avances en la construcción de sociedades inclusivas, al cual se ha incorporado una sección específica sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

De forma adicional, desde el año 2012 el CEDDIS trabaja en una iniciativa pionera consistente en un diagnóstico regional sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad y los mecanismos existentes para el ejercicio de su capacidad jurídica, que ha tomado como base la información provista por funcionarios de gobierno de las ramas del Poder Judicial y Legislativo, así como de los ministerios, consejos o secretarías de inclusión o desarrollo social, infraestructura, u oficinas que coordinan la agenda nacional de discapacidad pertenecientes a 14 Estados Miembros de la OEA participantes en dicha iniciativa.

El diagnóstico regional del CEDDIS analiza los marcos jurídicos existentes sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad; los programas de capacitación y sensibilización de los funcionarios del poder judicial; la accesibilidad arquitectónica de las instalaciones de los tribunales; la disponibilidad de herramientas para facilitar la comunicación en los juzgados y la existencia de procedimientos adecuados cuando una de las partes y/o testigos de un proceso judicial sea una persona con discapacidad, entre otras cuestiones. Este estudio evidenció que la adecuación de las instalaciones judiciales a los principios de accesibilidad universal que garantizan la movilidad plena de las personas con discapacidad es uno de los principales desafíos para la región. En

contrapartida, la mayoría de los Estados encuestados reportaron una tendencia emergente a facilitar la intervención de intérpretes de lengua de señas y uso de herramientas de lectura accesible para personas con discapacidad visual en el marco de los procedimientos judiciales, aunque aún falta mucho por hacer en esta área.

LAS PERSONAS MAYORES

El Hemisferio americano, como el resto del mundo, es testigo de un fenómeno de envejecimiento poblacional sin precedentes que impactará en los sistemas económicos y sociales de los países, en aspectos que van desde la sostenibilidad de los sistemas de pensiones hasta el goce de los derechos humanos por parte de las personas mayores. El envejecimiento los coloca de hecho en una situación de vulnerabilidad.

Temas fundamentales en el derecho de acceso a la justicia y a las garantías judiciales de los personas mayores están referidos a la necesidad de prevenir y evitar situaciones de internación involuntaria y las garantías de establecer plazos razonables en la tramitación de cualquier causa administrativa o judicial en la que sea parte una persona mayor. También es importante la capacitación del personal de la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor. Un tema especialmente delicado es el del “igual reconocimiento como persona ante la ley” de las personas mayores, reafirmando su derecho al pleno reconocimiento de su personalidad jurídica y el pleno ejercicio de dicha capacidad en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida, desde ser propietarias y heredar bienes, o controlar sus propios asuntos económicos, hasta tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero.

Desde el 2009 la OEA viene trabajando en la elaboración de un borrador de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores. Todas las regiones del mundo están dando pasos para mejorar la tutela de los derechos de este grupo social, pero es la región

americana la primera que está negociando en términos concretos una convención específica sobre el tema, y entre los elementos clave que se han incorporado en el borrador de convención se ha dedicado un capítulo específico a las particularidades del acceso a la justicia respecto a este grupo de la sociedad.

LOS SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS, Y DESPLAZADOS INTERNOS

El desplazamiento es una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de trabajadores migratorios y sus familias, aunque los solicitantes de asilo, los refugiados y los desplazados internos enfrentan igualmente muchos desafíos, sobre todo en cuanto al acceso a la justicia.

La característica común a todas estas personas es el desplazamiento de su lugar de origen o residencia, debido a determinadas causas o circunstancias. En el caso de los solicitantes de asilo o los refugiados, estos tienen que huir de sus países para salvar sus vidas o libertad debido ya sea a una falta de protección debida por parte del Estado en que residen o incluso, debido a la persecución misma a que están sometidos por parte de dicho Estado. Si el país que los recibe no les brinda tampoco un adecuado acceso a la justicia con las garantías propias a su situación particular, o si no hace expedita la regularización de su situación, estas personas pueden estar condenadas a un trato desigual permanente, con un limitado acceso al ejercicio de otros derechos como el trabajo, la vivienda, la salud, entre otros.

Los desplazados internos por su parte, están entre los sectores más vulnerables del mundo, pues muchas veces han tenido que huir de su lugar de residencia a causa de un conflicto armado, la violencia generalizada o las propias violaciones a sus derechos humanos, es decir, no se les ha garantizado un adecuado acceso a la justicia para defender su vida o sus bienes y la de sus familiares, continuando bajo la jurisdicción del mismo Estado.

LOS APÁTRIDAS

Los apátridas, al no ser reconocidos por ningún país como ciudadanos, se encuentran en un limbo legal, disfrutando solamente de un acceso mínimo a los beneficios de la sociedad y pudiendo ejercitar limitadamente o en ningún caso sus derechos a la nacionalidad, la identidad, el acceso a la justicia, la salud, la educación y el trabajo.

Al igual que en el caso de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, si bien existe un amplio marco jurídico internacional y regional con respecto a los apátridas, éste es poco conocido por los operadores de justicia, y a nivel interno existen pocas normas aplicables.

En este caso, se debe pues propiciar una mayor difusión de los derechos y las garantías jurídicas que tienen estos sectores para aliviar en algo la desigualdad de hecho que conlleva el tener que vivir fuera de su comunidad de origen o no tener una nacionalidad específica.

4. EL PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES

Diversos foros han puesto de relieve que existe una gran demanda por el acceso a la justicia. Existe una gran proporción de ciudadanos que necesítándolo no acceden al sistema judicial, lo que se traduce en un mayor nivel de conflictividad y de impunidad. Esto resulta especialmente pertinente en el caso de sectores vulnerables tales como las mujeres víctimas de la violencia, los pobladores de zonas rurales y los pueblos indígenas.

A mediano plazo, las carencias en este campo pueden afectar aún más la cohesión social, produciendo como consecuencia la aparición de situaciones de justicia tomada por propia mano. Hoy en día en el Hemisferio, las normas para administrar justicia están siendo modificadas, favoreciendo la aplicación del principio de oportunidad. Asimismo, hay una mayor apertura a considerar formas alternativas y restaurativas de solución de conflictos y un mayor consenso para compatibilizar el modelo de justicia indígena con el derecho positivo. Todo ello creó las bases

favorables para instaurar hace pocos años atrás un servicio de facilitadores judiciales promovido por la Secretaría General de la OEA.

La Secretaría General de la OEA empezó desarrollando el Programa de Facilitadores Judiciales en Nicaragua, con base en la colaboración entre la Corte Suprema de Justicia, la sociedad civil, y la cooperación internacional. Una característica distintiva de esta experiencia ha sido precisamente el involucramiento del Poder Judicial el cual ha absorbido a los facilitadores como parte de su estructura y los ha acogido como una forma de administrar justicia. Este servicio le ha permitido a Nicaragua reducir las tasas de delitos y de la conflictividad local en las zonas rurales, producto de la labor preventiva de los facilitadores.

El objetivo general del Programa es contribuir a la gobernabilidad democrática, mejorando los niveles de acceso a la justicia y reducción de la pobreza en zonas rurales a través de un mecanismo de participación para ejercer la ciudadanía sustantiva en materia de acceso a la justicia. Los facilitadores son líderes imparciales que viven en sus propias comunidades y que no ejercen cargos políticos o religiosos ni forman parte del cuerpo policial. Son electos por su comunidad o barrio, posteriormente nombrados por un juez local o un juez de paz y capacitados para ejercer las labores descritas. Muchas veces atienden en sus casas, fuera de las horas laborales; están subordinados al Poder Judicial y se encargan de efectuar los trámites que les encarga la autoridad, remitiendo a esta los casos que le competan. Asimismo realizan tareas de divulgación de las normas jurídicas, ejecutan diversas acciones de prevención y orientan y acompañan a la población en gestiones diversas. También realizan mediaciones extrajudiciales o previas en aquellos casos que las normas nacionales lo permiten.

El éxito que tuvo el Programa en Nicaragua generó el interés y la solicitud de apoyo por parte de otros países, como fue el caso de Paraguay, Panamá, Guatemala, Ecuador, Argentina y muy recientemente El Salvador. Actualmente, cerca de 4,500 facilitadores brindan servicios a medio millón de personas en estos países.

Este Programa ha posibilitado el acceso a la justicia a una de cada cinco personas pobres que habitan las zonas rurales (20% de la población rural), reduciendo uno de los efectos más perversos de la pobreza. Miles de ciudadanos han visto reducidos sus gastos al no tener ya que trasladarse a los juzgados en las ciudades y centros metropolitanos, pudiendo resolver muchas de estas situaciones en su propia comunidad. Como consecuencia de la reducción de la conflictividad, en estas zonas se han mejorado las condiciones para el desarrollo de la economía y la inversión. Incluso muchas alcaldías están aportando fondos de sus presupuestos para apoyar al Poder Judicial con el Programa de Facilitadores ya que les garantiza gobernabilidad local y a la larga, una mayor recaudación de impuestos.

El tema de género no ha sido ajeno a este Programa. Hay un porcentaje muy alto de facilitadoras mujeres con relación al porcentaje de mujeres electas en otros cargos. En buena cuenta, dos terceras partes del servicio involucran a mujeres lo que conduce a una mayor confianza en el sistema pues muchos de los casos envuelven situaciones de violencia doméstica.

El Programa de Facilitadores Judiciales ha demostrado que la participación ciudadana en la administración de justicia no sólo es posible sino también exitosa, a la vez que puede ser eficiente y sostenible.

CONCLUSIONES

Un Programa de Acción de la OEA para el acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los sectores vulnerables

Existen numerosos estudios realizados por foros internacionales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, que presentan propuestas específicas para ampliar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. Dichas propuestas sugieren una serie de alternativas como la creación de mecanismos de asistencia letrada para dichos sectores, es decir, consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras

de abogados, entre otros; la promoción de la asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada, garantizando en lo posible su gratuidad; el derecho al uso de intérpretes en el caso de extranjeros que no conozcan la lengua oficial del país en que se encuentre, o en el caso de personas pertenecientes a pueblos indígenas; la adopción de medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos; la promoción de la oralidad en el procedimiento; la adopción de medidas para que la propia forma de organización del sistema de justicia facilite el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, tales como la agilidad en la tramitación y en la ejecución de lo resuelto, la especialización de los operadores del sistema judicial para la atención de las personas en condiciones de vulnerabilidad o la especialización del órgano de que se trate, la actuación de equipos multidisciplinarios y la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia para aquellos que se encuentran en lugares geográficamente lejanos, entre otros.

También se ha propuesto la creación y promoción de medios alternativos de solución de conflictos, tales como la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal y que puedan contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, descongestionando así el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

Si bien es cierto todas estas medidas son válidas, la OEA tiene que buscar el espacio en el cual pueda brindar un valor agregado evitando duplicar lo que ya se viene haciendo con relativo éxito.

Como señalamos anteriormente, la OEA en su condición de foro de diálogo político hemisférico, puede crear los espacios para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en los diferentes países que la componen, generando así consensos para la consagración de estándares o marcos normativos mínimos que sirvan de guía para la implementación de legislación interna en los Estados miembros. Uno de estos espacios importantes lo constituye las Reuniones de Ministros de Justicia u otros

Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), en cuyo marco ya se ha reafirmado la importancia del acceso a la justicia para el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos a las personas. En la más reciente reunión de la REMJA se resaltó la necesidad de desarrollar acciones para facilitar, de manera especial, el acceso a la justicia de las personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad, por razones geográficas, económicas, sociales, de edad, de género, de estado físico o mental, étnico-lingüísticas, estatus migratorio, o de cualquier otra índole que implique que una circunstancia particular impida o haga más difícil dicho acceso.

Otra herramienta con la que cuenta la Organización es el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), cuya misión es colaborar en los procesos de reforma de justicia por medio de la capacitación y la investigación. El CEJA podría contribuir con la elaboración de estudios de diagnóstico y estadísticas desagregadas por cada uno de los sectores vulnerables a los que hemos hecho referencia en líneas anteriores, información sobre la cual se puede iniciar la elaboración de políticas públicas más concretas y adecuadas.

También se deben fortalecer y ampliar aquellos programas que vienen implementándose con éxito, tal como el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, a través del cual se colabora ya con las autoridades de ocho países en la región, y tiene como objetivo establecer y mantener servicios de administración de justicia a nivel de zonas rurales y superando así las brechas de la exclusión social. En 2013, medio millón de personas fueron beneficiadas por los servicios de los facilitadores judiciales y más de 200,000 personas recibieron orientación sobre dicho Programa. Asimismo, durante dicho período se alcanzó la cifra de 4,000 operadores de justicia formados a través de esta iniciativa. Un efecto inmediato de este Programa es que en las comunidades donde existen los facilitadores judiciales el porcentaje de la población que acude a resolver sus conflictos se duplica con relación a las comunidades donde estos no operan y en donde estos conflictos tienen un impacto negativo en las relaciones familiares y al interior de la comunidad.

Un elemento que consideramos importante en una eventual estrategia de acción es el apoyo de la Organización a los trabajos que desarrollan los defensores públicos. Las funciones de estos defensores deben ser ampliadas, para que actúen no sólo en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales. Los Estados deben evitar que el acceso a la justicia se convierta en un privilegio solamente a favor de aquellos que cuentan con los medios económicos adecuados. En ese sentido, los esfuerzos por crear y fortalecer la institucionalidad de las defensorías públicas gratuitas como instrumentos fundamentales para asegurar la universalización del derecho de acceso a la justicia deben ser fortalecidos.

Los Estados miembros de la OEA, a través de la Asamblea General, han reconocido que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia, no pueden limitarse a cumplir con la responsabilidad de no impedir este acceso, sino que es necesario impulsar de manera proactiva mecanismos que faciliten a todas las personas un acceso real al ejercicio y goce pleno de sus derechos humanos. A nivel interamericano, el valor que los Estados miembros le han dado a la asistencia letrada gratuita condujo a que tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos de Humanos impulsaran reformas en sus reglamentos creando la figura del defensor público interamericano que se origina en la relevancia de facilitar el acceso a una representación legal gratuita de quienes deseen hacer valer sus derechos en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos. En los últimos años, un número importante de países del continente han redoblado esfuerzos en la creación y consolidación de las defensorías públicas que brindan asesoramiento jurídico gratuito, representación y defensa principalmente en las áreas penales, civiles, de familia y laborales. Estas instituciones han sido creadas con distintas estructuras, niveles de autonomía funcional, financiera, presupuestaria y administrativa. Sin olvidar estos importantes avances, hay que reconocer que aún existe un amplio espacio para fortalecer los pilares que amparan las defensorías públicas, siendo necesario reflexionar cómo estos mecanismos pueden ser fortalecidos y mejorados. Uno de los retos más urgentes se refiere al bajo número de defensores públicos por habitante.

En datos recientemente publicados por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) se puede observar que el promedio de defensores públicos en los países de la región es de 3.8 por cada 100,000 habitantes. Si a esos datos agregamos los niveles de pobreza que tiene la región y el alto número de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, la necesidad de fortalecer y crear un mayor número de defensores públicos se evidencia como una tarea pendiente. En los últimos años la OEA ha venido estableciendo relaciones de cooperación tanto con AIDEF como con las defensorías públicas en diversos Estados miembros con el objetivo de brindar capacitación y entrenamiento a los defensores públicos con relación a los estándares hemisféricos de protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

Creemos que estos serían algunos de los esfuerzos concretos que la Organización puede ofrecer como valor agregado al fortalecimiento del acceso a la justicia. La pobreza en América Latina es aún un problema por enfrentar. La pobreza limita el acceso a la justicia que por lo general requiere algún sacrificio pecuniario por parte del usuario. Sin embargo, el no acceder a los sistemas de justicia provoca que en muchos casos, los derechos a los que son titulares los ciudadanos queden en desamparo, cerrando el círculo pernicioso de pobreza - falta de acceso a la justicia – no ejercicio de los derechos – mayor pobreza – mayor desigualdad. Cuando esta situación se eleva del plano individual al plano nacional, entendemos mejor por qué una de las causas del atraso y falta de crecimiento y desarrollo en nuestros países es la ausencia de garantías de un acceso a la justicia más equitativo y en condiciones de igualdad para todos los miembros de una sociedad, independientemente de sus características y situación particular fáctica. Pero son precisamente estas características propias de los diversos sectores vulnerables en donde encontraremos la clave para asegurar que la administración y el acceso a la justicia se realice de forma tal que satisfaga las necesidades de todos.

*Director del Departamento de Derecho Internacional
Secretaría de Asuntos Jurídicos



Violencia, delito y exclusión social

Adam Blackwell*

Paulina Duarte**

En las últimas décadas la región de las Américas ha experimentado considerable progreso en materia de democracia y desarrollo humano, pero sigue estando asediada por problemas como la pobreza y la desigualdad, un escaso acceso a una educación inclusiva y a servicios integrales de cuidado de la salud, y un insuficiente acceso a la justicia. Pese a los esfuerzos desplegados por los Estados Miembros para hacer frente a esos problemas, es mucho lo que queda por hacer para poner a todos los ciudadanos en condiciones de participar significativamente en las sociedades en las que viven. De hecho, esos problemas siguen privando a muchas personas de un pleno acceso a las esferas económicas, sociales y/o políticas de sus comunidades, dejándolas en una situación de desventaja y exclusión social. En su más amplio sentido, por exclusión se entiende la remoción de *“alguien de un lugar; el hecho de expulsarlo, rechazarlo o privarlo de oportunidades”*.

La exclusión social está vinculada con muchos de los problemas suscitados por las actividades delictivas y con los hechos de violencia que están presentes en nuestra región, incluidos los altos niveles de homicidios, secuestros y otros delitos, y con cifras desproporcionada de encarcelamientos. En tales circunstancias la exclusión social se convierte en una modalidad de violencia estructural y cultural que impide la realización individual de miles de personas. Esa violencia estructural

afecta desproporcionadamente a los miembros más vulnerables de la sociedad, tales como las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. Los integrantes de grupos delictivos y bandas organizadas suelen haber respondido a las políticas gubernamentales de severa represión del delito reclutando jóvenes y haciéndolos participar en sus actividades delictivas.

Para elaborar iniciativas eficaces y sostenibles de prevención de la violencia encaminadas a hacer frente al problema de la exclusión social, nosotros, en la OEA, recomendamos un enfoque multidimensional. A través de ese tipo de enfoques se procura lograr que todos los interesados en situación de riesgo (en especial los jóvenes) sean tenidos en cuenta y puedan participar activamente en la elaboración de políticas y programas. Para hacer frente a la exclusión social es imprescindible asegurar que nuestras políticas y programas den acceso a los jóvenes, por lo cual en la esfera de la seguridad pública debemos diseñar, administrar y aplicar políticas para jóvenes y ejecutadas por jóvenes.

1. EXCLUSIÓN SOCIAL Y VIOLENCIA ESTRUCTURAL

La seguridad humana significa que 'la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana'.¹ Cuando hablamos de exclusión social en el contexto de nuestro Hemisferio, y de su relación con la seguridad, nos estamos refiriendo a un proceso de exclusión que se convierte en violencia estructural. Dentro de las modernas sociedades de consumo la exclusión social puede reducir significativamente los bienes, servicios y oportunidades que las personas necesitan para desarrollar plenamente su potencial hasta el punto en que su propia condición de ciudadanos corre riesgo. Por ese motivo, la exclusión social afecta a la seguridad humana.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.* Internet: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Cuando las personas socialmente excluidas ven desaparecer potenciales oportunidades, o cuando la brecha que separa sus propias duras realidades con las de otros miembros de la sociedad sigue creciendo, algunas reaccionan perpetrando actos de violencia y delitos. La violencia influye negativamente sobre el nivel de desarrollo humano en un país y sobre la capacidad del Estado de proporcionar bienes y servicios públicos. En un estudio del Banco Mundial se concluyó, notablemente, que en promedio la reducción de la pobreza en países afectados por altos niveles de violencia es casi un punto porcentual inferior a la de los países no afectados por la violencia.² Como indican las conclusiones de ese estudio, la violencia genera una mayor desigualdad y exclusión social (Anexo 1), que como ya se señaló dan lugar a más violencia y delitos. La exclusión social provoca, por lo tanto, un círculo vicioso de escasas oportunidades, delito y violencia.

Otras estadísticas revelan el alcance e impacto que la violencia estructural ha suscitado – y sigue suscitando – en nuestros países, en donde 200 millones de personas han sido víctimas de algún delito. Por ejemplo, más de 3,6 millones de habitantes de este hemisferio están encarcelados, y a nivel mundial 11 de los 15 países que registran las más altas tasas de encarcelamiento son Estados Miembros de la OEA.

Quizá mayor preocupación merece el número de menores actualmente encarcelados en las Américas, que es de 124.360. El hecho de que casi el 30% de quienes están tras las rejas – más de un millón de personas—hayan sido inculpados de delitos relacionados con drogas pone de manifiesto algunas de las consecuencias de este flagelo y el impacto que éste suscita en las sociedades de las Américas.³

Además del mencionado estudio del Banco Mundial, en muchos otros estudios se ha hallado una relación entre la exclusión social, violencia y delito, lo que parece indicar que atender el primero de esos problemas

2 Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*. Estados Unidos: Grupo del Banco Mundial, 11 de abril de 2011. Internet. <http://www.contexto.org/pdfs/BMdesarrollmundial2011Overview.pdf>

3 Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano de Seguridad Pública 2010*. Portal de Internet. www.alertamerica.org

podría atenuar los otros dos. Por ejemplo, los países con bajas tasas de homicidio logran mayores y más rápidas mejoras en desarrollo humano que los países con altas tasas de ese delito. Específicamente, en los países que en promedio registran altas tasas de homicidio la probabilidad de que mejoren su posición en el Índice de Desarrollo Humano es 11% mayor que la de los países con tasas de homicidio más elevadas. Además, los países que registran altas tasas de ese delito están estadísticamente asociados con un avance más lento hacia la consecución de los siguientes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): erradicación de la pobreza extrema, desempleo juvenil y hambre (ODM 1); aumento de las tasas de educación primaria (ODM 2) y reducción de las tasas de mortalidad infantil y de nacimientos entre adolescentes (ODM 4 y ODM 5). A esto se agrega el hecho de que en la *Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada* se señaló que más altos niveles de desarrollo tienden a estar asociados con menores niveles de homicidio y violencia. Específicamente, los países que registraron niveles proporcionalmente menores de desigualdad de ingresos y desempleo registraron también niveles relativamente bajos de homicidio y violencia. Los niveles de desarrollo humano y de ingresos más bajos de todos se dieron, en cambio, en países que registraron niveles altos y muy altos de violencia; en especial de violencia armada.⁴

Vale la pena señalar que no todas las personas se ven afectadas en igual medida por los procesos de exclusión social, violencia y delito. Algunos grupos sociales –incluidos jóvenes, pueblos indígenas, grupos de LGBT y minorías visibles-- muestran una especial propensión a estar vinculados, en calidad de víctimas o de perpetradores, con contextos de violencia y delito en virtud de procesos de exclusión social.

Hace diez años, dadas esas inquietantes tendencias, los Estados Miembros de la OEA propusieron una visión multidimensional de la seguridad. En virtud del enfoque propuesto se recomendaba la ampliación

4 Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. *Mayor violencia armada, menor desarrollo. Examen de la relación entre violencia armada y logro de los ODM. Ginebra: Small Arms Survey, 10 de septiembre de 2010, págs. 4-5. Internet: http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/MDG_Process/MoreViolenceLessDevelopment.pdf*

del concepto y el enfoque tradicionales en materia de seguridad, adoptando un concepto de seguridad no limitado a la noción de la seguridad del Estado, sino que ubicara enfoques integrados, el bienestar personal y resultados positivos en el centro de nuestros objetivos comunes, dando cabida a “amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.⁵ Como resultado, en 2005 el Secretario General, José Miguel Insulza, creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional, que desde entonces se ha propuesto implementar el nuevo paradigma de seguridad en el Hemisferio fortaleciendo el diálogo entre partes interesadas, logrando una cooperación eficaz, facilitando la transferencia de conocimientos, proporcionando asistencia técnica y brindando respaldo para el intercambio de prácticas promisorias en la esfera de la seguridad multidimensional.

2. DELITO Y VIOLENCIA EN LA REGIÓN: PANORAMA GENERAL ESTADÍSTICO

La relación entre violencia, pobreza, desigualdad, injusticia y Estado de derecho ha sido objeto de estudios en profundidad realizados por comunidades académicas, gobiernos y organismos internacionales. En las Américas, datos estadísticos disponibles respaldan la hipótesis de que los países con más bajos niveles de delitos violentos son los que registran más altos niveles de desarrollo y menor desigualdad de ingresos.

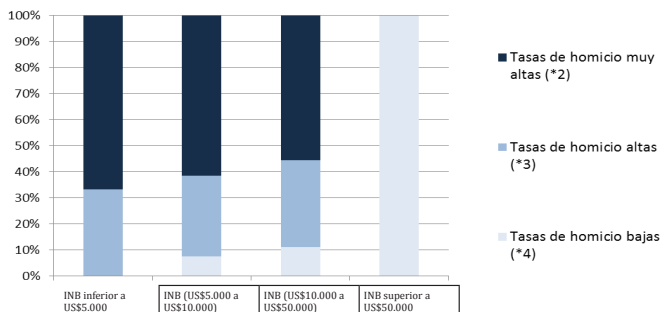
No obstante, la búsqueda de datos estadísticos que puedan demostrar una relación definitiva entre violencia, delito y exclusión social se ve confrontada con problemas prácticos y metodológicos. La mayor parte de los datos oficiales carecen de periodicidad y en muchos casos son meras reseñas de hechos declarados (registros administrativos), lo que hace que esos datos correspondientes a la región representen tendencias temporales que no admiten comparaciones. No obstante, es posible reunir

5 Organización de los Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003* México: Conferencia Especial sobre Seguridad, 28 de octubre de 2003. Internet: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

suficiente información estadística a partir de una combinación de registros administrativos y encuestas de víctimas, para proponer un enfoque aproximado a la relación que existe entre violencia y exclusión social.

En la Figura 1 se presenta la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en una población y su relación con niveles de pobreza. El gráfico mide la pobreza en términos de INB per cápita (el ingreso de un país, en dólares estadounidenses dividido por el número de sus habitantes). El INB per cápita está estrechamente vinculado con otros indicadores que miden el bienestar económico y social de un país y de su población; por ejemplo, las personas que habitan países con un INB más alto tienden a tener una mayor esperanza de vida, mejores índices de alfabetismo, acceso más expedito al agua potable, menores tasas de mortalidad infantil y, como lo muestra la Figura 1, menos homicidios.

Cuadro 1. Países de las Américas (33 países). Porcentaje de homicidios según el ingreso nacional bruto per cápita. 2012 (*1)



Fuente: OEA, Observatorio Interamericano de Seguridad, 2014 y Banco Mundial. 2014

Notas: (*1) INB per cápita es el Ingreso Nacional Bruto, convertido en Dólares Americanos y, usando el método atlas del Banco Mundial, es dividido por la población de mitad de año. (*2) Tasas de homicidios muy altas son aquellos países con tasas iguales o superiores a la tasa de homicidio de las Américas, que para el 2012 era de 16.5 homicidios por cada 100.000 habitantes. (*3) Tasa de homicidios altas son aquellas tasas que están entre las tasas a nivel global (6.8 por 100.000 habitantes) y la tasa de las Américas. (*4) Tasas de homicidios bajas son aquellas que están por debajo del nivel mundial.

Entre 2000 y 2013 más de cuatro millones de habitantes del Hemisferio fallecieron de muerte violenta (provocada por homicidios dolosos y culposos, accidentes de tránsito y suicidios). Tan sólo en 2012 se registraron un total de 145.000 homicidios en los 35 países de las Américas, lo que representa más de cuatro homicidios por día. La tasa media de homicidios en el Hemisferio Occidental (16,5 por cada 100.000 habitantes en 2012) es cinco veces mayor que la de Europa o Asia (Figura 2) y mayor que la tasa global mundial de homicidios (6,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012).⁶ En las últimas cuatro décadas el número de homicidios ha seguido oscilando en torno a la cifra de 150.000 por año.

Aunque en la última década las tasas de homicidio se mantuvieron estables en el Hemisferio tomado en conjunto, algunos de los países experimentaron cambios significativos en la esfera interna; por ejemplo los del Triángulo Septentrional de América Central y algunos países de América del Sur y del Caribe.⁷

6 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014. Internet: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

7 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina." Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Noviembre de 2013. Internet: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano sobre Seguridad Pública 2013*. Portal de Internet: www.alertamerica.org

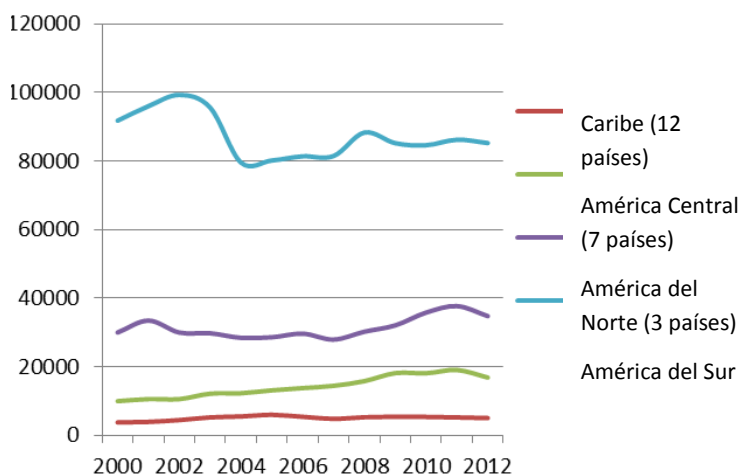
Cuadro 2. Homicidios: Tendencias por región, 1995-2001



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA.

En las Américas un número significativo de homicidios ha estado vinculado con el crimen organizado, en especial el tráfico de armas y drogas, secuestros, tráfico de personas y asesinatos por encargo. Se dan también diferencias significativas a nivel subregional. En la mayor parte de América del Norte (salvo México) las tasas de homicidio experimentaron una significativa disminución. En América Central se ha venido dando desde 2007 un aumento sostenido de la tasa de homicidios, lo que ha hecho que en esa subregión se registre una de las tasas de más altas del mundo de ese delito (27 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2012). En América del Sur la tasa de homicidios fue de alrededor de 22 por cada 100.000 habitantes, aunque las tendencias varían de un país a otro. El análisis de los datos nacionales sobre homicidios revela una migración de las modalidades de crimen organizado hacia las subregiones del Hemisferio en que la fragilidad institucional no representa una amenaza tan grave para esas actividades delictivas.

Cuadro 3. Subregiones: Cifra total de homicidios 2000-2012



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA.

Entre los varones de 15 a 24 años de edad de las Américas la tasa de homicidios es más de dos veces más alta que en la población en general (Figura 4). En Sudamérica y el Caribe entre las personas de 15 a 24 años de edad se da una tasa de homicidios tres veces mayor que en la población en general.⁸ Los jóvenes de la llamada generación “ni-ni” (que *ni estudian ni trabajan*) son las principales víctimas de homicidios en el Hemisferio.

La alta incidencia de jóvenes que son asesinados en las Américas parece indicar también la existencia de un vínculo entre asesinatos cometidos por bandas y grupos criminales organizados. Las estadísticas indican que el grupo social y de edades más afectado por los altos niveles de violencia letal característica de la región es el de los jóvenes; en especial los que son socialmente excluidos y con bajos niveles de movilidad social. Las estadísticas existentes sobre el número de jóvenes involucrados en hechos de violencia letal revelan que esas personas suelen ser perpetradores y víctimas. De hecho, las principales víctimas de la mayoría de los delitos de violencia (homicidios) son varones jóvenes que viven en situaciones socioeconómicas de exclusión, y en la mayoría de los

8 Organización de los Estados Americanos. *Observatorio Interamericano de Seguridad Pública, 2014*. Portal de Internet. www.alertamerica.org.

casos los perpetradores de esos delitos de violencia provienen del mismo grupo social. Las mujeres, por otra parte, figuran desproporcionadamente entre las víctimas de sus compañeros y suelen ser víctimas de homicidios relacionados con violencia doméstica.⁹

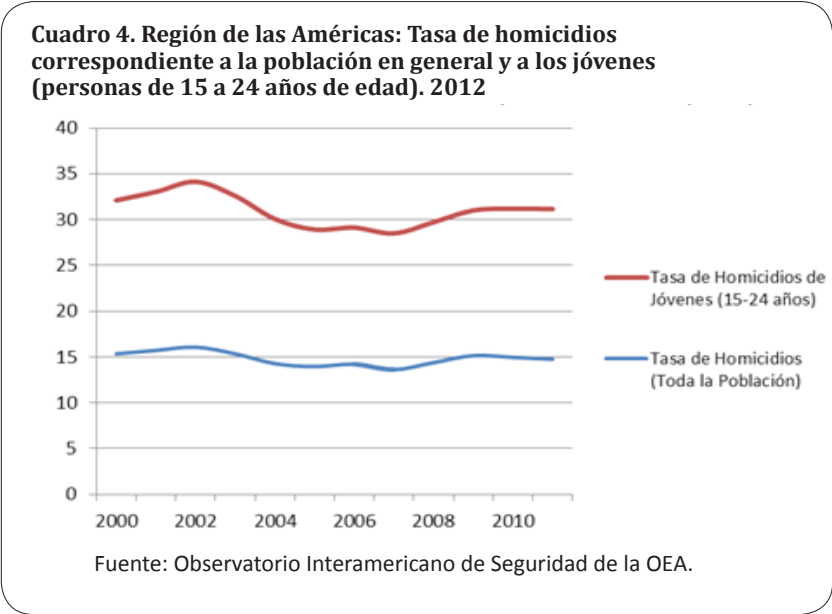


Tabla 1: Crecimiento de la población privada de la libertad (PPL) 2000-2012				
	Total población encarcelada	Tasa por 100.000 habitantes	PPL 15-24 años	Niños y niñas privados de la libertad
América	39.5%	36.2%	54.2%	10.0%
Caribe	84.5%	60.1%	27.8%	34.2%
América Central	101.9%	58.4%	131.5%	93.8%
América del Norte	22.0%	5.0%	3.0%	57.6%
América del Sur	116.0%	78.3%	13.0%	92.4%

9 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013*. Viena: Naciones Unidas, marzo de 2014.

Otras estadísticas que vale la pena señalar son las relacionadas con las cárceles. Por su propia naturaleza, las cárceles constituyen un instrumento de exclusión sancionado por la ley, pero esa exclusión es concebida como temporal, para la aplicación de un castigo específico durante determinado período de tiempo. No obstante, se ha demostrado que más allá de los efectos a corto plazo de la pena de reclusión, las cárceles suscitan considerables consecuencias a mediano y a largo plazo, que no sólo afectan al recluso, sino también al entorno familiar y social al que ellos retornan una vez cumplida su pena.

La ruptura con el mundo en general, que constituye una parte inevitable de la reclusión, hace aún más difícil reingresar a la sociedad y volver a vivir positivamente en su seno. Dadas las condiciones actualmente imperantes en la mayoría de las cárceles y los sistemas carcelarios de la región, la propia cárcel perpetúa o asegura la exclusión de la persona del contexto social y familiar al que se pretende que se reintegre. En ese contexto observamos un considerable aumento de la población carcelaria en todas partes de la región (tanto en cifras agregadas como expresado en número de reclusos por cada 100.000 habitantes). Esa tendencia afecta en especial a personas jóvenes y a mujeres, que van a prisión a edades cada vez más tempranas. Las altas tasas de reincidencia entre los jóvenes (personas de 15 a 24 años de edad) revelan el fracaso de muchas cárceles y sistemas carcelarios como medio de promover la reintegración social, y llevan a pensar que las cárceles contribuyen, por el contrario, a perpetuar el ciclo de exclusión.

El fenómeno de la globalización ha generado una mayor prosperidad y un más alto nivel de vida en muchas partes del mundo, pero ha intensificado el nivel y la percepción de la exclusión social que afecta a otras regiones y sectores sociales. Además, el más amplio acceso a los medios y a la conectividad electrónica ha agravado el riesgo de un aumento aún mayor de la exclusión, ya que “[adquirir esas tecnologías]

suele considerarse como la principal vía de integración social, mientras que no poseerlas se interpreta como una forma de exclusión.”¹⁰

Al mismo tiempo los problemas del delito y la violencia, que hace algunos años se abordaban a nivel nacional o subregional, han evolucionado hasta convertirse hoy en fenómenos mundiales. La tecnología confiere a la actividad delictiva en el Hemisferio mayor movilidad, flexibilidad y capacidad de generar amenazas. Esto hace que las entidades delictivas organizadas utilicen cada vez en mayor medida la conectividad mundial en su provecho. La permeabilidad de las fronteras nacionales, la disminución de las restricciones al comercio internacional y la modernización de los sistemas financieros y las telecomunicaciones proporcionan a las organizaciones delictivas mayores oportunidades para ampliar sus operaciones más allá de fronteras naciones. Esto ha hecho que la región se haya vuelto cada vez más vulnerable a actividades ilegales, como las de tráfico de drogas, armas y seres humanos, violencia de bandas y otras actividades delictivas. En ese contexto, el uso de la tecnología por las organizaciones delictivas y la facilidad con que ella puede usarse para facilitar la violación de las leyes agrava los perjuicios económicos y sociales que pueden suscitar esas actividades.

Vale la pena señalar también que el comercio ilícito y el crimen organizado son obstáculos significativos para el crecimiento económico, ya que dificultan las operaciones mercantiles legítimas, afectan a las cadenas mundiales de suministro, agotan los recursos naturales y comprometen la estabilidad del mercado. La promoción del crecimiento económico mundial y la equidad a que da lugar la libertad de comercio, así como el papel de la inversión y de las comunicaciones como motores del crecimiento no serán eficaces si no se combate la corrupción, el tráfico ilícito y la delincuencia organizada transnacional.

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2013-2014. “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.” Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, noviembre de 2013

3. EXCLUSIÓN SOCIAL, VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD: EL IMPACTO EN LAS MUJERES, LOS JÓVENES Y LAS MINORÍAS ÉTNICAS

La pobreza, la falta de oportunidades y la falta de acceso a la educación ponen a mujeres y niñas en situaciones vulnerables y hacen de ellas objetivos fáciles de reclutamiento para actividades delictivas. De hecho, las mujeres con bajos niveles socioeconómicos y educativos figuran entre los miembros más vulnerables de la sociedad en cuanto a posibilidad de que sean llevadas a participar en operaciones delictivas como victimarias o como traficantes. Un fenómeno preocupante es el aumento de su participación en el narcotráfico (lo que en muchos países hace que constituyan más del 50% de la población carcelaria femenina). Su participación en cadenas ilegales de distribución, junto con el aumento del consumo personal y el consiguiente deterioro de su bienestar físico, fisiológico y emocional, han ido en detrimento de sus oportunidades de desarrollo, con el consiguiente aumento de la probabilidad de que caigan en el círculo vicioso de la violencia relacionada con la actividad delictiva.

El sesgo de género queda claramente de manifiesto en los datos sobre violencia, si bien es frecuente que la violencia que afecta a las mujeres en el Hemisferio pase desapercibida. Entre las principales formas de esa violencia figuran la violencia doméstica, la violencia sexual perpetrada por sus parejas (incluidos el abuso y el acoso sexual en los lugares de trabajo), los femicidios, el tráfico de personas, el tráfico ilícito, la explotación sexual y la violencia institucional.¹¹

Los datos más recientes de que se dispone hasta la fecha en relación con la prevalencia contra la mujer indican que, a escala mundial, el 35% de las mujeres ha experimentado violencia en el noviazgo o violencia sexual en algún momento de su vida. Además, las estadísticas indican

11 Ídem.

que el 38% de las mujeres asesinadas son ultimadas por sus parejas.¹² Reducir o eliminar ese ciclo de violencia y asesinatos dependerá de que se reduzca la vulnerabilidad económica y social de las mujeres, lo que a su vez requerirá esfuerzos especiales del Gobierno y de la sociedad civil en las esferas de seguridad, educación, empleo, salud, desarrollo equitativo de zonas rurales, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, así como fortalecimiento de la cooperación interinstitucional.

Análogamente, los países de las Américas que recopilan estadísticas sobre delitos cometidos contra miembros de minorías étnicas han informado que la minorías están desproporcionadamente representadas en las estadísticas de delitos y en el sistema judicial (como perpetradores y como víctimas), tendencia que sigue aumentando. Para ilustrar este punto cabe considerar las siguientes estadísticas:

- Entre los varones afroamericanos en los Estados Unidos, así como los afrobrasileños en Brasil, que no han completado el ciclo escolar es mayor la probabilidad de que terminen encarcelados que la de que obtengan empleo estable.
- En las Américas hay actualmente más afroamericanos en prisión que los esclavos que hubo en el siglo XIX.
- Aproximadamente el 13% de la población estadounidense es de origen afroamericano, pero ese grupo está representado en un 40% en la población carcelaria.
- Los afroamericanos y los hispanicos están representados en un 60% en la población carcelaria de los Estados Unidos, pese al hecho de que ambos grupos sumados representan aproximadamente el 30% de la población nacional.
- Los datos del censo confirman una gran disparidad racial: el grupo de las personas que se autoidentificaron como

12 Organización Mundial de la Salud. "Violencia contra la mujer: violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer," Nota Descriptiva No. 239. Centro de Prensa, octubre de 2013. Internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/>

afroamericanos está representado en la población carcelaria en proporción casi seis veces mayor que el de las personas que se identificaron como caucásicos.

- Desde el punto de vista nacional, a los afroamericanos les corresponde el 26% de las detenciones de infractores juveniles, el 44% de los jóvenes detenidos y el 58% de los jóvenes reclusos en prisiones estatales.¹³
- Si las actuales tendencias persisten, casi el 70% de los varones jóvenes afroamericanos estarán en prisión en algún momento en el término de su vida.¹⁴ Para esas minorías étnicas ir a la cárcel o a prisión se ha convertido casi en un hecho corriente, una triste realidad que cuestiona el progreso logrado en la era posterior al reconocimiento de los Derechos Civiles.
- En Brasil, la edad de la mayoría (el 74%) de los reclusos tienen entre 18 y 34 años de edad, son financieramente pobres, son afroamericanos y han alcanzado bajos niveles educativos. Más de la mitad (el 66%) de los presos de ese país no han completado la educación primaria.¹⁵
- Sólo el 4% de la población de Canadá es origen indígena, pero ese grupo está representado en un 20% en la población carcelaria.
- Una de cada tres mujeres reclusas en las cárceles federales es de origen indígena, y en los últimos 10 años el porcentaje

13 Oficina de Programas de Justicia. *Bureau of Justice Statistics (BJS)* Estados Unidos: Departamento de Justicia, 2014. <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=4987>.

14 Shelden, Randall. *Race and the Drug War*. Center on Juvenile and Criminal Justice, 2013. Internet: <http://www.cjcj.org/news/6226>.

15 Secretaría Nacional de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de segurança Pública, 2013* (National Secretariat for Public Security. *Anuario Brasileiro de Seguridad Pública 2013*). San Pablo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Internet: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>.

de mujeres aborígenes encarceladas aumentó casi un 90%.

- Aunque en Canadá las mujeres indígenas representan sólo el 6% de la población juvenil femenina, casi las mitad (el 44%) de las jóvenes encarceladas son indígenas.¹⁶
- Las minorías étnicas también corren mayor riesgo de ser víctimas de actos de violencia si viven en hogares con ingresos anuales inferiores a los de otros hogares.

La falta de perspectivas de mejorar sus condiciones de vida que padecen muchos grupos de jóvenes suele generar violencia y delitos, en especial, en las zonas urbanas, en que las personas se ven confrontadas con situaciones de exclusión social por falta de acceso a herramientas de desarrollo básicas, como la educación, lo que limita sus oportunidades de empleo por falta de aptitudes especializadas. A los jóvenes carentes de acceso a vías que les permitan lograr la inclusión, y desprovistos de perspectivas de un futuro exitoso, la violencia y el delito les facilitan el acceso a bienes y oportunidades de los que están legítimamente excluidos. Además la relación entre violencia y el contexto social en que ella está inserta genera una interacción viciosa y circular, en que los entornos violentos propician reacciones violentas de los jóvenes.

La elevada tasa de reclusión carcelaria que se registra en la región (una de las tasas más altas del mundo; en muchos de los países de la región se dan los mayores porcentajes de personas encarceladas en relación con la población) suscita otra consecuencia, a menudo invisible: familias en que uno o más de los padres están encarcelados. La falta de uno o más de los principales proveedores de cuidados agrava la dificultad de que sean satisfechas las necesidades de los niños y jóvenes, muchos de los cuales caen en el ciclo de violencia y delito.

Por esa razón, y como lo prueban las estadísticas, los jóvenes que constituyen la llamada generación *ni-ni* (de los que *ni estudian ni trabajan*) son las principales víctimas y perpetradores de homicidios en

16 *Statistics Canada*. Gobierno de Canadá; fecha de modificación del texto: 2014-05-09. Internet: <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/index-eng.htm>

el Hemisferio. Ante esa falta de inclusión buscan refugio asociándose con grupos que les dan una sensación de pertenencia. A los jóvenes que se encuentran en esas circunstancias les resulta sumamente atractivo formar parte de bandas, sean o no violentas.

En tales circunstancias, esas diversas formas de exclusión constituyen una amenaza para una futura gobernabilidad y para el sistema democrático; en ese sentido los jóvenes de las Américas pueden cumplir el papel de víctimas y simultáneamente de disruptores. Ello obedece a que los jóvenes constituyen “el grupo social y etario que sufre con más virulencia la crisis de expectativas -por la disociación entre escolaridad y empleo, entre alto consumo de imágenes y bajo consumo material, entre alto manejo de información y baja oferta de oportunidades- [...] puede resultar disruptiva en términos de convivencia social y democrática”, especialmente porque ello afecta a los ciclos de violencia y delito.¹⁷ Por el contrario, ampliar la participación e intervención de los jóvenes en los procesos sociales de educación, empleo, participación política, seguridad, etc. permitiría fortalecer los procesos democráticos y la seguridad en la región.

Por lo tanto, sólo se puede reducir la violencia provocada por la exclusión social si y cuando:

- A) El Estado realmente está en condiciones de proporcionar, gratuitamente y con seguridad, acceso universal a servicios básicos (asistencia y seguridad para el bienestar social), así como oportunidades de desarrollo a través de inversiones sociales;
- B) Es posible reducir la preponderancia y la magnitud de la actividad económica ilegal aplicando una legislación eficaz e inclusiva que no deje sin protección a ningún grupo social y haga de las políticas de protección una prioridad más alta.

17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Juventud e inclusión social en Iberoamérica (Youth and social inclusion in Latin America)*. Santiago de Chile: Organización Iberoamericana de Juventud, 2003. Internet: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/13879/LCR_2108_PE.pdf

Esa legislación debe elaborarse en contraposición con las medidas cada vez más punitivas que se han adoptado y que hasta la fecha han resultado ineficaces en el mediano y el largo plazo;

- C) Se garantiza el respeto de los derechos humanos, y
- D) Se presta atención específica al logro del objetivo de asegurar que los grupos y sectores sociales más afectados estén involucrados y en condiciones de participar.

En otros términos, la solución al problema de la inseguridad no reside necesariamente en elevar los niveles de seguridad (es decir en aumentar el número de agentes policiales u otros agentes de organismos de aplicación coercitiva de normas), ni en adoptar leyes más severas para combatir el delito. La solución consiste en dar preferencia a políticas públicas más inclusivas, que transformen los enfoques coercitivos en una seguridad de base comunitaria, confiriendo más importancia a las políticas de prevención que a los enfoques puramente punitivos.

Además, esas recomendaciones entrañan un desafío implícito: la necesidad de crear en los ciudadanos un conjunto de convicciones y actitudes que conduzcan a una observancia voluntaria de la ley. Esa cultura de legalidad requiere un Estado dotado de la capacidad de administrar sus procesos jurídicos en forma justa y eficaz, y al mismo tiempo la expectativa de que los ciudadanos ejerzan responsablemente sus libertades, y que además reconozcan que sus necesidades y derechos son similares a los de otros ciudadanos. Esa interrelación entre Estado y ciudadano conduce a un nuevo círculo virtuoso en que la activa participación de la población en los asuntos públicos se fortalece y genera la posibilidad de romper estructuras de violencia estructural.

4. LA JUVENTUD COMO FACTOR DE CAMBIO PARA ROMPER LA MODALIDAD DE EXCLUSIÓN, VIOLENCIA Y DELITO

Como se vio en las estadísticas anteriormente presentadas, así como en numerosos estudios referentes a exclusión social, violencia y delito en la región, los jóvenes constituyen uno de los grupos sociales más afectados. Este hecho, que debe concebirse como un problema para los Estados Miembros de la OEA, puede verse también como una oportunidad, para nuestros países, de esforzarse en crear y establecer políticas públicas que estén orientadas a hacer de los jóvenes uno de los factores clave para el cambio.

La contracara del problema de la exclusión social es la inclusión social; en especial, como hemos visto, la de los jóvenes, que son los más afectados por el hecho de estar desprovistos de procesos sociales como los de la educación, la vivienda, el cuidado de la salud, la participación política, etc., todo lo cual influye decisivamente en la cuestión de si los jóvenes se ven involucrados en modalidades de violencia y delito, como víctimas o como perpetradores. Lograr la inclusión de los jóvenes es, pues, un factor clave para cambiar de signo a las modalidades de violencia y delito en la región, y para dar sostenibilidad a las prácticas democráticas en el Hemisferio.¹⁸

Los jóvenes ocupan un lugar ambiguo: son a la vez destinatarios de políticas y agentes de cambio. Por una parte, se les ve como receptores pasivos de múltiples procesos sociales, incluidos los de educación, seguridad y participación política. Por otra parte, se concibe a los jóvenes como participantes estratégicos en materia de desarrollo de sociedades más seguras. En otros términos, al mismo tiempo que la sociedad “los confina a ser receptores de distintas instancias de formación y de disciplinamiento, por otro lado se difunde en los medios y en la escuela el mito de una juventud protagonista de los cambios y portadora de nuevos modelos de interacción social.”¹⁹

18 Ídem.

19 Ídem.

En ese contexto, la participación de los jóvenes en las políticas de seguridad pública debe ser transversal o intersectorial. Es necesario crear conexiones entre los que administran y aplican políticas públicas de seguridad y los propios grupos juveniles, y aumentar las oportunidades de participación juvenil en la generación de políticas de seguridad pública; en especial las que afectan directamente a los jóvenes. Ese enfoque requiere de la elaboración de programas y políticas juveniles a nivel local y en coordinación con ONG, grupos de voluntarios y otras entidades.

En el ámbito de los objetivos de seguridad los jóvenes suelen ser considerados como un problema, más que una solución, para las actividades relacionadas con la violencia. Estigmatizar a los jóvenes, en especial a los de bajos niveles de ingresos y educación, no hace más que exacerbar el problema y alimentar modalidades de exclusión social y cultural adversas, lo cual alimenta y fortalece la violencia estructural.

Además, los costos económicos y sociales de la violencia suelen ser mayores que el costo real de los programas de prevención o de reintegración social de los jóvenes. Deben adoptarse iniciativas de prevención de la violencia mediante la utilización de un enfoque más abarcativo para hacer efectiva la inclusión y la participación activa de todos los interesados en situación de riesgo -en primer lugar y principalmente los jóvenes que aún no se vean envueltos en actividades delictivas- en el proceso de lucha contra el delito y la violencia, y de prevención de los mismos. Las intervenciones basadas en la comunidad deben encaminarse a modificar los comportamientos sociales y manejarlos de modo de reducir todas las formas de violencia. Las intervenciones eficaces relacionadas con prevención que promuevan capacitación para jóvenes, un estilo de vida positivo y participación política reducirán la asociación de los jóvenes con delitos de violencia y con sus pares negativos.

En conclusión, reviste crucial importancia reconocer la capacidad de los jóvenes de romper por sí mismos el círculo vicioso de exclusión social, violencia y delito, y de promover una concepción positiva de los jóvenes como interesados eficaces y esenciales. Las políticas públicas relacionadas con la juventud deberían ser diseñadas, administradas y

aplicadas para y por jóvenes, a fin de adaptar a la realidad las herramientas utilizadas, asegurar una adecuada comprensión de las necesidades de los jóvenes y promover un compromiso sostenible con las actividades actuales y futuras.

5. EL PAPEL DE LA OEA

La Organización de los Estados Americanos no ha sido indiferente a los problemas referentes a la relación entre desigualdad, exclusión social e inseguridad. En la Conferencia Especial sobre Seguridad que se celebró en la Ciudad de México en 2003 la OEA definió el concepto de “seguridad multidimensional”, en que se tiene en cuenta el hecho de que la seguridad no puede ser concebida sino como la seguridad de la persona humana, y que ella, por lo tanto, puede verse amenazada por factores que no son independientes de la exclusión social y la desigualdad.

En la **Declaración sobre Seguridad en las Américas**, en que se abordan esos conceptos, se señala expresamente que “el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana...” Y se agrega que las condiciones de esa seguridad “mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre...”

La creación, en 2005, de la Secretaría de Seguridad Multidimensional dentro de la Secretaría General de la OEA, fue el resultado institucional de la Declaración sobre Seguridad en las Américas. En consonancia con esos principios, la Secretaría General también coordina y se desempeña como Secretaría Técnica del Mecanismo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos

y otros Materiales Relacionados; el Plan de Acción Hemisférico contra el Delito Organizado Transnacional; el Mecanismo Multilateral de Evaluación de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas; la Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas; la Reunión de Autoridades responsables de Políticas Penitenciarias y Carcelarias; la Reunión de Especialistas Forenses, y Grupos de Expertos sobre Reducción de la Demanda de Drogas, Lavado de Activos, Tráfico Marítimo y Sustancias Químicas Precursoras.

Análogamente, la OEA convoca los procesos vinculados con las Reuniones de Ministros de Justicia u Otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas. Esos foros permanentes de debate y acuerdo permiten a las más altas autoridades de gestión del cumplimiento de la ley y de seguridad pública identificar las causas más profundas de los problemas del delito y la violencia en el Hemisferio y generar consenso y actividades coordinadas para hacer frente a ese desafío.

En su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones, que tuvo lugar en San Salvador en junio de 2001, la Asamblea General emitió la *“Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas”*, en la que se pone de manifiesto específicamente la voluntad de los países de hacer frente a la inseguridad mediante políticas públicas centradas en los las personas, prestando atención a los diversos orígenes del problema y dando cabida a la participación de un amplio grupo de interesados. En su cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones la Asamblea General adoptó asimismo la *Declaración de Antigua Guatemala* “Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas” y la resolución “Promoción de la Seguridad Hemisférica: un enfoque multidimensional”. El objetivo de ambos documentos, así como el compromiso manifestado por los Estados de las Américas, consiste en promover políticas eficaces tendientes a hacer efectiva la seguridad de su población desde la perspectiva de la seguridad de la persona humana y al mismo tiempo hacer frente a las diversas causas de la inseguridad, incluidas la desigualdad y la exclusión social.

En una reseña de la labor realizada por la OEA para hacer frente al tema de seguridad desde una perspectiva que sea multidimensional y al mismo tiempo dé respuesta a la evolución de ese fenómeno dentro de la realidad en nuestra región no puede dejar de incluirse el “Informe sobre el Problema de la Droga en las Américas”, publicado por la Secretaría General en 2013, que fue preparado a solicitud de los Jefes de Estado en la Sexta Cumbre de las Américas. En ese informe se señaló, en esencia, que el problema de las drogas es complejo y abarca diversos aspectos, y que requiere un enfoque equilibrado en materia de salud pública, y políticas flexibles encaminadas a buscar soluciones, las cuales, sin bien de naturaleza colectiva, tengan en cuenta la diversidad de nuestros países y las diferentes necesidades que cada uno de ellos tiene en relación con el problema de las drogas. El informe brindó un punto de partida para importantes deliberaciones en relación con el problema de las drogas en el Hemisferio, y se ha convertido en un importante punto de referencia para un debate más amplio.

ANEXO 1: RELACIÓN ESTADÍSTICA ENTRE DELITO Y DESIGUALDAD

En el cuadro siguiente se trata de presentar la relación entre delito y exclusión social. Las variables utilizadas con el coeficiente de Gini, el porcentaje de la población formado por las personas de 18 a 24 años de edad, y de los niños (varones y mujeres) que no asisten al colegio. Como variables para medir el delito utilizamos las tasas de homicidios y hurtos correspondientes a 2000-2012. En las estimaciones iniciales identificamos una relación positiva entre el coeficiente de Gini y la tasa de homicidios. En las Américas, si el coeficiente de Gini se reduce un punto porcentual, la tasa de homicidios se reduce un 35%. Si incluimos en ese cálculo la población de jóvenes que no asisten a clases, el coeficiente se incrementa en 0,08 puntos, lo que indica una disminución del 40%. Estimaciones en que se usó la tasa de hurtos confirmaron la existencia de una relación positiva con el coeficiente de Gini. Por ejemplo, cuando se incluye la población de jóvenes que no asisten al

colegio los resultados arrojan un aumento del 30% de los hurtos. Cuando se incluyen todos los controles la cifra de homicidios aumenta un 50%.

De hecho, para los países se da una relación positiva entre niveles de desigualdad y tasas de homicidios y hurtos. Los datos parecen demostrar que en la región los programas de reducción de la violencia deben ser acompañados por la reducción de los niveles de desigualdad entre los países.

Cuadro 1: Relación estadística entre delito y desigualdad en las Américas, 2000-2012.

VARIABLES	Tasa de homicidios			Tasa de hurtos		
GINI	0.00707***	0.00804***	-0.00233	0.0555*	0.0624**	0.101***
	(0.00174)	(0.00175)	(0.00222)	(0.0285)	(0.0262)	(0.0360)
Porcentaje de hurtos			0.0458***			-0.163
			(0.00671)			(0.104)
Porcentaje de niños que no asisten al colegio		0.0143***	0.0101***		-0.0939**	-0.0771**
		(0.00251)	(0.00240)		(0.0373)	(0.0387)
Constante	-0.00135	-0.00245***	-0.00542***	0.00248	0.00154	0.0110
	(0.000895)	(0.000895)	(0.000932)	(0.0144)	(0.0133)	(0.0146)
Observaciones	286	260	260	214	201	201
Errores estándar entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

*Secretario de Seguridad Multidimensional

**Directora del Departamento de Seguridad Pública



Un desarrollo sostenible para hacer frente a la desigualdad

Cletus Springer*

El surgimiento del desarrollo sostenible como “EL” imperativo del siglo XXI está enraizado en nociones de equidad intrageneracional e intergeneracional y en el reconocimiento de la necesidad de una urgente transformación de los enfoques sobre el desarrollo como garantía de que las necesidades de las actuales generaciones se satisfagan por vías que no comprometan la capacidad de las futuras generaciones de atender sus propias necesidades¹. En las tres últimas décadas varios intentos han estado encaminados a hacer hincapié en la medular importancia de la dimensión humana en el proceso de desarrollo; más recientemente a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En su informe de 2013, un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas² señaló que una nueva agenda para el desarrollo requeriría medidas que no se limitaran a los ODM, en los cuales, a su juicio, no se hace suficiente hincapié en llegar a las personas

- 1 El concepto de desarrollo sostenible y su vinculación con la igualdad intergeneracional fue introducido por primera vez por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) en informe titulado “Nuestro futuro común”.
- 2 *Una Nueva Alianza Mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. Nueva York, Naciones Unidas, 30 de mayo de 2013. http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf

más pobres y excluidas ni se abordan temas tales como los devastadores efectos de “...los conflictos y la violencia sobre el desarrollo, la importancia que para el desarrollo tienen una buena gobernanza e instituciones que garanticen el Estado de derecho, la libertad de expresión y un gobierno transparente y responsable, como tampoco la necesidad de un crecimiento inclusivo que proporcione empleos.”

Reviste especial importancia la conclusión del Grupo de Alto Nivel de que los ODM “se quedaron cortos al [...] no integrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible contemplados en la Declaración del Milenio, y al no abordar la necesidad de promover patrones sostenibles de consumo y producción. El resultado fue que el medio ambiente y el desarrollo nunca fueron debidamente integrados.” El Grupo de Alto Nivel concluyó que la Agenda de Desarrollo para el período posterior a 2015 debía ser impulsada por “cinco grandes cambios transformativos”, todos los cuales son aspectos cardinales de la Carta de las Naciones Unidas, y en especial la transformación de los cometidos y funciones de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), a saber: (1) reducir el ritmo del cambio climático y la degradación del medio ambiente; (2) suscitar una mayor inclusión social; movilizar medidas sociales, económicas y medioambientales conjuntas para erradicar la pobreza; (3) adoptar rápidamente modalidades sostenibles de consumo y producción, y (4) alentar instituciones receptivas y legítimas basadas en el Estado de derecho, los derechos de propiedad, la libertad de expresión y el acceso a la justicia.

El análisis contenido en el presente artículo justifica aún más la convicción de que las conclusiones del Grupo revisten carácter medular, ya que se refieren a los vínculos entre “desigualdad multidimensional” y desarrollo insostenible y las vías disponibles – muchas de las cuales ha emprendido activamente la OEA – para promover un desarrollo sostenible acompañado de equidad social. Las conclusiones básicas del análisis de estos vínculos entre desigualdad y recursos hídricos, energía, desastres, decadencia urbana y gobierno son las siguientes: la desigualdad y la

insostenibilidad son elementos clave de un ciclo de fortalecimiento negativo; la insostenibilidad obedece, en última instancia, a factores tales como falta de acceso a una educación de calidad, información, justicia, tierra y desigualdad de oportunidades, y a la desigualdad de ingresos. Además, esas fallas se manifiestan en escollos, actuales y futuros, para el desarrollo, tales como degradación ambiental, desastres, contaminación, gestión insostenible de la tierra, deterioro de las ciudades, pobreza, e insostenibilidad del consumo y de la producción. El análisis deja en claro que el único camino que conduce a la sostenibilidad consiste en reajustar las relaciones sociales y económicas entre naciones y personas ricas y pobres siguiendo los lineamientos de una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y un acceso más expedito a los activos necesarios para la subsistencia.

1. DESIGUALDAD EN MATERIA DE DISPONIBILIDAD Y DISTRIBUCIÓN Y USO DEL AGUA

La región de las Américas está entre las más abundantemente dotadas de agua del planeta, a lo que se agrega el hecho de que su tasa global de extracción de agua es relativamente baja. La región cuenta con un tercio de los recursos hídricos renovables del mundo, y si bien sólo posee el 15% del territorio y el 8,4% de la población del mundo, recibe el 29% de las precipitaciones pluviales mundiales. El Hemisferio posee numerosos recursos hídricos transfronterizos, tanto superficiales como subterráneos, incluidos 74 acuíferos en regiones continentales de fronteras, que han dado lugar a importantes acuerdos políticos³. No obstante, la riqueza hídrica del Hemisferio no está distribuida en forma pareja en el tiempo ni el espacio, y su disponibilidad está sujeta a numerosas presiones, tanto locales (debido a actividades extractivas tales como agricultura y minería, deforestación y destrucción de zonas de captación y recarga de acuíferos), como mundiales (el cambio climático). En América Central, el 70% de la

3 ISARM-Américas, UNESCO-OEA, 2010-11.

población vive en la cuenca del Pacífico, en que la disponibilidad de agua es de apenas 30%, lo que da lugar a una relación socioeconómica y ambiental frágil cuando se trata de atender una demanda de servicios que dependen del agua.

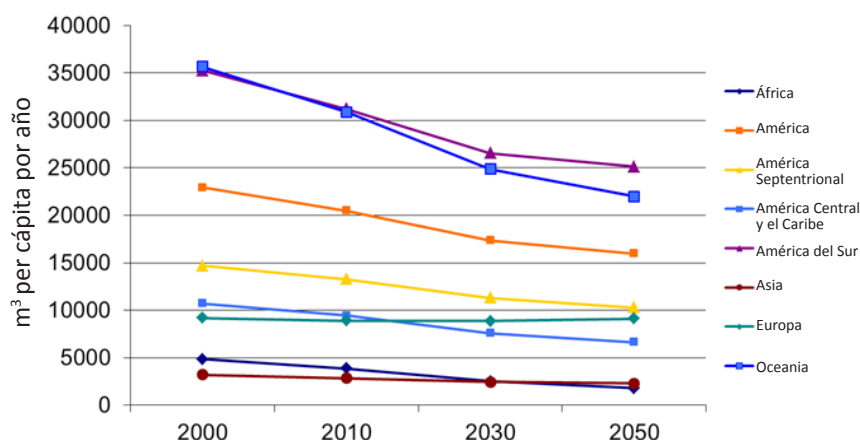
La distribución desigual es el principal de los determinantes para caracterizar una desigualdad asociada con el agua. La escasez de información y de conocimientos técnicos, así como limitaciones en materia de recursos financieros necesarios para desarrollar la infraestructura hídrica, reducen las posibilidades de uso eficaz del agua, lo que afecta el suministro universal de recursos a todos los sectores de la sociedad y de la economía. Una creciente contaminación de los cuerpos hídricos y la reducción de las inversiones en mantenimiento y ampliación de obras relacionadas con el agua (suministro de agua potable, energía hidroeléctrica, transporte, turismo y esparcimiento) también contribuyen a suscitar desigualdades en materia de disponibilidad del agua y van en detrimento de la salud, con lo cual se convierten en factores determinantes de la pobreza y la exclusión. La riqueza hídrica del continente posee también dimensiones positivas, en que una utilización eficaz del recurso – por ejemplo el riego para producción de alimentos y seguridad alimentaria, generación hidroeléctrica y transporte comercial a través de cuerpos de aguas naturales y artificiales – ha aumentado las oportunidades de bienestar para comunidades, países y regiones. En muchos casos los beneficios económicos de esas actividades han contribuido a respaldar programas sociales que favorecen la inclusión social.

1.1. Desafíos para la gestión de los recursos hídricos en futuros escenarios

La dinámica demográfica es uno de los principales determinantes en la gestión sostenible de los recursos hídricos, incluido su uso eficaz y equitativo (véase el gráfico). El agua es un recurso dependiente del clima, por lo cual los cambios experimentados por el sistema climático dificultan también una gestión equitativa, y probablemente seguirá siendo este

el caso en un escenario de cambio climático global⁴. En un escenario de creciente tensión hídrica (sequías o inundaciones) los sistemas de suministro de agua y los servicios vinculados con el agua estarán sujetos a mayores presiones debido a impactos en la infraestructura y/o variación de la capacidad de esos servicios por factores tales como la migración. Tal situación aumenta la importancia de alcanzar acuerdos sobre acceso y uso de agua antes de que se alcancen límites irreversibles.

Total de los recursos hídricos renovables reales per cápita: Tendencias y proyecciones



1.2. Conflictos resultantes de usos competitivos de los recursos hídricos

El aumento de la demanda de bienes y servicios basados en el agua puede generar dificultades y conflictos sociales. El desarrollo de la infraestructura turística a lo largo de zonas costeras con planificación inadecuada, minería y agricultura insostenibles, y construcción en gran escala de represas y embalses hidroeléctricos ha generado conflictos entre comunidades y sectores. El creciente reconocimiento del agua

4 IPCC WGII, AR-V, 2014

como derecho humano en la legislación nacional y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos puede contribuir a promover un suministro equitativo del agua y el uso eficiente de la misma, reduciendo al mismo tiempo el potencial de conflictos, pero a falta de procesos participatorios, inclusivos y equitativos esos conflictos persistirán.

1.3. El papel de la gobernanza hídrica en la promoción de la inclusión social

La crisis mundial de los primeros años del siglo XXI ha puesto claramente de manifiesto la fragilidad de los procesos de desarrollo mundiales, con importantes consecuencias en cuanto al alcance de la equidad derivada de los bienes y servicios que guardan relación con los recursos hídricos. Aunque a nivel regional existe equilibrio entre la demanda y la oferta de agua, en muchos países la demanda de agua supera a la oferta. En algunos casos esa tensión hídrica obedece, no a escasa disponibilidad de agua, sino a una combinación de factores, tales como gestión inadecuada, inexistencia de procesos de adopción de decisiones transparentes y dotados de mecanismos de rendición de cuentas, legislación anticuada, financiamiento inadecuado, contaminación del agua, escasa participación de la sociedad civil, escasas inversiones en mantenimiento, y una expansión deficientemente planificada de la infraestructura hídrica para atender las necesidades de hogares y empresas.

2. ACCESO MÁS EXPEDITO A UNA ENERGÍA SOSTENIBLE PARA HACER FRENTE A LA DESIGUALDAD

Los desafíos que plantea la desigualdad pueden evaluarse también a través del prisma del acceso a servicios de energía modernos. La disponibilidad de una energía que sea universal, diversificada, confiable, segura y económicamente asequible es fundamental para atender las necesidades sociales básicas, el crecimiento económico y el desarrollo humano. Un acceso inadecuado a la energía ha suscitado impactos negativos

tanto directos como indirectos en varias cuestiones importantes relativas a la desigualdad, tales como bajos niveles de productividad industrial y agrícola, inadecuada salud humana y ambiental, deficiente educación, prácticas de gestión hídrica desacertadas, servicios de comunicación no confiables e insuficiente acceso a la información.

Los países de las Américas se esfuerzan desde hace muchas décadas por universalizar el acceso a servicios de energía confiables. En varias Cumbres de las Américas, Jefes de Estado y de Gobierno han hecho hincapié en la cuestión del acceso a la energía como prioridad clave vinculada con el alivio de la pobreza, la creación de empleo, la sostenibilidad ambiental y la promoción de la democracia. No obstante, el ímpetu de la región en pos de la energía sostenible ha tenido dispares resultados. Las pérdidas de puestos de trabajo, la pérdida de ingresos y el aumento de la pobreza causados por la crisis financiera mundial de 2008 han afectado considerablemente la capacidad de los consumidores de pagar los servicios de energía. Se estima que unos 34 millones de habitantes de América Latina y el Caribe –la mayor parte de los cuales viven en zonas rurales y remotas– carecen de acceso a servicios de electricidad modernos y confiables⁵. En algunos países el porcentaje de la población rural que carece de acceso a la electricidad oscila entre 20% y el muy elevado nivel del 90%. La crisis ha provocado asimismo un proceso de deterioro de los mercados de instrumentos de deuda y de capital, lo que plantea dificultades a los productores de energía y a los inversores en ese sector para obtener acceso a capital para realizar nuevas inversiones, con lo cual numerosos proyectos de energía han sido suspendidos o cancelados.

Sin un acceso adecuado a servicios comerciales de energía modernos, económicamente asequibles y confiables, los países pobres se ven apresados en un círculo vicioso de pobreza, inestabilidad social y subdesarrollo. La Organización Mundial de la Salud estima que en América Latina y el Caribe casi 131.000 decesos ocurridos en 2012 pueden atribuirse a los efectos combinados de la contaminación del aire

5 <http://www.iadb.org/en/topics/energy/energy-in-latin-america-and-the-caribbean,1272.html>

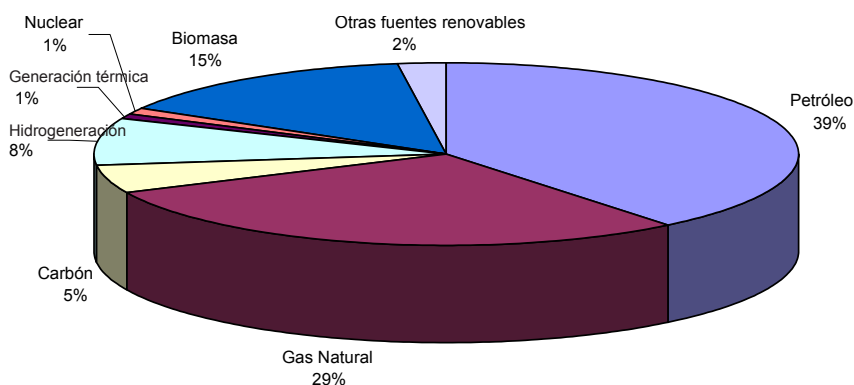
en los hogares y en el medio ambiente vinculados con el uso de carbón y biomasa para cocinar⁶. Esa cifra duplica con creces las de estimaciones anteriores y confirma el hecho de que en la región la contaminación del aire es uno de los principales riesgos ambientales para la salud. Los esfuerzos realizados en la región para ampliar el acceso a la energía y crear economías más inclusivas y sociedades más equitativas han sido frustrados también, a lo largo del tiempo, por la inestabilidad de los precios de la energía, es decir por el grado de incertidumbre y riesgos relacionados con la evolución de los precios de los productos básicos de energía a lo largo del tiempo. La extraordinaria fluctuación de los precios de los combustibles –principalmente petróleo y gas— registrada en todo el mundo en 2008 es un claro ejemplo de esa inestabilidad, que va en detrimento de la seguridad energética de las Américas. Los precios del petróleo aumentaron considerablemente, pasando de US\$12 por barril en enero de 1999 a un máximo de US\$145 en julio de 2008, siendo este último el más alto precio registrado en la historia por ese producto.

La inestabilidad de los precios de la energía ha influido directamente en temas tales como las tensiones a las que están sometidos los presupuestos nacionales de energía, el agotamiento de las reservas de divisas, perturbaciones en materia de acceso a la energía de grupos marginados en casos en que el precio de la energía es excesivamente alto, continua disminución de las inversiones en energía convencional y renovable y otras tecnologías con bajo uso de carbono; reducción de los precios de las exportaciones de energía en casos en que los precios de la misma son demasiado bajos, e inadecuado acceso al crédito para cubrir los altos costos iniciales de proyectos de energía renovable. Una enseñanza clave de la historia es que los precios y la mayor inestabilidad del petróleo retornan con el tiempo, por lo cual es esencial que los países más vulnerables intensifiquen los esfuerzos que realizan para diversificar su combinación de fuentes de energía, avanzando hacia un uso más intenso de fuentes de energía con bajo nivel de utilización de carbono. Las

6 http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9406%3A7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&catid=1443%3Anews-front-page-items&Itemid=2&lang=en

proyecciones para los próximos 25 años indican que el petróleo, el gas y la hidrogenación eléctrica en gran escala seguirán predominando en la oferta de energía de la región. Las proyecciones sobre la energía renovable siguen siendo relativamente menores. El gráfico siguiente muestra en cifras netas la composición, por fuentes, de la oferta energética de la región de América Latina y el Caribe correspondiente a 2012.

Generación neta de electricidad en América Latina y el Caribe, por fuente⁷



Vínculo entre energía y cambio climático

El estrecho vínculo entre energía y cambio climático suscita graves consecuencias en materia de inclusión social, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Los sectores de la energía y el transporte son las principales fuentes de las emisiones de gases que producen el efecto invernadero causadas por el uso de combustibles fósiles. A ellos les corresponde, en conjunto, el 70% del total de emisiones de tales gases liberadas en la atmósfera, en tanto que al sector de la energía le corresponde un 59%. A la inversa, ambos sectores son sumamente susceptibles a los impactos del cambio climático.

⁷ Sistema de Información Económica Energética de la OLADE, 2012.

2.1 *Un acceso más expedito a servicios de energía asequibles para todos*

Para ampliar los servicios de energía en contextos rurales se requerirán mayores inversiones en infraestructuras de energía y planes para suministro sin conexión a la red a través de la expansión de tecnologías de energía renovable. También se necesita un sustancial volumen de financiamiento para respaldar actividades de investigación y desarrollo en tecnologías de energía renovable y eficiencia energética, promover la formación de capacidad institucional y facilitar la integración de normas técnicas y cooperación en la esfera de la energía en la región.

Acceso a la electricidad en América Latina (2011)

Región	Población sin electricidad (millones)	Tasa de electrificación %	Tasa de electrificación urbana %	Tasa de electrificación rural %
<i>Argentina</i>	1,1	97	100	68
<i>Bolivia</i>	1,3	87	99	62
<i>Brasil</i>	1,4	99	100	96
<i>Colombia</i>	1,2	97	99	91
<i>Costa Rica</i>	0,0	99	100	98
<i>Cuba</i>	0,3	98	99	92
<i>República Dominicana</i>	0,4	96	99	89
<i>Ecuador</i>	0,7	96	98	90
<i>El Salvador</i>	0,5	92	97	82
<i>Guatemala</i>	2,7	82	95	69
<i>Haití</i>	7,3	28	44	9
<i>Honduras</i>	1,3	83	95	70
<i>Jamaica</i>	0,2	93	98	87
<i>Nicaragua</i>	1,3	78	98	50
<i>Panamá</i>	0,4	88	97	62
<i>Paraguay</i>	0,1	98	100	96
<i>Perú</i>	3,0	90	98	60
<i>Trinidad y Tobago</i>	0,0	99	100	99
<i>Uruguay</i>	0,0	99	100	87
<i>Venezuela</i>	0,1	100	100	96
<i>Otros países de América Latina</i>	0,2	91	93	89
América Latina	24	94,8	98,5	81,1

AIE, World Energy Outlook 2013

3. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES

El acelerado ritmo de urbanización está generando nuevas formas de desigualdad social y económica que amenazan la seguridad humana y ambiental. Es frecuente que las ciudades se expandan más allá de los límites de sus plantas y que los sistemas oficiales e informales de suministro de agua, alcantarillado, disposición de desechos y otros servicios comunes a esas zonas tiendan a ser insuficientes e ineficientes. Alrededor del 80% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades. La creciente urbanización y las desigualdades de acceso a educación, vivienda, agua potable, saneamiento, salud y transporte son factores interconectados. Las políticas fiscales y de uso de la tierra existentes no son apropiadas para facilitar el funcionamiento de adecuados sistemas de transporte urbano, ni existe un entorno propicio para la participación privada en el sistema de transporte. Los mayores centros urbanos recién comienzan a realizar el seguimiento del problema del delito urbano y están empezando a conocer los aspectos específicos de la violencia metropolitana, están comenzando a experimentar con nuevas medidas que realmente puedan poner coto a la violencia.

Un hecho alentador es que las ciudades están siendo redescubiertas como puntos focales de programas de desarrollo sostenible, para obtener financiamiento multilateral y asistencia bilateral para el desarrollo. Si bien gran parte del énfasis es centrípeto, la importancia del desarrollo municipal y urbano en realidad es centrífuga, en forma de vínculos con otras ciudades y zonas metropolitanas con procesos democráticos en evolución, libre comercio y una mejor gestión ambiental. Entre los temas de gestión que afectan a la sostenibilidad de las ciudades figuran los de sostenibilidad de los recursos hídricos, desarrollo de zonas de frontera y reducción de riesgos de calamidades naturales.

4. DESIGUALDAD, DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los desafíos para el desarrollo urbano arriba descritos también influyen sobre los desastres. El desarrollo determina, entre otras cosas, la ocupación de un territorio, la construcción de obras de infraestructura socioeconómica y la demanda de recursos naturales y servicios proporcionados por los ecosistemas. Es inevitable que los riesgos aumenten a medida que aumentan los activos sociales y económicos y la infraestructura que se ven expuestos a peligros naturales. Además, el desarrollo lleva a las personas a establecerse en ecosistemas naturales en busca de alojamiento o para tomar parte en actividades de sistemas agrícolas, forestales o de otro género, lo que provoca degradación ambiental e incrementa la demanda de infraestructura a medida que se crean nuevos centros de desarrollo.

En muchos casos las causas raíces de los desastres consisten en problemas socioeconómicos y estructurales, como los de tenencia de la tierra, mercados de tierras, desempleo y economías informales. En muchos países de las Américas la modalidad predominante de tenencia de la tierra se caracteriza por la presencia de grandes extensiones de tierras de propiedad de unos pocos, conocidas como latifundios, ubicados en suelos fértiles y productivos y menos expuestos a desastres naturales. En forma convergente, pequeñas extensiones, conocidas como minifundios, son de propiedad de muchas personas, principalmente los pobres. En esas zonas escasea el agua, los suelos están degradados y los cultivos, la vivienda y otros elementos de la infraestructura económica están sumamente expuestos a riesgos. Las economías de subsistencia prevalecen en las comunidades que viven en esas zonas, y éstas dependen en gran medida de recursos y ecosistemas naturales locales. Por lo tanto, cada nuevo desastre aumenta la degradación ambiental, lo que a su vez da lugar a un círculo vicioso de pobreza-desastres-degradación ambiental que su vez genera índices de pobreza más numerosos y elevados y desastres cada vez más

catastróficos. Los mercados de tierras que funcionan inadecuadamente y, en especial, el precio prohibitivo de la tierra, llevan a familias de bajos ingresos a establecerse en las periferias de las ciudades, frecuentemente en pronunciadas laderas de elevaciones orográficas, llanuras inundables y suelos frágiles propensos a deslizamientos de tierras y lodo, en que no existen servicios básicos y en que las obras de construcción de viviendas no se rigen por reglamentos de seguridad de ningún género. Predomina la construcción por cuenta propia, lo que da lugar a edificios inseguros, en que no se han tenido las necesidades de preparación para desastres y respuesta a los mismos. En muchos casos esta situación se ve exacerbada por el crecimiento vertical de los asentamientos, en cuya creación poco o nada se tienen en cuenta los códigos de construcción, las necesidades de agua y saneamiento y de electricidad. Las malas condiciones de acceso y la precariedad de las construcciones se combinan para crear un entorno aún más peligroso para la salud humana y la seguridad pública.

Junto con esas causas de desastres se dan condiciones previas profundamente arraigadas en las estructuras sociales y los sistemas políticos e institucionales. Alcanzar la universalización de los derechos humanos, en especial los de las mujeres y los niños, los ancianos y las personas con discapacidades, los indígenas y otros grupos marginados, resulta decisivo para todo intento de reducir la vulnerabilidad de esos segmentos de la sociedad. Instituciones democráticas sólidas y que funcionen adecuadamente hacen posible la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones y proporcionan las condiciones necesarias para la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones, y genera las condiciones adecuadas para una buena gobernanza: oportuno acceso a la información y oportuno flujo de información y de formulación de decisiones.

En las Américas, el problema de los desastres ha evolucionado en los últimos años: la respuesta a los desastres ha dado paso a la prevención y mitigación de desastres. Algunos instrumentos del sistema interamericano que constituían íconos y representaban la vieja visión, son

el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM), establecido en 1965, y la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en caso de Desastres, adoptada en 1991 y que entró en vigencia en 1996. El Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN), establecido en 1999, constituye un punto clave en la evolución hacia una nueva visión que preste atención a la prevención y mitigación de desastres dentro de un enfoque integral de reducción de riesgos. La Red Interamericana de Reducción de Desastres (RIMD), establecida en 2007, constituye “el mecanismo hemisférico permanente para fortalecer la colaboración práctica entre las agencias intergubernamentales en el área de reducción de desastres, particularmente al intercambiar información técnica y mejores prácticas”. Y en 2012, los Estados Miembros aprobaron el Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, en la que se hace hincapié en la participación ciudadana y la formación de líderes comunitarios locales y a través del cual se procura integrar todos los instrumentos del sistema interamericano.

5. DESIGUALDAD, GOBERNANZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En el presente artículo se deja en claro que para el logro de un progreso significativo hacia la meta del desarrollo sostenible es necesario erradicar las desigualdades sociales. Existen desigualdades debido a fallas de los sistemas y procesos de gobernanza. Ésta debe propender, como mínimo, a alcanzar objetivos económicos, sociales y ambientales a nivel local y nacional en forma coordinada, integrada, participatoria, cíclica y equilibrada. No obstante, como lo revela el análisis, los conflictos que existen entre las políticas económicas, sociales y ambientales están alimentando desigualdades sociales y van en detrimento de la consecución de metas de desarrollo sostenible.

Lograr un equilibrio entre crecimiento económico, desarrollo urbano y sostenibilidad ambiental depende de (i) la solidez de las

políticas nacionales y la eficacia de las instituciones y (ii) la voluntad política, el liderazgo y la determinación de los gobiernos de concertar alianzas con empresas, organizaciones de trabajadores y la sociedad civil en un contexto democrático, participatorio. Un punto de partida clave, por lo tanto, debe consistir en la formulación de acertados principios de adopción de decisiones en las que se tengan en cuenta plenamente las repercusiones (positivas y negativas) de las políticas de cada uno de los participantes. En el artículo 30 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se resalta la importancia de ese enfoque integral de adopción de decisiones para lograr “...que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que [los] pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad”. En los artículos 34 a 45 de la misma Carta se identifican ciertas metas fundacionales que revisten importancia para el tema de la desigualdad y el desarrollo sostenible, tales como: (i) distribución equitativa del ingreso nacional; (ii) modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; (iii) condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna; (iv) salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; (v) erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación, y (vi) sistemas justos y eficientes y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, que tengan en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad.

5.1 *El impacto de los factores que impulsan la política internacional*

Si bien los acuerdos internacionales sobre desarrollo sostenible, como la Agenda 21, el Programa de Acción de Barbados y los ODM han surtido efectos provechosos en el panorama de políticas nacionales y

regionales, existe un considerable déficit de implementación, en especial en relación con respecto a la legislación ambiental. Ese inconveniente obedece principalmente a la ausencia de una evaluación sistémica de las posibilidades de cumplimiento, los papeles de las partes interesadas y las necesidades institucionales para la implementación. La Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas (2010) establece la importancia de promover el diálogo y la cooperación regional, así como las alianzas público-privadas, entre otras cosas para consolidar los mecanismos hemisféricos existentes de promoción y fortalecimiento de las políticas, la legislación, la transparencia institucional y otros *mecanismos que fomenten la equidad, la igualdad de derechos y oportunidades, la inclusión social, la participación pública y la buena gestión pública*. Esa declaración resulta cada vez más importante en el contexto de los actuales esfuerzos encaminados a definir una agenda de desarrollo posterior a 2015 y en especial la elaboración de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) basados en los cuatro principios siguientes: (1) el **desarrollo integral** que promueva simultáneamente la consecución de múltiples beneficios en las tres dimensiones del desarrollo (social, ambiental y económica) y que asegure la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental; (2) la **igualdad** en relación con el acceso a los recursos naturales y los beneficios de un entorno saludable, así como la participación en procesos de adopción de decisiones conexas es fundamental para la sostenibilidad ambiental y para el desarrollo humano; (3) un **enfoque basado en los derechos humanos** para la sostenibilidad ambiental que reconozca el hecho de que el goce de los derechos humanos depende de un entorno saludable, (4) la **capacidad de adaptación** de las comunidades a las perturbaciones del mañana sin dar marcha atrás al proceso de consecución del bienestar humano depende del papel vital que cumplen los recursos naturales y los ecosistemas.

5.2 Adopción de un enfoque de derechos humanos frente al desarrollo sostenible⁸

En la región de las Américas se percibe cada vez más claramente el hecho de que el acceso a los derechos reviste fundamental importancia para el logro del desarrollo sostenible, y que fortaleciendo la participación pública en el proceso de adopción de decisiones sobre gestión del medio ambiente y los recursos naturales los Gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir a la sostenibilidad. El derecho a un medio ambiente saludable fue reconocido por primera vez en el Principio I de la Declaración de Estocolmo adoptada en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de 1972, que establece: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras⁹.” En 1988 la región de las Américas se convirtió en la segunda región del mundo en reafirmar ese derecho en un instrumento internacional, con la adopción de un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Este Protocolo ha sido ratificado por 16 Estados Miembros de la OEA, y está incluido en las constituciones de 22 Estados Miembros. Seis países de las Américas han reconocido el derecho al agua y al saneamiento a nivel constitucional y están dando pasos concretos hacia su implementación. En junio de 2013 el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador acordó un conjunto de indicadores, que

-
- 8 Resumen de 2014. De Windt y Orellana, “Regional Environmental Law: Transregional comparative lessons in pursuit of sustainable development” Edward Elgar Publishing Ltd. Capítulo I, Introducción al Derecho Ambiental en las Américas, Parte B: la OEA y el Desarrollo Sostenible.
- 9 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1973), reimpresa en ILM 1416 (1972) (Declaración de Estocolmo).

fue adoptado por el Consejo Permanente de la OEA en diciembre de 2013. Ese grupo de indicadores de progreso se refiere al derecho a un ambiente saludable, inclusive sobre la manera en que se incorpora en la estructura del Estado y a los pasos dados para su progresiva realización. Otro avance importante es el reconocimiento del acceso a la información como parte fundamental del derecho a la libertad de expresión, junto con los derechos de acceso al proceso de adopción de decisiones y a la justicia en materia ambiental, que han ayudado a garantizar derechos ambientales sustantivos y a reducir la desigualdad en materia de acceso a los recursos naturales. No obstante, la intensificación y el mantenimiento del progreso en relación con la agenda de derechos hemisféricos requieren una más firme orientación con respecto a la gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente artículo se establece que el manejo de la relación entre comportamiento, consecuencias y potencial de desarrollo es un aspecto cardinal del desarrollo sostenible y que las políticas deben promover un equilibrio entre beneficios inmediatos y a largo plazo y entre intereses y circunstancias sociales, políticas y económicas contrapuestas y entre distintas generaciones. La adopción de decisiones sobre asignación de recursos, prioridades de desarrollo y distribución del costo y los beneficios conexos con el desarrollo debe regirse por normas, políticas y leyes nacionales, y debe ser congruente con ideales internacionales. La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP) puede servir como instrumento para promover una diplomacia de desarrollo sostenible entre los países de la región respaldando la creación de confianza y el consenso, y promoviendo derechos de acceso, tales como acceso a la información, a la justicia y a participar en el proceso de adopción de decisiones.

En los últimos 50 años la OEA ha hecho una significativa contribución a la promoción de la gestión integrada de los recursos

hídricos, de la cual la equidad y la inclusión son elementos fundamentales. Los compromisos contenidos en esos instrumentos ofrecen una base sólida para dar respuesta a desafíos emergentes, como el calentamiento de la Tierra y el cambio climático, y para los continuos impactos sociales asociados con la crisis mundial de la primera parte del siglo XXI. Desde el punto de vista de un desarrollo integral y sostenible, la gestión de los recursos hídricos debe ser adoptada como un agente catalizador de la paz y como un agente de la democracia y la buena vecindad, elementos que son fundamentales para la inclusión y para el uso equitativo del agua. Con ese trasfondo, la agenda sobre el agua que está implementando la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, a través del Departamento de Desarrollo Sostenible, sobre la base del Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible (PIDS), asume decisiva importancia, ya que respalda los esfuerzos de los Estados Miembros al reafirmar las medidas estratégicas y prioritarias dentro de un marco inclusivo de desarrollo sostenible.

La promoción de un acceso más expedito de todos a la energía debe ser considerada como una base decisiva para un crecimiento económico más sólido y para la creación de sociedades más inclusivas. Determinar el volumen de energía adicional que se necesita para hacer posible el alivio de la pobreza reviste crucial importancia para abordar el tema del acceso a la energía. La Alianza de Energía y Clima de las Américas (conocida por su sigla en inglés como ECPA) ofrece una plataforma eficaz para avanzar hacia la meta de acceso a la energía para todos en nuestro continente. Las naciones del Hemisferio poseen un considerable potencial para producir etanol y biodiésel por vías que promuevan el desarrollo rural y respalden el crecimiento económico a la vez que garantizan la seguridad alimentaria y la estabilidad ambiental. Si bien es probable que en los próximos años los combustibles fósiles sigan siendo la fuente de energía predominante y se incremente la proporción del gas natural, la finitud de la disponibilidad de petróleo y la necesidad de poner coto al cambio climático obligan a la acción. Un cambio significativo de las modalidades de generación, distribución y consumo de energía es, por lo tanto, ineludible. Los Estados

Miembros de la OEA deberían seguir abordando esos temas haciendo suya la noción de que es posible lograr, en considerable medida, la inclusión social a través de un acceso más expedito a la energía, que a su vez puede ser abordado eficazmente a través de la sostenibilidad, la integración, la transformación de los mercados y la diversificación. Se requiere una acción urgente y concertada para garantizar que la inseguridad energética afecte los logros sociales y económicos registrados, especialmente en las dos últimas décadas.

Para hacer frente a los temas que afectan a la sostenibilidad de las ciudades se requieren (i) nuevas políticas que consideren el uso armonioso de entornos artificiales y naturales; (ii) nuevos programas que inviertan en uso de recursos naturales sostenibles y reducción de vulnerabilidad a riesgos naturales con participación constructiva directa de los sectores privado y público, y (iii) nuevos instrumentos que reconozcan las necesidades impuestas a la planificación pública y privada, el proceso de adopción de decisiones operativas en el contexto de distritos administrativos, cuencas hidrográficas y corredores de comercio. Para superar con éxito los desafíos de la pobreza urbana deben abordarse los problemas multidimensionales, el más visible de los cuales es el de los barrios de tugurios y las invasiones de terrenos urbanos, fenómenos que están vinculados con la inseguridad en la tenencia y la imposibilidad de acceder a servicios básicos. Los impactos desfavorables del cambio climático intensifican la vulnerabilidad de los pobres urbanos, cuya situación se agrava por su informalidad jurídica y su limitado acceso a la vivienda, a los servicios básicos y a la seguridad personal. La promoción de la inclusión social en las ciudades dependerá de la eficacia de las políticas y estrategias relativas a la cuestión de la migración del medio rural al urbano y que promuevan oportunidades de ahorro e inversión creadoras de empleo y medios de subsistencia sostenibles, en especial para los sectores más pobres y vulnerables. Además, los Gobiernos tendrán que redoblar sus esfuerzos para atender las necesidades de vivienda de dichos sectores, teniendo en cuenta la necesidad de prestar servicios esenciales adecuados y mejorar el medio ambiente. A esos efectos las instituciones

financieras nacionales y regionales deben brindar el mayor grado posible de apoyo a los programas de promoción de la construcción de viviendas y a la prestación de servicios de infraestructura conexos para personas de bajos ingresos. Además deberá prestarse especial atención a los programas sobre asentamientos urbanos, incluso a través de más sólidas alianzas entre los sectores público y privado en materia de planeamiento urbano y desarrollo, teniendo en cuenta los factores ambientales y la situación de las personas sin tierra y sin techo. Asociaciones como la de Ciudades Sostenibles de la OEA ofrecen un mecanismo eficaz para promover la cooperación técnica y financiera internacional y para respaldar la participación de los gobiernos locales y el sector privado en el financiamiento y la prestación de servicios urbanos y una mejor gestión ambiental.

Reconociendo el hecho de que el riesgo de desastres es inherente a los procesos de desarrollo existe la urgente necesidad de disipar el riesgo e incorporar las evaluaciones de riesgos y la labor de prevención y mitigación de desastres en las estrategias y los planes de desarrollo. Además, como los desastres relacionados con el clima van en aumento, la adaptación al cambio climático y una mayor capacidad de adaptación para hacer frente a los impactos adversos de fenómenos hidrometeorológicos extremos debería convertirse en el centro de toda política y todo plan de reducción de riesgos de desastres. La vulnerabilidad no sólo depende de condiciones físicas y del medio ambiente, sino también de las características y circunstancias de una comunidad o sistema que la haga susceptible a los efectos negativos de un riesgo. La construcción social que define las relaciones entre hombres y mujeres, niños, adultos y los ancianos, por ejemplo, es quizá uno de los más cruciales aspectos de ese sistema social, y determinará la vulnerabilidad relativa de cada segmento. Además, aunque la legislación puede ayudar a regular las relaciones y la conducta social para reducir la vulnerabilidad, ella debe ser acompañada por programas de trabajo decente para hombres y mujeres jóvenes, programas educativos para niños y jóvenes dentro de un enfoque basado en el género, así como programas de plena inclusión de todos los

segmentos de la sociedad. La importancia de este enfoque fue subrayada en un reciente estudio emprendido por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA y por SEDI/DSD, que concluyó que si bien las mujeres tienden a ser las primeras en organizarse antes, durante y después de los desastres, es frecuente que no se las tenga en cuenta en los programas de ayuda humanitaria o en los procesos a largo plazo de planificación de las actividades de preparación y prevención.

La inclusión social no sólo es un imperativo para reducir la vulnerabilidad, sino una necesidad para dar más eficacia a todas las políticas y programas de gestión de riesgos de desastres. Todos los grupos ‘vulnerables’ antes mencionados tienen capacidades, aptitudes y destrezas especiales que pueden usarse para aumentar su capacidad de adaptación. El uso del saber tradicional y ancestral de los ancianos constituye un activo significativo, al igual que las aptitudes para hacer frente a los problemas y la fortaleza de carácter de los discapacitados. La inclusión social no se refiere sólo a la reducción de la vulnerabilidad de los grupos marginados o a la integración social, sino también a la reducción del riesgo para todos.

A nivel hemisférico, una eficaz gobernanza internacional para un desarrollo sostenible debería reflejar la mutua complementariedad entre el marco de políticas e institucional para el desarrollo sostenible del Sistema de las Naciones Unidas y de la OEA como organismo regional. Una eficaz gobernanza ambiental hemisférica debería reflejarse además en la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas con respecto a la implementación de los diferentes mandatos de los órganos políticos de la OEA, y en especial el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible, que comprende las directrices de la Organización en materia de desarrollo sostenible.

*Director del Departamento de Desarrollo Sostenible
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)



Género e inclusión social

Carmen Moreno*

Hilary Anderson**

La desigual distribución de los recursos y los ingresos sigue siendo un lastre para el desarrollo sostenible y la democracia en nuestros países y, sobre todo, tensa la gobernabilidad, la seguridad y la paz de la región. Las desigualdades de género, junto con las desigualdades económicas, sociales y políticas son resultado de la persistencia histórica de sistemas y factores estructurales de discriminación y de exclusión de la mayoría de la población de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Históricamente, las mujeres han estado excluidas de la experiencia moderna debido a las jerarquías de género preexistentes, a la dicotomía privado-público, y a los criterios de inclusión y exclusión imperantes para el goce de derechos.¹

La exclusión de las mujeres es una cuestión multidimensional que contribuye a precarizar su inserción y actuación en los ámbitos económicos, sociales y políticos, afectando su posibilidad de influir en los sistemas y procesos políticos. Así, la exclusión de las mujeres de las

1 CIM e IDEA. La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas. Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2013, p. 37, <http://www.oas.org/es/cim/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf>

instancias del Estado con poder de decisión, de la representación política y de los recursos públicos pone límites a la democracia y al ejercicio de su ciudadanía de pleno derecho.

Cabe subrayar que no se puede considerar a las mujeres como un grupo homogéneo y que, para muchas, la desigualdad de género se cruza con otros factores –estatus socioeconómico, etnia, edad, capacidad física, ubicación geográfica, estatus migratorio, orientación sexual– que agravan la exclusión. Este enfoque de diversidad es crucial hoy en día porque para muchas mujeres los avances de las últimas décadas han significado un cambio radical en su posición social y su capacidad de incidencia en los ámbitos político, económico y social. Para otras, sin embargo, el transcurrir del tiempo y los cambios económicos y sociales que ha visto la región han empeorado su situación –y siguen viviendo lejos del concepto de la inclusión como precondition esencial para el pleno ejercicio de sus derechos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que, aunque los efectos de la crisis económica y financiera de 2008-2009 no fueron tan dramáticos para la región como se había previsto, la desigualdad económica y social aumentó y un mayor número de personas cayó en pobreza extrema, entre ellas una mayoría fueron mujeres.² Adicionalmente se reprodujeron las desigualdades de ingreso y de oportunidades, conviviendo con sistemas fiscales poco redistributivos, lo que evidencia la escasa capacidad de los Estados para cobrar impuestos y transferir ingresos a los hogares de renta más baja. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, en 2010, el 32.7% de las mujeres no tenía ingresos propios, porcentaje que se reduce a 12.1% para el caso de los hombres.³

2 CEPAL. La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

3 CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: Autonomía Económica: Población sin ingresos propios por sexo, <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=12&language=spanish> (consultada 05/05/14)

A pesar de que múltiples convenciones y acuerdos interamericanos e internacionales han afirmado y reconocido el valor del trabajo de las mujeres en la reproducción social –incluyendo el trabajo de cuidado– “como un asunto público que compete a los Estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias,”⁴ así como “la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar,”⁵ uno de los obstáculos más importantes para la plena inclusión económica, social y política de las mujeres es, por un lado, la no valoración social y económica del trabajo doméstico y del cuidado y, por otro, el hecho de que las mujeres siguen siendo casi exclusivamente las responsables de este trabajo.

La división sexual del trabajo como realidad estructural es una de las más importantes “desigualdades e injusticias económicas que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, laboral, político y comunitario”⁶ Cuidar es una responsabilidad social y ser cuidado es un derecho – pero la ausencia persistente de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la vida familiar, así como la deficiencia del Estado en cuanto a la carga de la crisis económica y financiera y del período de ajuste post-crisis y la creación de una infraestructura de cuidado funcional y sostenible, significa que toda la carga derivada de este derecho se ha concentrado en las mujeres, y se ha manifestado como una barrera significativa a su inclusión en la vida política, económica y social de sus países.

En este artículo exploraremos, desde un enfoque de derechos, como algunas manifestaciones estructurales y sociales de la desigualdad de género actúan contra la inclusión social de las mujeres. La lista no es exhaustiva, y se ha restringido tanto en función de las injusticias más imperantes, como de las áreas principales de trabajo de la Organización de los Estados Americanos y su Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

4 Consenso de Quito (párrafo 9), adoptado en la décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

5 Ibid.

6 Ibid. (párrafo 12)

1. MARCO JURÍDICO Y OPERATIVO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El marco jurídico y político en torno a los derechos de las mujeres en las Américas es el más sólido del mundo después de Europa Occidental.⁷ Jurídicamente, las mujeres gozan de una amplia gama de derechos en igualdad de condiciones con los hombres. Pero, como destaca ONU Mujeres, “en todas las sociedades, las mujeres tienen menos poder que los hombres y existen dos áreas donde sus derechos están menos protegidos, es decir, donde el estado de derecho es más débil y donde los derechos de los hombres suelen estar muy arraigados. La primera es el ámbito privado, donde muchas mujeres no tienen derecho a vivir en un entorno libre de violencia o a tomar decisiones sobre su sexualidad, el matrimonio, el divorcio y su salud reproductiva. La segunda son los derechos económicos, que incluyen el derecho a un empleo digno y el derecho a heredar y controlar la tierra y otros recursos productivos.”⁸

Desde la adopción de la *Convención sobre la nacionalidad de la mujer* en 1933, la región americana ha ido progresivamente garantizando los derechos de las mujeres en las áreas civil (1952), política (1952), económica, social y cultural (1966 y 1988). Estas garantías se consolidaron en 1979 a través de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW/ONU). Desde entonces, la región ha continuado su avance hacia la garantía del pleno ejercicio de derechos para las mujeres a través de acuerdos cuyo propósito es abordar temas específicos que presentan un particular obstáculo al pleno ejercicio de los derechos, como el tratamiento de la violencia contra las mujeres en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar*

7 OECD. Atlas of gender and development: How social norms affect gender equality in non-OECD countries. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2010, p. 92, http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en_2649_33935_44810034_1_1_1_1,00.html

8 ONU Mujeres. El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia. New York: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, p. 11, <http://progress.un-women.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>

la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para, 1994) o los múltiples Convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre temas como la igualdad de remuneración (1951), la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), trabajadores con responsabilidades familiares (1981), la protección de la maternidad (2000) o el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011), entre otros.

En las Américas, la gran laguna en esta cobertura de derechos sigue siendo los derechos sexuales y reproductivos. Más allá de protecciones generales a la integridad física, psicológica y sexual (Belém do Pará, 1994), a la salud, la educación y el trabajo (Protocolo de San Salvador, 1999), o la maternidad (CEDAW, 1979, et al.), las mujeres todavía no tienen garantizados sus derechos a decidir, ejercer y controlar su sexualidad y su función reproductiva en condiciones de igualdad con los hombres y libres de discriminación, prejuicios y violencia. Además de ser una violación en sí misma, esta realidad perjudica la capacidad de las mujeres de ejercer plenamente sus otros derechos. La falta de acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva y la incapacidad de decidir cuándo y bajo qué condiciones ejercer su sexualidad y su función reproductiva son un obstáculo al derecho de las mujeres a la integridad física, al más alto nivel de salud, al acceso a la educación y al empleo y a la participación en la vida política, económica, social y cultural en igualdad de condiciones con los hombres.

En cuanto al marco operativo de estos derechos, todos los países de la región han establecido, en sus ordenamientos jurídicos internos, una autoridad gubernamental responsable de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género – conocida como mecanismo nacional de la mujer. El nivel de autoridad de estas entidades y su capacidad técnica varía mucho de un país a otro y en la mayoría de los casos sigue siendo una de las instancias gubernamentales con menos recursos financieros y humanos, menos capacidad de incidencia en la agenda política y menos autoridad para trabajar de manera intersectorial, aunque en algunos países esta situación está empezando a cambiar.

Estos mecanismos nacionales en general son los rectores del Plan de Igualdad que, con distintos nombres en cada caso, busca operativizar el marco jurídico interno e internacional sobre los derechos de las mujeres a través de políticas, programas y acciones concretas y ligadas a metas y tiempos específicos. Estos mecanismos también son responsables de informar a los mecanismos de seguimiento relevantes (Consejo de Derechos Humanos/ONU, Comité CEDAW, Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI), etc.) sobre los avances y desafíos en la implementación de los compromisos internacionales e interamericanos adquiridos por el país en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género.

Aunque un análisis completo de las conclusiones de estos mecanismos va más allá del alcance de este artículo, un balance general revela niveles importantes de desequilibrio en el ejercicio real de los derechos de las mujeres en la región. Por un lado, el marco jurídico en torno a los derechos de las mujeres es muy fuerte, pero por otro, la desigualdad de género y la no aplicación, o la discriminación en la aplicación de este marco jurídico tienen como resultado la persistencia de brechas significativas – que exploraremos en más detalle en la siguiente sección – en la capacidad de las mujeres para disfrutar en la realidad de sus derechos.

2. DESIGUALDAD(ES) EN EL EJERCICIO DE DERECHOS Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

2.1 *Los estereotipos de género y la desigualdad y la discriminación en la educación*

En la mayoría de los países de la región, la tasa de matriculación de las mujeres en todos los niveles de educación (primaria, secundaria, superior) supera la de los hombres. Pero estas tasas generales esconden la forma en que la interacción del género con la clase social, la etnia, la ubicación geográfica y otros factores sigue actuando como barrera

para la participación de las niñas y las adolescentes –pobres, indígenas, afrodescendientes, rurales– en la educación formal.⁹ Otras realidades – en particular el embarazo adolescente y la violencia contra las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas – atentan contra la permanencia de las niñas y las jóvenes en la escuela, así como en sus niveles de rendimiento.¹⁰

Más allá de esta realidad y como destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH/OEA), “entre las barreras persistentes en la región, el propio sistema educativo puede constituir el principal obstáculo para lograr una educación en condiciones de igualdad.”¹¹ Tanto a través de la materia curricular como de las prácticas de enseñanza -lo que denomina la CEPAL el “currículum oculto-”¹² los sistemas educativos de la región siguen reproduciendo la desigualdad y la discriminación de género al transmitir, o no contrarrestar, normas y estereotipos discriminatorios sobre hombres y mujeres y su comportamiento social. Adicionalmente, aunque vemos cambios graduales, persiste la segregación en la educación a nivel superior, con una preponderancia masculina en materias como ciencias, matemáticas, ingeniería y computación.

-
- 9 CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2011a, p.65, <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MujeresDESC2011.pdf>
- 10 CLADEM. Garantía y realización del derecho a la educación en América Latina: Los avances en la igualdad en el goce y el ejercicio del derecho de las mujeres a la educación. Lima: Comité de American Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2011, p. 17, <http://www.cladem.org/images/archivos/publicaciones/regionales/desc/LibroBalanceRegional.pdf>
- 11 CIDH, 2011a, op.cit., p.65.
- 12 CEPAL. “La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo.” Serie Mujer y Desarrollo (No. 22). Santiago de Chile: Comisión Económica para American Latina y el Caribe, 1998, p. 15, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/4340/lcl1120e.pdf>

Al ratificar los múltiples tratados y acuerdos internacionales e interamericanos,¹³ los Estados de la región se han comprometido a adoptar medidas específicas para transformar las normas tradicionales de género y los patrones socioculturales de hombres y mujeres a través del diseño de programas apropiados para todos los niveles educativos, con objeto de eliminar los prejuicios, prácticas discriminatorias y roles estereotipados de hombres y mujeres.

En la región, pese a las pretensiones de laicismo de la educación, la hegemonía de las iglesias en cuanto a la educación “moral” y la persistente exclusión o insuficiencia de la educación sexual como parte de los currículums educativos, sigue siendo un obstáculo al pleno ejercicio de los derechos humanos, de hombres y de mujeres, así como al logro de la igualdad de género. Como destaca un reciente informe del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), “... resulta totalmente plausible sostener que el potencial transformador de la educación, sobre todo en la perspectiva de lograr la igualdad de género, no será tal en tanto que la educación pública no sea efectivamente laica.”¹⁴

2.2 *La relación educación > empleo, la desigualdad en el empleo y la ausencia de las mujeres en sistemas formales de remuneración, seguros y beneficios*

Una mirada a las tasas de matriculación escolar y a las tasas generales de participación de las mujeres en el mercado laboral en las Américas puede dar la idea de que la igualdad de género ya se ha alcanzado. Al igual que la participación de las mujeres en la educación, su participación en el mercado laboral también se ha incrementado como resultado de varios factores, incluyendo la crisis económica y el aumento en la jefatura femenina de los hogares.¹⁵ Como excepción a la tendencia

13 Ver por ejemplo: CEDAW (Artículo 5, incisos a y b) o Convención de Belém do Pará (Artículo 8, inciso b)

14 CLADEM, 2011, op.cit., p.60

15 CIDH, 2011a, op.cit., p.29

global de estancamiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, en América Latina y el Caribe esta participación ha aumentado 35% desde 1990.¹⁶ Un reciente informe del Banco Mundial afirma que, si no fuera por este incremento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, la tasa de pobreza de la región sería 28% más alta.¹⁷

Sin embargo persiste una brecha significativa entre la matriculación escolar de las mujeres y su estatus en el mercado laboral.¹⁸ Pese a los avances y con respecto a los hombres, las mujeres siguen teniendo una menor tasa relativa de participación en el empleo, una mayor incidencia de desempleo, mayor participación en distintas formas de precariedad laboral (empleos asalariados no registrados, empleos por cuenta propia de baja productividad, trabajos de medio tiempo), menor ingreso promedio en condiciones similares de ocupación y educación (brecha salarial de género), un acceso limitado a la propiedad y a la herencia, a la tierra y al crédito y al acceso y control sobre recursos y servicios.¹⁹ Todo esto significa que las mujeres no derivan los mismos beneficios ni la misma autonomía o independencia económica de su participación en el empleo productivo, que los hombres, lo que constituye una, o tal vez la, precondition fundamental de la inclusión social.

Uno de los factores fundamentales detrás de la desigualdad de género en el mercado laboral es la concentración de las mujeres en la economía informal. Las mujeres tienden a acceder a la economía informal porque este trabajo les permite mayor flexibilidad en la conciliación de su trabajo productivo con sus responsabilidades domésticas y de cuidado. Pero esta mayor flexibilidad también conlleva mayor precariedad en el trabajo, menores ingresos, menos o ningún beneficio y mayor probabilidad de acoso o explotación.²⁰

16 World Bank. Gender at Work: A Companion to the World Development Report on Jobs. Washington, DC: World Bank, 2014, p.8, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Gender/GenderAtWork_web2.pdf

17 Ibid.

18 CIDH, 2011a, op.cit., p.73.

19 CIM e IDEA, 2013, op.cit., p. 48

20 CIM. Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente.

Como la participación de las personas en regímenes de seguridad social por lo general se basa en su posición en el mercado laboral, lo anterior ha significado también que las mujeres tengan menos acceso a la seguridad social. En muchos casos, las mujeres son dependientes de los beneficios que derivan de la participación de sus parejas en el mercado laboral o bien de otros beneficios segmentados y en general insuficientes, en particular dadas sus responsabilidades de cuidado y el incremento en la tasa de jefatura femenina de hogares.²¹

2.2.1. La migración y la globalización de los patrones de desigualdad y discriminación

Al igual que en los mercados laborales nacionales, la creciente participación de las mujeres, incluyendo un número cada vez mayor de mujeres jóvenes, en los flujos globales de migración laboral manifiesta las mismas tendencias. Aunque el número de mujeres migrantes laborales sigue creciendo y sus remesas representan un aporte fundamental a las economías de muchos países de la región, se concentran en sectores como el trabajo doméstico y de cuidado que se caracterizan por precariedad, menor acceso a beneficios y con frecuencia condiciones de explotación y abuso.

La concentración de mujeres migrantes en el trabajo doméstico es parte de la construcción de cadenas globales de cuidado, ya que todavía no ha habido una redistribución general de la responsabilidad del trabajo reproductivo –doméstico y de cuidado– entre mujeres y hombres. Muchas mujeres en los países receptores pasan del trabajo doméstico y de cuidado que implican un hogar y una familia, a mujeres migrantes, generalmente en situación de menor estatus socioeconómico y pertenecientes a un grupo étnico marginalizado.²² Aunque estas cadenas globales de cuidado crean

Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, 2011, p. 29, [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

21 Ibid., p. 54

22 Orozco, A. “Cadenas globales de cuidado” Serie Género, Migración y Desarrollo, No.2. Santo Domingo: Instituto Internacional de

muchos empleos para mujeres migrantes, el trabajo que ellas desempeñan no es valorado social ni económicamente, contribuyendo a la globalización de patrones de desigualdad y discriminación.

2.3. La representación de las mujeres en los medios, la crisis de la masculinidad y el replanteamiento de los roles de género en la nueva sociedad

Los medios de comunicación desempeñan un rol clave en la sociedad e inciden de manera constante en el pensamiento, el comportamiento y la opinión de la ciudadanía. En la búsqueda de sociedades inclusivas y pacíficas, la función de los medios en la deconstrucción de las desigualdades y en la cobertura de noticias desde la perspectiva de género y derechos humanos es de vital importancia.

Los medios son frecuentemente utilizados para difundir imágenes estereotipadas tanto de los hombres como de las mujeres y en general denigrantes de las mujeres, con fines comerciales y de consumo, prácticas que atentan contra el derecho a que se respete su dignidad. La hegemonía del discurso androcéntrico y sexista de los medios da cuenta de la ausencia del enfoque de género como herramienta clave de un periodismo y una publicidad inclusivas, basadas en el tratamiento igualitario de mujeres y hombres.

El Monitoreo Global de Medios (GMMP) del 2010 dio cuenta de que de un total de 570 personas de las que se hablaba en las noticias, sólo 150 (23%) eran mujeres.²³ La redacción de las noticias desde una mirada androcéntrica, donde las mujeres son la minoría, contribuye a su invisibilización y a la exclusión de su participación y contribución en la sociedad. En cuanto a las mujeres profesionales que se identificaron en ese análisis, 25% correspondió a mujeres políticas, 24% a educadoras y

Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora parte de ONU Mujeres), 2007, p.4, http://mueveteporlaigualdad.org/publicaciones/cadenasglobalesdecuidado_orozco.pdf

23 WACC. Proyecto Monitoreo Global de Medios 2010. Asociación Mundial para las Comunicaciones Cristianas, 2010, <http://whomakesthenews.org/>

profesionales de salud y 20% a abogadas o juezas.²⁴ No se identificaron mujeres ingenieras o científicas y en muchos casos se las mencionó sin ocupación o cargo, caso que no ocurrió con los hombres. Los hombres fueron privilegiados en cuanto a consultas y entrevistas (91% de los casos) y fueron el sujeto de la noticia en el 73% de los casos.²⁵

La visión de la masculinidad, que sigue dominando en los medios – proveedor, controlador, agresivo y hasta violento – tiene como contraparte una mujer pasiva, sometida, cuidadora y acomodadora, lo que de ninguna manera corresponde a la realidad de las mujeres de hoy y cada vez menos con la de los hombres. La llamada “crisis de la masculinidad,” en la cual los hombres están buscando una nueva identidad que les permita participar en la nueva sociedad, tiene varias manifestaciones – desde crecientes tasas de deserción escolar y de desempleo masculino, su mayor participación en el crimen organizado y otras actividades al margen de la sociedad y su utilización de la violencia como protesta contra un cambio social que los está dejando a un lado.²⁶ Los cambios dramáticos en los roles de género y el nuevo papel de las mujeres en la sociedad, hasta ahora no ha sido acompañado por un cambio profundo en el típico modelo de la masculinidad. Como resultado, muchos hombres se encuentran en una crisis de identidad, inseguros de su rol y de su función social ya que las mujeres están cumpliendo cada vez más el papel de proveedor. Aunque hasta ahora este fenómeno ha recibido poca atención en los medios masivos, el mismo presenta un desafío importante a futuro para la inclusión social de los hombres.

24 Idem

25 Idem

26 De Boise, S. “Patriarchy and the ‘Crisis of Masculinity.’” The New Left Project (October 14th 2013), http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/patriarchy_and_the_crisis_of_masculinity

2.4. La exclusión política de las mujeres y la agenda política para sus derechos

La Carta Democrática Interamericana reconoce la importancia de la plena e igualitaria participación de las mujeres en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción de la democracia. En este sentido, el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres de las Américas es un termómetro de la legitimidad, calidad y efectividad de la democracia y la gobernabilidad en las Américas.

Las cifras dan cuenta del grado de exclusión de las mujeres en la vida política y los cargos de representación y poder político: en ningún país de las Américas las mujeres ocupan un tercio de los cargos -simultáneamente- en las más altas instancias de los tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

En los Parlamentos, a pesar de que sólo una de cada cuatro legisladores/as es mujer, América Latina es la región del mundo con el mayor número de mujeres parlamentarias, después de los países nórdicos, con un promedio regional de mujeres electas en las Cámaras bajas de 25.2%.²⁷ La adopción de medidas de cuota, y en algunos casos de paridad, han permitido que algunos países de la región se ubiquen entre los primeros países del mundo con más mujeres parlamentarias - Ecuador (41.6%), Nicaragua (40.2%), México (37.4%), Argentina (36.6%) y Costa Rica (32%). No obstante, persisten importantes desafíos en países que no tienen medidas especiales para la representación política de las mujeres, como es el caso de Belice (3.1%), Haití (4.2%), San Kitts y Nevis (6.7%), Jamaica (12.7%), Guatemala (13.3%) o Chile (14.2%) y en aquellos países donde una reglamentación deficiente de la cuota o su no implementación ha impedido que se generen cambios significativos - Panamá (8.5%); Brasil (8.6%) o Paraguay (12.5%).²⁸

27 IPU. "Women in National Parliaments: Situation as of February 2014." Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (consultada el 30 de abril de 2014).

28 . Ibid.

Más allá de los Parlamentos, la participación de las mujeres en la vida política –partidos políticos, gabinetes ministeriales, instituciones electorales, empresas públicas– enfrenta todavía limitaciones importantes con base en la desigualdad y la discriminación de género. El promedio de mujeres en los poderes ejecutivos de los países latinoamericanos se sitúa en 25.99%.²⁹ Una primera aproximación a los datos da cuenta de una presencia ínfima de mujeres en los máximos cargos de dirección de las grandes empresas públicas latinoamericanas. En febrero de 2014, una mujer fue nombrada Directora Ejecutiva de Petrobras, siendo la primera mujer que asumió este cargo en la historia de la empresa.

Más allá de la representación de las mujeres, la posibilidad de incidencia en la política desde una plataforma para los derechos de las mujeres y la igualdad de género enfrenta aún más limitaciones, aunque en la mayoría de países existen comisiones o bancadas de mujeres en los parlamentos y comités de mujeres en los partidos políticos. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) muestra que a pesar de que las mujeres constituyen 50% o más de la militancia de los partidos políticos en países seleccionados, ocupan menos del 19% de las posiciones de liderazgo.³⁰

Independientemente de los múltiples compromisos adoptados con los derechos políticos de las mujeres en la región, los esfuerzos encaminados para su puesta en práctica siguen siendo limitados y las mujeres siguen enfrentando barreras significativas como el acceso al financiamiento de la actividad política y la cantidad y calidad de la cobertura mediática. En los años recientes, la democracia se viene repensando desde la paridad como un principio democrático general³¹. Ecuador y Bolivia fueron los primeros países de la región en adoptar la paridad

29 Ibid.

30 BID e IDEA. Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2010, p. 28, http://www.idea.int/publications/parties_and_parity/index.cfm

31 CIM e IDEA, 2013, op. cit, p. 138

consagrándola a nivel constitucional (2008 y 2009 respectivamente). Hasta el momento, son los dos únicos países donde la paridad abarca de forma general a toda la función pública, ampliando su influencia a los partidos políticos, aunque con normas expresas y obligatorias que se aplican sobre todo en las candidaturas a cargos de elección.³²

Vencer la exclusión de las mujeres en la vida política y en particular de los cargos de representación y poder político es uno de los desafíos cruciales que enfrentan las democracias en las Américas. En este contexto, la paridad emerge como una de las soluciones más plausibles para terminar esta exclusión. La paridad debe avanzar, al menos, en dos sentidos. En primer lugar, debe alcanzar a toda la institucionalidad estatal –y no sólo a las candidaturas a cargos de elección y, en segundo lugar, el abordaje de la paridad debe ser integral –ir más allá de incorporar un porcentaje determinado de mujeres y de establecer el mecanismo de alternancia. “Sin mujeres no hay democracia,” ha sido uno de los reclamos del movimiento de mujeres y feministas en la región, hoy ya asumido por muchas otras instancias, entre ellas, la OEA.

2.5. *El acceso de las mujeres a la justicia*

Clave para la inclusión social es el acceso a la justicia, en particular la lucha contra la impunidad de actos criminales y, un componente poco estudiado, la posibilidad de resarcimiento y reparación del daño ocasionado. En cualquier debate sobre los derechos de las mujeres y la inclusión social, la debilidad del acceso de las mujeres a la justicia y el escaso conocimiento y poco impacto de los estándares jurídicos sobre los derechos de las mujeres en la región es de especial preocupación, incluso a pesar de la existencia de varios casos ejemplares como resultado del litigio estratégico de organizaciones de mujeres en la región.³³ Como

32 CIM e IDEA. La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú, 2013

33 Ver: CIDH. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2011b,

destaca ONU Mujeres “a pesar de que la igualdad entre mujeres y hombres está consagrada en las Constituciones de 139 países y territorios, las leyes inadecuadas y los vacíos legales, la fiscalización débil y las diferencias en la implementación de la normativa convierten estas garantías en promesas vacías que tienen poco impacto en la vida cotidiana de las mujeres.”³⁴

Pese a sus pretensiones de neutralidad, un Estado de Derecho que no tome en cuenta las diferencias fundamentales entre mujeres y hombres en cuanto a roles sociales, acceso a recursos, participación y situación de vulnerabilidad; no es un garante efectivo de derechos, independientemente de los compromisos internacionales que haya adquirido. En particular, la no aplicación del Estado de Derecho al ámbito privado, espacio donde trabajan muchas mujeres y donde son más vulnerables a la violencia, deja desprotegida a una proporción significativa de la población.³⁵ La CIDH/OEA ha enfatizado que el desarrollo de estándares jurídicos sobre los derechos de las mujeres tiene que ir acompañado por su puesta en práctica,³⁶ que de acuerdo a la Convención de Belém do Pará es una de las obligaciones del Estado. Insiste también en que “el precedente jurídico del sistema interamericano afirma que un acceso de jure y de facto a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la debida diligencia”³⁷

La implementación concreta de las leyes –nacionales e internacionales– y garantías constitucionales de igualdad de género y derechos de las mujeres es una precondition para que el Estado de Derecho sea una realidad también para las mujeres. Como afirma ONU Mujeres, “los sistemas legales y judiciales que son efectivos pueden convertirse en mecanismos

<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ESTANDARES%20JURIDICOS.pdf>

34 ONU Mujeres, 2012, op.cit., p.8

35 Ibid., p.11

36 CIDH, 2011b, op.cit., p.1.

37 CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2007, p.1, <http://www.cidh.org/women/Acceso07/cap1.htm>

vitales para el respeto de los derechos de las mujeres, ya que pueden facilitar la rendición de cuentas, frenar el abuso de poder y crear nuevas normas.”³⁸ Pero en la mayoría del mundo, es más probable que una mujer denuncie un robo que un asalto sexual, una proporción pequeña (5-14%, en Europa) de las denuncias de violación llega finalmente a la etapa de condena y pocas personas tienen confianza en sus sistemas judiciales nacionales.³⁹ En la región, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) ha llamado la atención sobre la ausencia de entidades receptoras de denuncias, así como su concentración en zonas urbanas.⁴⁰

Desde la falta de conocimiento de sus derechos y/o de los mecanismos judiciales existentes hasta los prejuicios y la falta de capacidad y/o recursos de los y las operadores de justicia, las mujeres siguen enfrentando barreras importantes a su acceso a la justicia efectiva. Adicionalmente, las mujeres están subrepresentadas en todos los niveles de todas las instancias de justicia (la policía, las fiscalías, las defensorías públicas, la judicatura) –la presencia de mujeres en las altas instancias de las cortes judiciales de los países latinoamericanos alcanzó 24.3% en 2012⁴¹– pese a la evidencia de que la presencia de mujeres en la policía y otras instancias aumenta la probabilidad de que las mujeres denuncien la violación, la violencia doméstica y otros crímenes de género.

38 ONU Mujeres, 2012, op.cit., p.9

39 Ibid., p.50-51

40 Ver: MESECVI. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Organización de los Estados Americanos, 2012, p.59-60, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>.

41 CEPAL/OIG, Autonomía en la toma de decisiones: Poder judicial (porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema), <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=07&language=spanish>

2.6. *La violencia contra las mujeres y el enfoque de la seguridad en el ámbito público*

Aunque la falta de seguridad ciudadana es un problema que afecta a toda la población, podemos afirmar que las mujeres viven la violencia, el despojo, la trata y otros problemas de seguridad de una manera distinta a los hombres, diferencia resultante principalmente de la construcción social de los roles de género y de la relegación tradicional de las mujeres al ámbito privado.

En 2014, se cumplieron 20 años de la adopción de la Convención de Belém Do Pará. Los Estados de esta región tienen todavía una deuda que cumplir en materia de violencia y discriminación contra las mujeres. Las decisiones, tanto del sistema interamericano de derechos humanos, como del sistema internacional, dan cuenta no sólo de esta deuda histórica, sino de lo mucho que falta por hacer en el deber de respetar y garantizar el derecho de las mujeres y de las niñas a vivir libres de violencia y discriminación.

Desde 1994, cuando se adoptó la Convención de Belém Do Pará, sus 32 Estados Parte han realizado importantes esfuerzos para avanzar en la construcción de un mundo más justo, equitativo e igualitario para las mujeres. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los Estados Parte de la Convención por reflejar la gravedad del problema, las altas cifras de violencia y la multiplicidad de formas en que se expresa contra niñas, adolescentes y mujeres hacen evidente la necesidad de profundizar esos esfuerzos. Como destacan los últimos informes entregados por los Estados al Mecanismo de Seguimiento de la Convención (MESECVI):⁴²

- En Argentina, más de 8,000 mujeres denuncian cada año verse afectadas y subafectadas por algún tipo de violencia;

42 MESECVI. Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul. Washington, DC: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos y Consejo de Europa, 2014, p.17-21, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>

- Según los registros de salud de Bolivia, por cada 100,000 mujeres, 323 han sido víctimas de violencia, pero se estima una tasa de atención a mujeres víctimas de solamente 10.46 por cada 100,000;
- En Brasil, por cada 100,000 mujeres, 815.04 mujeres ha sido víctimas de violencia en los últimos doce meses;
- En Colombia, 37% de las mujeres alguna vez casadas o unidas reportaron haber sufrido agresiones físicas por parte de su esposo o compañero;
- En El Salvador, entre 2.7% y 5% de las muertes violentas de mujeres registradas por la Fiscalía General fueron judicializadas y terminadas en sentencia entre 2005 y 2010;
- En Guatemala, de un total de 7,548 casos ingresados por violencia contra las mujeres, sólo 909 han sido sentenciados;
- En México, por cada 100,000 mujeres, 46,994 de entre 15 y 55 años, declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de la relación con su última pareja;
- En la República Dominicana en 2012, se denunciaron alrededor de 65,709 casos de violencia contra las mujeres, incluyendo 3,488 casos de violencia sexual
- En Suriname en 2012, 2,582 mujeres fueron víctimas de femicidio a manos de su compañero o excompañero íntimo

Aunque todos los derechos humanos existen tanto en el ámbito privado como en el público, la violencia contra las mujeres (en particular la intrafamiliar o doméstica) se considera todavía a nivel social como un problema privado, a resolverse entre las parejas, en vez de una amenaza a la seguridad de las mujeres. Esto ha significado que en la práctica el tema no se incluya en la política pública sobre la seguridad, ni sea visible como parte del trabajo de protección que realiza el sector de seguridad en la mayoría de los países de la región.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

En las últimas décadas, la región ha adoptado un sinnúmero de acuerdos jurídicos vinculantes y de acuerdos políticos y declaraciones de compromisos sobre los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, y está más allá del alcance de este informe reiterarlos. Cabe destacar que todos estos acuerdos son fundamentales para la plena inclusión social de las mujeres y el ejercicio de sus derechos, y que llegó la hora en que tenemos que transformar estos compromisos en una realidad para la vida de las mujeres.

Los elementos fundamentales de la inclusión social de las mujeres incluyen:

- El reconocimiento y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, tanto de hombres como de mujeres;
- Un mayor trabajo de acompañamiento y de seguimiento con la educación y la comunicación para generar un cambio estructural en las normas, los roles y los estereotipos de género;
- La promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres para el trabajo doméstico y de cuidado y una infraestructura de políticas y servicios que lo permita;
- Un mayor enfoque en la política social como herramienta de lucha contra la desigualdad y la exclusión – incluyendo la seguridad social y la infraestructura de cuidado;
- La participación, liderazgo e incidencia de las mujeres en todos los procesos y en todas las instancias democráticas de sus países en condiciones de igualdad y no discriminación;
- La regulación de la economía informal, la eliminación de la brecha salarial y nuevos enfoques en la creación de empleo que permitan a las mujeres participar en el mercado laboral en condiciones de igualdad y con la posibilidad de conciliar su vida laboral y familiar;
- La eliminación de la cultura de impunidad y aceptación social de la violencia contra las mujeres y las niñas;

- La generación de datos y de otras formas de evidencia sobre las desigualdades de género, el uso de indicadores en base a un enfoque de derechos para medir de manera efectiva el impacto de nuestros esfuerzos y el fortalecimiento de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos adoptados en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género.

* Secretaria Ejecutiva de la
Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)

** Especialista Principal de la
Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)



La desigualdad en la educación en las Américas: Trabajando para crear oportunidades educativas para todos

Marie Levens*

EL CRECIMIENTO, LA DESIGUALDAD, LA POBREZA Y LA EDUCACIÓN

A lo largo del último decenio, las economías de América Latina y el Caribe han venido creciendo, con gran frecuencia a un ritmo de dos dígitos. Es posible que la región haya sobrevivido a la crisis financiera más global, pero la generación de empleo, el comercio el y turismo han aminorado, las reservas financieras se han venido empleando en gran medida para contrarrestar la depreciación y las fluctuaciones continuas en las tasas de cambio y ha aumentado el desempleo entre los jóvenes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que “algunos países centroamericanos y de América del Sur continuaron enfrentando serios desequilibrios fiscales, mientras que en varios del Caribe estos desequilibrios se sumaron a márgenes precarios para endeudarse, lo cual ha sido la base para iniciar profundos procesos de ajuste fiscal en algunos de ellos” (CEPAL, 2013, pág. 56).¹

Un círculo vicioso: Nuestro mayor desequilibrio es la desigualdad. Una agenda de crecimiento no puede abordar por sí sola el desalentador historial de desigualdad; incluso en nuestros años más recientes, de alto

1 2013. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas.

crecimiento, la desigualdad no se ha reducido. Una educación de alta calidad es una puerta hacia un futuro productivo. Sin embargo, Fernando Reimers, de Harvard, escribe que “la pobreza y la educación no pueden erradicarse interviniendo solo en la educación [exclusivamente]. Los niveles más altos de educación, por sí mismos, no generarán más empleos con salarios dignos.”² Las brechas educativas son más grandes en los países que exhiben mayores desigualdades en los ingresos, pero eso es solo una parte de la historia. La desigualdad puede encararse a través de un crecimiento de mayor *calidad*, lo cual requiere una educación *de calidad*.

Ante la dependencia de la interconexión en el acelerado mercado económico mundial de hoy, las demandas de empleos altamente productivos y con conocimientos informáticos están aumentando a la par. Aunque el panorama financiero podría ser solamente una imagen de la inestabilidad y el desequilibrio económicos, la región ha padecido desigualdad durante décadas. Hemos forjado relaciones comerciales con países fuera de nuestra región, pero no comerciamos lo suficiente, incluido el intercambio de ideas, entre nosotros mismos. El crecimiento ha fomentado las oportunidades. Sin embargo, se ha ampliado la brecha entre los poseedores de información y oportunidades y los desposeídos. Nuestras ciudades están creciendo. Empero, lo mismo ocurre con nuestros barrios urbanos marginales y nuestras tasas de delincuencia.³ Nuestra región está abierta al comercio, pero los pobres de las zonas rurales tienen poco acceso a las oportunidades y a la educación y nuestros pobres que habitan en zonas urbanas están subatendidos. Las expectativas son altas, pero nuestros puntajes en los exámenes son bajos. En nuestro mundo interconectado, la competencia es alta, pero grandes fragmentos de nuestras poblaciones están excluidos de participar porque no saben leer ni escribir.

2 Riemers, F. 2001. Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas. David Rockefeller Center Series on Latin American Studies.

3 “En promedio, un incremento de un punto porcentual en el coeficiente de Gini [que mide la desigualdad] parece aumentar las tasas de delincuencia entre un 1% y un 4%.”

La desigualdad puede leerse en los rostros de los niños que comparan sus vidas con las de quienes ven en las pantallas de sus televisores. La desigualdad se escucha en las voces de las comunidades marginadas que expresan “una oleada de desánimo y descontento social”⁴ por no ser escuchadas. La desigualdad puede verse en la plaza pública, donde crecientes multitudes de estudiantes protestan por la inaccesibilidad de la educación superior, mientras que los que han tenido la suerte de graduarse de nuestras universidades a menudo buscan oportunidades fuera de nuestras fronteras.

La desigualdad no se limita a ciertas clases, razas o antecedentes familiares: se extiende a las niñas, a los niños víctimas de abusos, a los niños trabajadores, a los refugiados, los migrantes, las minorías religiosas, las niñas trabajadoras domésticas, las comunidades indígenas, las poblaciones rurales, los niños con discapacidades crónicas o episódicas, los niños en zonas de conflictos, los huérfanos del VIH-SIDA y aquellos niños cuyas familias viven por debajo de la línea de la pobreza o que se están deslizando hacia un nivel inferior. “Los grupos étnicos minoritarios se caracterizan por exhibir el nivel más alto de pobreza y el menor acceso a las tierras, la vivienda, la salud, la pobreza y la representación política y, en especial, la escolaridad.”⁵ La deforestación y el agua subterránea contaminada afectan de manera desproporcionada la salud y los medios de subsistencia de los pobres, lo que impone barreras prácticamente insuperables para la búsqueda de una educación básica.

El Índice de Oportunidades Humanas (IOH). El IOH analiza y mide el acceso al agua, al saneamiento y a la electricidad (considerados servicios básicos) desde la óptica de la desigualdad. También incluye dos índices de educación: la conclusión a tiempo del sexto grado y la asistencia a la escuela de niños entre 10 y 14 años de edad. En América Latina y el Caribe, los coeficientes de Gini (las medidas de distribución del ingreso en toda la sociedad) y el IOH revelan la desalineación entre nuestros fines

4 Talvi, E., Munro, I. 2013. Are the Golden Years for Latin America Over? Brookings Institution: <http://bit.ly/1hBwPtf>.

5 Conconi, A. 2007. Are there ethnic inequality traps in education? Evidence for Brazil & Chile. Oxford Poverty and Human Development Initiative.

de desarrollo, nuestros sistemas educativos existentes y nuestra visión de una región estable, democrática y orientada al progreso.⁶

Las desigualdades que podemos cuantificar se agravan debido a desigualdades cualitativas que también podemos medir. Podemos contar, con relativa precisión, el número de escuelas y el número de niños matriculados en ellas. Sin embargo, construir *más* escuelas no es garantía de una educación de calidad. Una nueva escuela planeada para una zona rural bien podría quedar vacía. Las escuelas con un cuadro docente de maestros sin preparación profundizan las desigualdades. Los vecindarios inseguros y los edificios escolares inseguros vuelven imposible el aprendizaje. La expansión educativa y el acceso a la educación no equivalen a inclusión educativa.

La Alianza Mundial para la Educación afirma que “si todos los estudiantes de los países de bajos ingresos adquirieran nociones básicas en lectura, 171 millones de personas podrían salir de la pobreza.”⁷ Un año adicional de escolaridad incrementa hasta en un 10% los ingresos de una persona. La educación es una oportunidad clara e identificable y un catalizador constante de crecimiento personal, prosperidad nacional, desarrollo social y participación ciudadana medibles. El crecimiento, la desigualdad, la pobreza y la educación están inextricablemente ligados.

1. VÍNCULOS DESIGUALES Y FRÁGILES EN LA CADENA DE SUMINISTRO DE LA EDUCACIÓN

La niñez – desigualdad temprana: Mientras a más temprana edad adquieran y desarrollen los niños sus habilidades cognitivas, motoras y psicosociales, más probabilidades tendrán de convertirse en miembros productivos de la sociedad y de consolidar posibilidades sustancialmente más altas de nacimientos con atención profesional, vacunaciones y

6 Ferreira, F.H.G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. y Vakis, R. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, D.C. Banco Mundial.

7 Overview Why education? The benefits of education. Sitio web del Global Partnership for Education: <http://bit.ly/1kJl86q>.

nutrición⁸ para las generaciones subsiguientes. Sin embargo, los niños de familias de estatus socioeconómico bajo se pierden de eslabones importantes en la cadena de suministro que conduce a las oportunidades.

A falta de intervenciones focalizadas y que deban rendir cuentas para la edad temprana, la cadena de la desigualdad se vuelve más débil y las probabilidades de compensar una mala educación son casi insuperables. “Los grupos étnicos minoritarios, por diseño o marginación, no pueden depender del acceso a la tierra, la vivienda, la salud, la representación política y, en especial, la educación.”⁹ Cuando se matriculan, exhiben deficiencias sustanciales en conocimientos básicos y señales iniciales de fracaso y desigualdad. “El 82% de los discapacitados [En América Latina y el Caribe] son pobres”¹⁰ aproximadamente 6,5 millones de niños no asisten a la escuela, incluidos entre el 20% y el 30% de los niños con discapacidad. Aquellos niños cuyas familias hablan un idioma indígena o no oficial se hallan en especial desventaja y sufren incluso más marginación.

Las aulas con el éxito académico más bajo, la más alta incidencia de disturbios y violencia dentro de las aulas y las mayores tasas de deserción toleran el hostigamiento, hacen caso omiso de la diversidad cultural, ignoran a los estudiantes con necesidades distintas para el aprendizaje y no han establecido estructuras ni apoyo para asegurar la equidad de género. Un alto porcentaje de los estudiantes provenientes de este tipo de entorno a la larga dejan de buscar empleo remunerado, no reciben servicios de salud y se abstienen de expresar sus preocupaciones. Con habilidades inadecuadas para obtener empleo, los jóvenes se sienten impotentes entre los poderosos, además de desconfiar de ellos. La exclusión diezma su respeto por sí mismos y alimenta un círculo vicioso de discriminación autoimpuesta.

-
- 8 Jaime Saavedra. 2009. *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Grupo de Pobreza y Género para la región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
 - 9 2010. PNUD: *Marginalized Minorities in Development Planning: United Nations Development Programme Resource Guide and Toolkit*.
 - 10 2014. Banco Mundial. *Discapacidad y desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe*

La comunidad de padres es un catalizador poderoso para asegurar que la educación obtenida en la escuela se refuerce en el hogar. Los esfuerzos por educar a los padres de familia e incluirlos como partícipes y agentes clave para reforzar la educación han reducido las presiones que obligan a los hogares pobres a aumentar sus ingresos o su oferta laboral recurriendo al trabajo infantil y han aumentado los incentivos para que las familias envíen a sus niños a la escuela.

Una educación inequitativa es un problema de salud pública.

Un apoyo insuficiente a la educación se correlaciona con crisis persistentes de salud pública, entorpece los logros y reduce su duración y su calidad. Los estudiantes que no están en condiciones de aprender no aprenderán bien. Para cambiar de rumbo este ciclo se requiere una evaluación exacta de quién está asistiendo a nuestras escuelas y quién no, además de programas educativos accesibles y de salud pública, capacitación docente y participación de la comunidad. Se ha demostrado que las actividades encaminadas a atacar los problemas de obesidad, salud mental y abuso del alcohol reducen los gastos médicos cubiertos por el estado, fomentan los hábitos saludables y reducen la incidencia de las enfermedades de transmisión sexual.

Prestar atención a las tasas de deserción escolar y repetición de grados. Aproximadamente 117 millones de niños, niñas y adolescentes en edad de ingresar a educación inicial (que debería empezar por lo menos un año antes de la primaria), primaria y primer ciclo de secundaria, exhibieron dos o más años de rezago. Cerca del 22% de los estudiantes de entre 11 y 14 años no han completado la educación primaria”.¹¹

América Latina y el Caribe tienen, como región, la tercera tasa más alta de abandono escolar antes de concluir el último grado de educación primaria, con un 17%.¹² “Por otro lado, dado que una de las causas principales de la deserción escolar es la necesidad de encontrar un

11 2012. UNICEF. Iniciativa Mundial por los Niños Fuera de la Escuela. Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Resumen Ejecutivo, América Latina y el Caribe.

12 2012. UIS/UNESCO Compendio Mundial de la Educación.

trabajo por motivos de subsistencia, este fenómeno acarrea la entrada en el mercado laboral de jóvenes con bajos niveles educativos.”¹³

El fracaso académico, que se manifiesta en forma de repetición y rematriculación genera costos innecesarios para el sistema. En Iberoamérica, los costos consiguientes a la repetición alcanzan los 19.900 millones de dólares, es decir, tres veces el costo de las metas de cobertura universal de nivel inicial a primer ciclo de secundaria, según se estipula en las Metas 2021.¹⁴ Se estima que los gobiernos de gastan cada año 12.000 millones de dólares a causa de la repetición de curso.¹⁵

Las aulas para múltiples edades podrían plantear una solución viable al gasto de construir instalaciones escolares, pero la experiencia para los estudiantes de mayor edad, cuyas necesidades son fundamentalmente distintas de las de los más jóvenes, puede ser culturalmente enajenante y humillante.

Las transiciones de la escuela primaria a la media y secundaria y de la educación secundaria a la educación superior muestran los otros eslabones débiles en la cadena de suministro de educación de calidad. En

13 2013. Perspectivas económicas de América Latina. OCDE. <http://bit.ly/1msL3oe>.

14 Estas cifras provienen de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que coordina la iniciativa Metas Educativas 2021, orientada a obtener el compromiso de los países iberoamericanos de alcanzar metas específicas de mejora en la calidad y la equidad de la educación y de la inclusión social. Iniciativa Mundial por los Niños Fuera de la Escuela. Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Resumen Ejecutivo, América Latina y el Caribe. Copyright UNICEF 2012. UNESCO/UNICEF.

El análisis estadístico se basa en datos administrativos de los países en la región. Estos datos se recopilaron utilizando la base de datos de la UIS a mayo de 2011. Copyright UNICEF 2012.

15 NOTA: estas estadísticas han sido sustituidas por datos más recientes. Ver arriba. Pero las razones por las cuales la repetición de grados es costosa siguen siendo válidas.

Panorámica regional: América Latina y el Caribe. La persistencia de las desigualdades obstaculiza los progresos hacia la EPT. UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos. 2009. 4 y 5 de noviembre de 2010, Reunión Ministerial de Educación de la OCDE, París. Investing in Human and Social Capital: New Challenges.

“Invertir en Capital Humano y Social: Nuevos Desafíos”, la OCDE determinó que “a fin de tener impactos duraderos en cuanto a resultados sociales, cada una de las etapas en la trayectoria de aprendizaje de un alumno individual debe estar conectada con las demás etapas. Las intervenciones tempranas pueden arrojar grandes beneficios a largo plazo solamente cuando los entornos de aprendizaje subsiguientes están *sincronizados* con las primeras inversiones.”¹⁶

Las pruebas comparativas mundiales son una herramienta de diagnóstico, no una competencia. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), clasificó a los países latinoamericanos participantes en el antepenúltimo lugar en lectura, matemáticas y ciencias de entre los 65 países que tomaron la prueba. Muchos educadores cuestionan la validez de sus medidas estandarizadas.¹⁷ Los tamaños de las muestras para las encuestas y las pruebas del PISA siguen siendo pequeños, no todos los países proporcionan datos de ubicación de las escuelas y no se calculan los abandonos. Sin embargo, el examen PISA suministra investigaciones iluminadoras sobre competencias que evalúan el grado hasta el cual el aprendizaje en aulas conduce a (a) la capacidad de los estudiantes para resolver problemas y (b) qué tan bien pueden participar en la sociedad.

Aunque puede argumentarse que, al igual que la economía, el examen es un retrato más que una película, la investigación indica la necesidad de asignaciones y reasignaciones para revisar los currículos y el desarrollo profesional de los maestros. El mismo gasto que se aplica a mejorar la situación del país en ciencias se invierte mejor centrándose en si las ciencias son o no relevantes e incluyentes. Los programas que integran, por ejemplo, la ciencia de la seguridad, no solamente han salvado vidas a

- 16 Investing in Human and Social Capital: New Challenges. Issues for Discussion. Reunión Ministerial de Educación de la OCDE. 4 a 6 de febrero de 2010: <http://bit.ly/1j0weWD>.
- 17 Barros et al (2008). Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe. Edición de conferencia. Foro Sobre Desarrollo de América Latina <http://bit.ly/1nhFkyv>. http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Book_IOH.pdf

través de la prevención y la planeación, sino que también han aumentado el desempeño de los estudiantes.¹⁸

Educación superior. La cadena de suministro de la educación y las intervenciones focalizadas que pueden encargarse de que se realice no pueden limitarse al final de la escuela secundaria. Las universidades regionales cimientan la equidad y el desarrollo. El apoyo para educación superior y para la construcción de universidades nuevas es costoso, pero los nuevos modelos de colaboración multiuniversitaria y alianzas mundiales pueden suministrar oportunidades a nivel mundial a través de cursos compartidos, aprendizaje combinado, certificados de competencias y programas de difusión distribuidos que conectan el servicio con el aprendizaje. Para cubrir las necesidades de un mundo globalmente interdependiente, las universidades deben reconsiderar los modelos tradicionales con que se imparten los cursos y reimaginarse como laboratorios de innovación capaces de formar talento y de enfrentar las desigualdades, o llegarán a ser irrelevantes.

2. LOS MAESTROS Y LA DESIGUALDAD: DE LA CADENA DE SUMINISTRO A LA CADENA DE DEMANDA

Lo que se aplica a las universidades también se aplica a la profesión docente. A menos de que los maestros estén calificados y comprometidos con el logro de los alumnos, existen pocas esperanzas de que los niños desarrollen resistencia, motivación y esperanza. Las políticas que incluyen las voces de los maestros de inmediato obtienen la participación de una comunidad de desarrollo local capaz de servir como agentes receptivos del cambio.

Aunque toda regla tiene su excepción, el aprendizaje de los alumnos está directamente correlacionado con la calidad de los maestros. Guillermo Perry, antiguo Economista Jefe para Latinoamérica del Banco Mundial, lo plantea así: “¿A quién de nosotros se le ocurriría dejar la educación de sus hijos en manos de sus peores compañeros de clase?”¹⁹

18 Hall Joshua D. (2010). Essays on inequality, education, trade and endogenous growth. Disertación para doctorado. Drexel University.

19 (17 de diciembre de 2013). PREAL Enlaces: training first-rate teachers.

José Guzmán, del PREAL, resume gran parte del desafío para los responsables de la formulación de políticas y recomienda que: "... un panorama amplio de la profesión docente debería considerar la capacitación de los maestros antes del servicio y durante el servicio, además de otros aspectos interrelacionados, como mecanismos para la selección, contratación, promoción y —en ocasiones— el despido de maestros; normas y expectativas con respecto al desempeño de los maestros; sueldos e incentivos, así como evaluación y rendición de cuentas. Adicionalmente, las instituciones y los procesos para poner en ejecución las políticas sobre los docentes son también elementos importantes para el análisis de las políticas: el papel del Estado, de las organizaciones de maestros y de otras parte interesadas; tensiones entre autoridad y participación; capacidades y recursos institucionales; demandas a corto plazo vs. planeación a largo plazo; y asignación presupuestal."²⁰

Los datos derivados de análisis en todo el hemisferio de los programas de inducción de maestros, preparación docente, logros de los estudiantes y entrevistas con maestros que han obtenido premios indican: (a) demasiado énfasis en conceptos generales y teóricos inconexos de las necesidades más prácticas y las realidades en el aula, (b) poca preparación para atender a los niños con necesidades diversas y culturas distintas, (c) resistencia a las comunidades de práctica docente en línea capaces de crear redes de apoyo, formular planes de estudio y compartir prácticas eficaces, (d) adopción ineficaz de las tecnologías en ausencia de retroalimentación de los maestros y (e) financiamiento limitado para programas de tutoría —en especial los dirigidos a apoyar a maestros nuevos— y becas para personas con alto potencial capaces de un liderazgo local acertado.

Redes de maestros, TIC y recursos educativos abiertos. Si no hay posibilidades de que aprendan unos de otros y unos con otros y de que se establezcan comunidades de práctica, los gastos en el desarrollo profesional de los maestros producirán poco crecimiento medible en

PREALblog. <http://bit.ly/1nKidis>.

20 Guzmán, J., et al (2013). Effective teacher training policies to ensure effective schools: a perspective from Central América and the Dominican Republic. PREALblog. <http://bit.ly/1iF0v8i>.

el desempeño docente. Las redes de maestros ayudan a abordar las dificultades que les implica estar aislados al crear entornos seguros en los que pueden plantear preguntas, compartir prácticas profesionales y programas de estudio y resolver problemas.

Los libros de texto obsoletos excluyen a las escuelas del acceso a materiales de alta calidad que pueden adaptar para uso local. Los maestros en América Latina y el Caribe están acogiendo rápidamente los Recursos Educativos Abiertos (REA). Aunque los programas y estrategias focalizados que se diseñan para cerrar la brecha de desigualdad e inequidad deben ir acompañados de una mayor provisión de fondos, un cambio hacia esta estrategia produce beneficios mucho mayores. MIRA, pionero mundial en el desarrollo de un mapa de Recursos Educativos Abiertos en el que se identifican las iniciativas para los grados K a 12, es una colaboración de 19 entidades basadas en América Latina encabezada por educadores y tecnólogos en Brasil y Ecuador.²¹

Una sociedad es tan fuerte como sus maestros. Debemos cambiar nuestra percepción de los maestros como mensajeros que imparten contenido curricular por la de maestros líderes que son: (1) apasionados de su materia y compasivos hacia los niños, (2) capaces de identificar oportunamente, diagnosticar y remediar dificultades de aprendizaje, (3) apoyados para articular estrategias basadas en datos y de bajo costo para llegar a los niños socialmente marginados, (4) hábiles para la adaptación y el uso de las TIC, (5) diseñadores de entornos para el aprendizaje amables con los niños y enfocados en la equidad (6) cómodos dentro de sus comunidades como embajadores del aprendizaje.²²

Escuelas seguras. La crisis económica mundial ha afectado negativamente la innovación y la competitividad global en la región Latinoamericana. De acuerdo con el informe de la CEPAL (2010), la dependencia de la zona en la producción de bienes exportados que carecen de tecnología ha creado una discrepancia entre América Latina y

21 MIRA: <http://mira.org.br>.

22 Mansuri, Ghazali y Vijayendra Rao. 2013. Localizing Development: Does Participation Work? [Localizando el Desarrollo: ¿Funciona la Participación?] Washington, D.C.: Banco Mundial.

las naciones más grandes, como China. El Foro Económico Mundial (2010) también describe como lo más necesario para resolver la desigualdad en América Latina currículos mejorados, con hincapié en el sentido numérico matemático, aptitudes de lectura y escritura funcionales, ciencias y —lo más importante— habilidades tangibles. El desarrollo profesional en esta región es crítico para ayudar a salvar la brecha entre la economía latinoamericana y el resto del mundo. Con el intenso uso de los dispositivos móviles incluso en las zonas más remotas, la integración de la tecnología es un fin alcanzable, e incluso puede mejorar la atención de la salud. Las escuelas seguras tienen el potencial de enseñar a los niños habilidades para la vida real y Ciencia, Tecnología, Educación y Matemáticas, preparar a los alumnos estudiando los desastres naturales y la consecuente planeación, obtener el apoyo de las comunidades, servir como recurso para fomentar la higiene y la buena salud y despertar mentes innovadoras y creativas preparadas para los mayores ámbitos de productividad en el mundo: matemáticas, ciencia y tecnología. Este tipo de desarrollo profesional podría funcionar porque integra estándares nacionales a la vez que cubre las necesidades de las comunidades latinoamericanas en sus esfuerzos por mejorar la economía de la región.

3. ESTRATEGIAS QUE HACEN FRENTE A LA DESIGUALDAD Y FORTALECEN LOS VÍNCULOS

Ejemplos regionales de excelencia: En la región abundan modelos inspirados en la acción de los gobiernos que resultan en políticas ejecutables, prácticas hemisféricas compartidas, compromisos con la comunidad, e inversiones en liderazgo educativo a nivel individual e institucional, entre ellas:

- La ciudad de Medellín, Colombia, constituye un ejemplo único e innovador de la forma en que las ciudades pueden volverse incluyentes a través tanto de planeación de la infraestructura como de interacción de los ciudadanos.²³

23 Romero, S. 2007. "Medellin's Nonconformist Mayor Turns Blight to Beauty." New York Times, 15 de julio. <http://nyti.ms/1mqD32J> (7 de octubre de 2013).

- En Chile, una sala de cómputo móvil ofrece clases de educación comunitaria a los miembros de comunidades indígenas; Docente al Día conecta a los maestros con contenidos y entre sí.
- En México y Paraguay los censos son diseñados específicamente para incorporar información vital sobre los pueblos indígenas.
- En Brasil, “una mayor atención a los quilombolas se ha traducido en esfuerzos concertados del gobierno brasileño y la sociedad civil para la inclusión social bajo términos quilombolas. Las políticas, particularmente en materia de educación y salud, se adaptan específicamente a la herencia y la forma de vida de los quilombolas.”²⁴
- En Bolivia, Barrios de Vereda —un proyecto grande de infraestructura— obtuvo la participación comunitaria en la planeación, gracias a lo cual se logró contar con instalaciones sanitarias interiores, iluminación en exteriores y servicios de atención infantil.
- En Ecuador, una inversión en ciencias y seguridad sísmicas para Quito ha creado conciencia sobre los riesgos y generado un programa robusto de preparación y planeación.
- En Panamá se ha logrado que los ingresos generados por el Canal de Panamá se utilicen para la educación mediante políticas claras al respecto.

El hemisferio es está lleno de ejemplos que equilibran crecimiento, desarrollo, educación e inclusión. Las iniciativas de redistribución transparente y responsable y de transferencias monetarias condicionadas están centrando su atención en los impactos medibles del abordaje de las desigualdades y las estrategias correctivas para poblaciones marginadas.²⁵

24 Wong (2012), Mansuri y Rao. (2013). Banco Mundial. Inclusion matters: the foundation for shared prosperity. Conferencia “New frontiers of social policy”. <http://bit.ly/1iL4Uvp>.

25 Red Interamericana de Protección Social. Transferencias Monetarias Condicionadas <http://bit.ly/1oi11yh>.

La gestión basada en escuelas incluyentes está construyendo liderazgo educativo regional en lugar de centralizado. Las guarderías infantiles “han ampliado los programas de protección social con componentes para la primera infancia,”²⁶ que incluyen transferencias monetarias para las familias que asisten a los servicios de salud. Programas de alta calidad en educación y salud para la primera infancia —desde vigilancia durante el embarazo, nacimientos con atención profesional, nutrición y desarrollo neurológico de los niños pequeños— están dando como resultado una posibilidad 27% mayor de que los niños no abandonen la escuela.

No existe un solo enfoque aplicable a todos. La inclusión, por su naturaleza misma, requiere de un enfoque multidimensional, colaborativo. Las iniciativas de gran escala, reproducibles, no pueden concebirse y aplicarse verticalmente desde una oficina central en una ciudad capital. Tampoco hay pruebas que sugieran que una estructura horizontal completamente descentralizada, dispersa y sin rendición de cuentas sea más eficaz.

Es necesario tener la participación de las comunidades. Los líderes educativos de mayor éxito llegan a las personas que llegan a las personas y *se convierten en* líderes educativos. La inclusión basada en la comunidad “puede mejorar la prestación de servicios en sectores como la salud y la educación, mejorar la sostenibilidad de los recursos y ayudar a las comunidades a construir infraestructura de menor costo y mayor calidad (Wong 2012; Mansuri y Rao 2013).”²⁷ Asimismo, en virtud de que están orientados mayormente a los pobres y vulnerables, estos programas pueden ayudar a llevar las voces de estos grupos a los foros donde se deciden las políticas e inspirar así a las comunidades a hacer frente a problemas aparentemente insolubles.

26 UNESCO (2009). Panorámica regional: América Latina y el Caribe. Informe de Seguimiento. <http://bit.ly/1hqPqbE>.

27 Wong (2012), Ibid.

4. RECOMENDACIONES: EL PAPEL DE LA OEA EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

La OEA es una plataforma única para exhibir liderazgo mundial convocando a diálogos de política transectoriales y cooperación técnica interdisciplinaria capaz de ampliar las oportunidades y las intervenciones educativas para hacer frente a la desigualdad.

La inclusión requiere un compromiso multidimensional.

La naturaleza multidimensional de la desigualdad requiere enfoques transectoriales diseñados para establecer estrategias prácticas que aumenten la capacidad y la agencia humana.²⁸ Vivimos en un mundo tecnológicamente dependiente, pero ninguna aplicación ni ningún dispositivo pueden por sí solos asegurar la igualdad o abrir oportunidades. Debemos emplear sistemas de gestión de la información para monitorear los datos que necesitamos para tomar decisiones informadas, pero ¿las herramientas toman en cuenta a los marginados y excluidos? La voluntad política y el diálogo impulsan nuestra agenda, pero ¿hemos invertido en líderes educativos solamente para cerciorarnos de que los mecanismos que instituímos aseguren que nuestras expectativas se cumplan y nos ganemos la confianza de la comunidad?

La inclusión requiere un ecosistema. "La mayor parte de los financiadores de la educación se han concentrado en construir infraestructura escolar y suministrar servicios. Estos esfuerzos son intuitivos y pueden llegar eficazmente a las poblaciones vulnerables; sin embargo, para evitar pasar por alto amplias oportunidades de lograr beneficios sociales, los financiadores deberían tener en cuenta el ecosistema más amplio de la educación, capaz de tener un impacto a gran escala en el mejoramiento de la calidad, el acceso y la equidad."²⁹

28 Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009. Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183289s.pdf>.

29 D. Capital Partners (2013). Impact Investing in Education: An Overview of the Current Landscape. ESP Working Paper Series, No. 59. pág. 9 <http://osf.to/1jpaq6x>.

El lente del desarrollo con inclusión requiere un examen empírico integral, transectorial, de la manera en que estamos implementando verdaderamente la Carta de la OEA. Solamente nosotros podemos identificar, convocar y recurrir a quienes son capaces de responder a preguntas difíciles: ¿Nuestras inversiones en educación están aumentando o reduciendo la desigualdad? ¿Nuestros sistemas de información son suficientes para dar cuenta de las comunidades marginadas y subatendidas? ¿Estamos suministrando servicios de protección social y toda la gama de atención para los vulnerables y tradicionalmente excluidos? ¿Estamos prestando atención a los puntos críticos de transición en la cadena de suministro de la educación de tal manera que podamos frenar la ola de abandonos? ¿Tenemos programas para atraer a los jóvenes a la escuela y después de la escuela? ¿Estamos aplicando nuestros recursos para educación en fortalecer a nuestras comunidades o en ponerlas en mayor riesgo de extorsión y delincuencia?

Para las comunidades que atendemos, ¿los sectores formal y no formal están participando en el proceso de fortalecimiento de la inclusión social o estamos premiando el clientelismo? ¿Estamos empleando los métodos tradicionales de narración de historias y los medios de comunicación (desde microblogs hasta telenovelas) para enseñar y promover la inclusión social? ¿Estamos fomentando la inclusión además de juzgar a los infractores? ¿Estamos haciendo uso de las instituciones existentes y creando incentivos para que las personas innoven en favor de la inclusión social? Para los grupos excluidos y marginados, ¿estamos ofreciendo la educación de tal manera que puedan tener acceso a ella, como bibliotecas móviles, horarios flexibles, educación basada en las actividades de subsistencia para los padres de familia? ¿Nuestro crecimiento está diseñado con base en la extracción y la exclusión o en el respeto de la estabilidad económica, social y ambiental? ¿Cómo podemos velar por que nuestros maestros sean custodios brillantes y optimistas de nuestro futuro?

El Departamento de Desarrollo Humano y Educación de la OEA ha producido marcos sensibles y multidisciplinarios para asegurar que la Carta Social de las Américas sea tomada en serio. En vista de las realidades

de los recursos limitados —humanos, financieros y materiales— los países tienen que hacer elecciones y decisiones. Pero la inclusión está al alcance de nuestras manos.

1. ***Asignar los recursos sabiamente:*** Nuestro compromiso hacia la educación requiere que desviemos recursos hacia programas educativos focalizados que atiendan a las poblaciones vulnerables. Todos los niños que asisten a la escuela primaria durante por lo menos 4 o 5 años deberían salir con habilidades básicas de lectoescritura y aritmética para poder funcionar en sus comunidades. Asegurar la rendición de cuentas en los programas de redistribución; aumentar las becas para quienes han demostrado tener potencial y financiar programas que les permitan a los líderes crear una cascada de enseñanza excelente.
2. ***Convocar a las partes interesadas:*** Debemos atraer la participación del sector privado, los maestros, las organizaciones estudiantiles, los padres de familia y las personas de comunidades desfavorecidas, la sociedad civil y las universidades en diálogos diseñados para construir un sistema educativo más incluyente desde el nivel preescolar hasta la educación superior. Para comprender las necesidades son necesarios todos los actores.
3. ***Eliminar los obstáculos de acceso, equidad y calidad:*** El Índice de Oportunidades Humanas ofrece datos sobre las barreras para participar y tener acceso a una educación de alta calidad. Elaborar un mapa de las vidas de los niños en las comunidades urbanas y rurales para determinar cómo enfrentar (a) las vulnerabilidades físicas, invirtiendo en la infraestructura de la educación; por ejemplo, en carreteras, acceso a agua limpia, infraestructura escolar y equipo; (b) los impedimentos académicos y psicosociales, focalizando servicios diseñados para apoyar a los estudiantes que están en desventaja sin que sea culpa suya; (c) las barreras educativas, desde eliminar los obstáculos que impiden que los maestros se desarrollen profesionalmente, hasta apoyo de recuperación para los estudiantes y educación para padres.

4. ***Respeto a la cultura:*** Contribuir en procesos participativos diseñados para descubrir y sacar a la luz formas para integrar la enseñanza en lenguas maternas en los programas de estudio en los primeros grados; recolectar la sabiduría de los pueblos indígenas; identificar incentivos para personas con alto desempeño, obtener apoyo para abordar los desafíos locales y reconocer las riquezas de las diversas comunidades.
5. ***Aumentar subsidios y becas:*** Para los pobres y desfavorecidos, asistir a la escuela —incluso a la escuela pública— puede estar por encima de sus posibilidades. Los subsidios gubernamentales que cubren matrículas, uniformes, alimentos, transporte, libros y otros costos conexos pueden significar la diferencia entre si un niño asiste y permanece en la escuela o no. Y, para quienes cursan la educación superior, las becas, los préstamos a bajo costo y los programas que pagan mentores y tutorías pueden significar la diferencia entre si un alumno deja sus estudios o logra completar su educación universitaria.
6. ***Invertir en los maestros:*** Inspirar a las universidades y a la sociedad civil a identificar talento prometedor y atraer a los jóvenes a una profesión vital; suministrar mentores para los maestros en sus primeros años; adaptar el desarrollo profesional a las necesidades de los maestros en los contextos prácticos locales; crear oportunidades para que los maestros participen en redes, compartan nuevas ideas, actualicen los currículos (incluyendo los recursos educativos abiertos) y midan los impactos; articular las contribuciones de los maestros con un proceso oportuno de aprobación de manera que se puedan cumplir los estándares nacionales a través de atención sistemática; facilitar mecanismos de seguimiento que combinen datos cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño docente y los logros de los estudiantes; e incentivar la creatividad y la innovación.
7. ***Elegir las tecnologías adecuadas:*** Trabajar con los sectores privado y público para apoyar la adopción de tecnologías que

les permitan a los educadores locales fortalecer habilidades *en* y no *para* (o en lugar de) los maestros; apoyar la capacidad para conectar a los maestros a la información y entre sí; recurrir a la ayuda de los maestros como expertos para determinar cómo adaptar y adoptar los recursos educativos abiertos para cubrir necesidades locales; aprovechar las altas tecnologías (como el internet por satélite, las redes inalámbricas malladas y portátiles y sus dispositivos, la cobertura expandida de la telefonía móvil) con puntos de acceso de tecnología media (televisión, radio, centros de cómputo con espacio en servidores para contenidos vitales).

- 8. *Entrelazar la educación en el tejido de Estados incluyentes*** a través de (1) políticas macroeconómicas integradas con políticas sociales (2) democracia con responsabilidad, derechos y deberes ciudadanos, equidad de género, multiculturalismo, derechos universales, acción afirmativa, políticas sociales basadas en los derechos; (3) el estado de derecho, el acceso universal a la justicia, litigios en interés público, libertad de la información, mecanismos de responsabilidad; transparencia, voz y rendición de cuentas.

La OEA es una plataforma única para exhibir nuestro liderazgo mundial convocando a diálogos de política transectoriales y cooperación técnica interdisciplinaria capaces de ampliar las oportunidades educativas para hacer frente a la desigualdad. Con lazos profundos y acceso a todos los niveles de la sociedad, así como una reputación de neutralidad y justicia, los singulares conocimientos adquiridos por la OEA la colocan en posición de convocar personas, articular ideas específicas y cerciorarse de que las prácticas promuevan el bienestar humano.

Ningún otro organismo o entidad puede llegar con tanta eficacia a las personas que llegan a las personas. Los profesionales que trabajan en el sistema de la OEA provienen de la región y comprenden los contextos políticos, económicos y sociales en que operan los Estados miembros de la OEA, lo cual nos permite:

- Apoyar las conversaciones hemisféricas iniciadas por los ministros de educación y trabajo en reuniones políticas para

compartir e intercambiar ideas sobre prioridades y desafíos en el campo de la educación, con miras a desarrollar planes de acción para mejorar la educación y las condiciones de trabajo y empleo en el hemisferio.

- Suministrar acceso a desarrollo profesional de alta calidad y oportunidades de estudios académicos a través de becas y préstamos en línea y transfronterizos que fomenten la colaboración regional y el intercambio mundial de conocimientos. Articular redes de instituciones y maestros de educación superior que aumenten la colaboración y la inclusión.
- Servir como centro de intercambio y mercado para exponer prácticas óptimas, como el evento anual Virtual Educa, que incluye exhibiciones, talleres y conferencias en los que se presentan las más recientes innovaciones en la educación con el uso de las TIC.
- Fortalecer el Portal Educativo de las Américas, una plataforma en línea que fortalece las capacidades locales a través de cursos transectoriales investigados con sumo cuidado sobre métodos educativos eficaces y presta asistencia técnica para las organizaciones participantes. A principios de 2012, el Portal Educativo de las Américas colaboró con Intel® para ofrecer cursos gratuitos de desarrollo profesional en línea para maestros, directores y administradores y solicitó los servicios de los egresados de estos cursos para que impartieran la capacitación sin cobrar. El Portal ofreció la capacitación en línea y permitió la participación gratuita en otro curso en línea en otro portal.
- Apoyar y ampliar programas que se ofrecen para aquellos educadores que no son considerados por otros medios. En Haití, la OEA trabaja con Maestros sin Fronteras en un programa de certificación dirigido a maestros de escuelas primarias y

secundarias haitianas para fortalecer su capacidad, ser más eficientes e interactuar con los recursos de las comunidades.

La inclusión está profundamente arraigada en las comunidades y se manifiesta solamente cuando estas son autosuficientes. Como Secretaría Técnica de las reuniones de ministros de educación, el DHDEE no solamente ofrece vías para cooperación técnica, sino que también vela por la disponibilidad de conocimientos especializados locales de tal manera que los beneficiarios continúen por sí solos una vez que los expertos de la OEA y externos ya no estén presentes. Nuestra mayor fortaleza radica en la capacidad para convocar a esas personas e instituciones para que identifiquen y satisfagan necesidades, inventar metodologías y programas pertinentes para el contexto en el que operan, respetar las tradiciones y capacidades locales y nacionales y “ajustar” las prácticas de un país a las realidades y el contexto de otro.

Apoyamos a los países que desean debatir y adoptar medidas para que la inclusión pase a un primer plano en sus agendas educativas. Como filtro para el desarrollo estratégico, nos cercioramos de que todos los Estados miembros estén representados en los debates sobre educación. Cuando los países de la región colaboran, se dan cuenta de que no están solos en la búsqueda de soluciones estratégicas para sus problemas. Cuando una universidad en un país le ofrece una beca a una persona de otro país, esa persona se quedará ligada con un lazo especial a esa universidad y ese país en el futuro.

Instamos a todos los Estados miembros a identificar a individuos que deseen trabajar con nosotros para hacer más claro ese marco y ampliarlo. El desarrollo con inclusión en nuestro hemisferio está totalmente a nuestro alcance. No es necesario que reinventemos el hilo negro, ni que supongamos que una transformación educativa incluyente tomará mucho tiempo. La caja de herramientas está disponible y es accesible: tenemos ya acceso a lineamientos para una educación inclusiva, capacitación para los maestros con conciencia cultural, sistemas para la rendición de cuentas, informática demográfica, metodologías para la educación rural y coeficientes de pobreza. Es posible dar inspiración para que los recursos

propios de las personas y su ingenio innovador aceleren nuestro avance hacia un desarrollo social y económico robusto con inclusión.

Para lograr progresar de manera verdaderamente sostenible, no podemos limitarnos a la igualdad sin prestar atención sistemática y deliberada a la calidad. No podemos suponer que el crecimiento es una ecuación para la inclusión y, por ende, debemos diseñar el crecimiento para asegurar el desarrollo. Las políticas sensatas que vienen de arriba deben acompañarse por una participación transparente de abajo. La pobreza se reduce cuando aumentan las oportunidades de aprender.

Nuestras metas de crecimiento y desarrollo, nuestros sistemas educativos existentes y nuestra visión de una región democrática estable y orientada al progreso están fuera de balance, y los enfoques desequilibrados son sintomáticos de desigualdad. La atención que le prestamos a una educación que sirve a los propósitos de nuestros respectivos Estados y al impulso de la Carta Social de la OEA equivale, con corta diferencia, a una puesta en práctica de la dignidad. Ponemos en práctica la dignidad cuando fortalecemos la capacidad y la agencia humanas junto con el crecimiento; cuando nos proponemos aprender sobre ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, no tanto porque estemos frenéticos por alcanzar al resto del mundo, sino porque nuestro hemisferio lo merece; cuando los estudiantes becados devuelven el favor sirviendo en sus comunidades; y cuando las comunidades rurales se sienten reconocidas, aprovechan las oportunidades y participan en la sociedad civil.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

No podemos esperar que el volumen de crecimiento determine la calidad de la educación para los niños. En una economía más lenta y con una mayor atención a las habilidades necesarias para el éxito en el siglo XXI, la falta de atención a las vidas de los niños y de sus padres fijaron una ruta de desigualdad que podría perdurar una vida entera. Las comunidades vulnerables están particularmente en riesgo, lo que conduce a problemas

de salud pública que drenan el sistema y a altas tasas de deserción y descontento durante todos los períodos de transición. Nuestro desempeño más reciente en las pruebas comparativas mundiales debería usarse como diagnóstico y no como una forma de competencia. La educación superior debe intensificar sus esfuerzos para responder a los desafíos del siglo XXI.

La relación entre pobreza, desigualdad, desarrollo y educación es compleja. El Índice de Oportunidades Humanas proporciona los datos cuantitativos que necesitamos. La clave está en conectar las políticas con prácticas que conduzcan la equidad hacia una alta calidad educativa.

Es necesario apoyar las redes de maestros, junto con un liderazgo educativo que incluya rendición de cuentas y libertad para innovar a nivel local. Es necesario que se obtenga la colaboración de los maestros en los currículos y que se tomen decisiones sobre tecnologías mucho más accesibles a través los recursos educativos abiertos. Podemos unir la innovación del mundo de la educación creativa con nuestro sistema de educación y elevar los logros para todos.

Nuestra región tiene la capacidad mental y la voluntad política para hacer realidad el desarrollo con inclusión. El sistema educativo es un catalizador fundamental de ese cambio. En toda la región abundan los ejemplos de innovación, pero están dispersos. Necesitamos reunir a los responsables de la formulación de políticas y a los líderes docentes para que compartan las prácticas que existen en todo el hemisferio.

La OEA es el único organismo verdaderamente calificado y con suficientes vínculos para lograr el cambio que necesitamos para conectar la educación, la equidad, el crecimiento y el desarrollo. Las sugerencias que hemos planteado forman parte integral de un marco que es incluyente porque atrae la participación de todos los sectores de la OEA. Estamos puestos para ayudar.

*Directora del Departamento de Desarrollo Humano y Educación,
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral



Acceso universal a la información y medios de comunicación

Catalina Botero*

Los regímenes democráticos se fundamentan, entre otras cosas, en la existencia de un proceso libre de selección de preferencias colectivas que tiene como presupuesto un debate público abierto, plural, vigoroso y desinhibido. Es en este proceso deliberativo donde las personas pueden adoptar decisiones informadas sobre el futuro de la sociedad a la cual pertenecen. Esta es la razón por la cual se prohíbe la censura: nadie puede excluir del debate público de ideas u opiniones de otros. Cada miembro de la sociedad tiene el poder de decidir cuáles de estas ideas o informaciones son merecedoras de atención y cuáles deben ser descartadas. Este es justamente el alcance democrático de la libertad de expresión: que todos tengan la posibilidad de expresarse y de ser escuchados y que cada uno pueda conocer lo que otros tienen que decir.

Si lo anterior es cierto, entonces es necesario reconocer que las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, han sido usualmente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer de manera masiva y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes en

muchos casos no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático¹.

La libertad de los individuos para debatir y criticar en condiciones de igualdad las políticas y las instituciones y la diversidad y el pluralismo en el debate público no solo promueven los derechos civiles y políticos, sino que contribuyen de manera incuestionable y decisiva a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y al cumplimiento de los objetivos sociales que los distintos Estados se han trazado para superar la pobreza y la desigualdad. En efecto, dichos objetivos se protegen de mejor manera en un Estado que cuente con mecanismos efectivos de control y supervisión. Entre tales mecanismos, se encuentran, de manera privilegiada, las garantías para el ejercicio de la protesta social, el derecho de acceso a la información pública y la libertad de investigar y criticar las políticas públicas, así como la adopción de medidas de inclusión de los grupos tradicionalmente marginados o en situación de mayor vulnerabilidad al proceso de deliberación democrática. Para efectos de lograr un sistema más inclusivo y plural que sirva al logro de las finalidades mencionadas, se han realizado importantes propuestas que se mencionan brevemente en los apartes siguientes. En particular es importante poner de relieve las propuestas formuladas con el objeto de promover una verdadera igualdad de oportunidades para todas las personas en el acceso a los medios de comunicación.

1 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. CIDH. Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Libertad de Expresión y Pobreza). OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de marzo de 2003.

1. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD E IGUALDAD

En términos del artículo 13 y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la libertad de expresión es un derecho de toda persona, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Según ha sido interpretado por la jurisprudencia y doctrina interamericana, esta norma ampara el derecho de todas las personas a fundar medios masivos de comunicación para ejercer, por esta vía, su libertad de expresión. El derecho a fundar y gestionar medios masivos de comunicación se encuentra así revestido de las mismas garantías reforzadas que protegen a la libertad de expresión. En este sentido, las sociedades democráticas deben procurar la existencia de una radiodifusión libre, independiente y plural, que se encuentre blindada contra interferencias arbitrarias y que cumpla con responsabilidad las obligaciones legítimas, razonables y proporcionadas, que le imponen la ley y la Constitución².

Ahora bien, como fue mencionado, el Sistema Interamericano ha detectado que todavía existen importantes desafíos en el acceso universal a medios de comunicación. En esa medida, una verdadera garantía del derecho a la libertad de expresión no puede limitarse a requerir de los Estados abstenerse de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho. En palabras de la Corte y de la Comisión Interamericanas, la libertad de expresión requiere que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios y que existan condiciones que permitan el acceso a los mismos en condiciones de equidad.

Con ese propósito, el Sistema Interamericano ha recomendado la adopción de medidas positivas para garantizar el ejercicio efectivo

2 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

del derecho, en condiciones de igualdad y no discriminación. Es así como resulta necesaria una política dirigida a favorecer la inclusión mediante la remoción de los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

En este sentido, los órganos del sistema interamericano de protección se han manifestado para recordar la necesidad de evitar los monopolios públicos o privados en la propiedad o el control de los medios de comunicación y garantizar de esta manera la pluralidad de medios. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Relatoría Especial) han afirmado en distintas oportunidades que el control de los medios de comunicación, en especial los medios de comunicación audiovisual, en forma monopólica u oligopólica tanto por el sector privado como por el Estado, puede afectar seriamente el requisito de la pluralidad en la información. En su informe “El Impacto de la Concentración en la Propiedad de los Medios de Comunicación Social”, la Comisión y su Relatoría Especial indicaron que “[c]uando las fuentes de información están seriamente reducidas en su cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios, se limita la posibilidad de que la información que se difunda cuente con los beneficios de ser confrontada con información procedente de otros sectores, limitando de hecho, el derecho de información de toda la sociedad. La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados constituye de esta forma un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, así como para la recepción de opiniones diferentes”³.

3 CIDH. Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Violaciones Indirectas a la Libertad de Expresión: El Impacto de la Concentración de la Propiedad de los Medios de Comunicación Social). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2005..

Al respecto, el principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en el año 2000, señala que “[l]os monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Tal y como lo indica el principio 12 citado, aparte de la aplicación efectiva de leyes antimonopólicas, es necesario lograr que la distribución de los bienes y recursos que administra el Estado, que son decisivos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión, se realice de conformidad con los valores y principios que subyacen al marco jurídico interamericano, es decir, de conformidad con los principios de libertad, igualdad y no discriminación. Es preciso entonces que las políticas en esta materia apunten a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores sociales desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social.

Un verdadero proceso de inclusión social exige que todas las voces e intereses puedan ser escuchados en el debate público. En este sentido, la esfera de lo público debe enriquecerse con la información y las opiniones sobre las necesidades e intereses de grupos sociales largamente excluidos. En muchos casos, factores económicos o políticos impiden que los grupos excluidos, marginados, discriminados o minoritarios, puedan expresarse de manera adecuada en el proceso deliberativo que es consustancial al funcionamiento democrático y a la formación de la opinión pública. Por ello se ha sostenido que al Estado le competen, al menos, tres tipos de obligaciones: respetar el derecho a la libertad de expresión de todos los sectores, sin discriminación, disolver las barreras desproporcionadas de

acceso de grupos marginados o minoritarios al proceso comunicativo y adoptar medidas de acción afirmativa para asegurar que dichos grupos puedan ejercer de manera vigorosa y deshinchada, sin control económico o estatal, su derecho a la libertad de expresión y expresar su punto de vista en los debates públicos que sean de su interés. Se trata, efectivamente, de medidas de inclusión en el proceso deliberativo, como condición para una inclusión sostenible y exitosa en las otras esferas de la vida pública

Lo anterior apareja considerar la conveniencia de tres tipos de políticas de inclusión. En primer lugar, se ha reconocido la importancia del establecimiento de medios de comunicación públicos verdaderamente plurales e independientes del gobierno y universalmente accesibles para promover una mayor inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente excluidos. En segundo lugar, se ha promovido el establecimiento de procesos públicos y transparentes para la asignación de licencias o frecuencias para evitar o limitar la existencia o formación de monopolios en los medios de comunicación audiovisual. En tercer lugar, resultaría importante avanzar en el reconocimiento legal y el acceso equitativo a licencias por parte de medios de radiodifusión comunitarios. Finalmente y vinculado con lo anterior, se ha reconocido la importancia de la gestión adecuada del proceso de transición digital para aumentar el acceso a servicios de radiodifusión por parte de sectores menos favorecidos de la población. En las secciones que siguen se describe el alcance e importancia de estas medidas.

2. ACCIONES RECOMENDADAS EN MATERIA DE ACCESO UNIVERSAL A LA INFORMACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

2.1. *Los medios públicos de comunicación: un verdadero mecanismo de inclusión*

Los medios públicos de comunicación pueden (y deben) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diver-

sidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos.

Al respecto, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana sostuvieron que, “[s]e requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación”⁴.

Por lo anterior, resulta importante que los Estados regulen la actividad de los medios públicos de comunicación para darles autonomía

4 Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión; la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión.

respecto de las mayorías políticas eventuales y capacidad de producción de contenidos de alta calidad, diversos y plurales. La ley debe establecer objetivos y mandatos complementarios con los de los medios de comunicación privados.

Para promover la inclusión social es necesario fortalecer todas las garantías necesarias para asegurar que los grupos tradicionalmente marginados puedan acceder a estos medios y, por su conducto, elevar su voz e incidir para que la agenda pública incorpore sus intereses y necesidades. Este tipo de medidas de inclusión social son esenciales para la búsqueda de una mayor igualdad y a ellas se ha referido de manera constante la Organización al proponer mecanismos para el logro de los principios de diversidad y pluralismo en el proceso comunicativo, como los que acá se mencionan.

En tal sentido, los medios de comunicación públicos necesitan estar orientados al mandato de pluralidad y diversidad de expresiones e informaciones, lo que implica necesariamente que no estén sometidos a injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. Su programación debería: (1) difundir producciones artísticas, culturales, científicas, académicas y educativas de interés general llevadas a cabo en los diversos puntos del país; (2) informar sobre cuestiones de interés público; y (3) reflejar el pluralismo político, social, geográfico, religioso, cultural, lingüístico y étnico de la sociedad.

Para asegurar la autonomía de los medios públicos y con ello mayor diversidad y pluralismo resulta crucial establecer por ley la independencia de su línea editorial o informativa. Asimismo, no obstante cada uno de los Estados puede definir el diseño institucional más adecuado, es importante que todos los medios de radiodifusión gestionados por el Estado estén supervisados por una autoridad independiente, cuyos integrantes sean elegidos mediante un procedimiento transparente y competitivo en función de la idoneidad profesional y ética. Una buena práctica es la incorporación en la legislación de un régimen severo de inhabilidades,

incompatibilidades y conflicto de interés. También resulta deseable que la ley establezca los requisitos y procedimientos de designación y remoción objetivos y transparentes para los directivos de cada uno de los medios de públicos de comunicación. Como garantía de independencia algunos Estados han prohibido que los directivos sean de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo.

El sistema de radios y canales de televisión públicos debería tender a su gratuidad y tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas.

Un sistema de medios públicos ajustado a los más altos estándares del derecho a la libertad de expresión no sólo debería garantizar pluralidad y diversidad de voces en su programación, sino también que la mayor cantidad de personas puedan acceder a ella. En tal sentido, resulta importante promover que las personas que habitan en zonas donde no existen otros medios de comunicación —por ejemplo por no constituir un negocio rentable para los sectores privados—; o que no puedan pagar un servicio de televisión de paga, tengan acceso a los medios públicos.

Ahora bien, sin fondos públicos suficientes y estables los medios de comunicación pública no podrán avanzar en este propósito. El financiamiento público adecuado al mandato establecido por la ley es una garantía contra la injerencia arbitraria de sectores públicos y privados. En tal sentido, si bien pueden preverse otras formas de financiamiento complementarias, no es deseable condicionar su misión de servicio público determinando sus contenidos. Por lo demás, los medios públicos de comunicación deberían poder contar con un presupuesto estable y autonomía financiera que impida injerencias arbitrarias también del sector gubernamental.

Finalmente, resulta importante que los medios públicos de comunicación puedan actuar de modo transparente. Ello implica, por

un lado, garantías de acceso a la información sobre todos los aspectos vinculados a su gestión (salvo las garantías propias del periodismo como la reserva de la fuente de la información); y por otro, mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana, por ejemplo para la recepción de propuestas y de comentarios o quejas por parte de la audiencia.

2.2. *La asignación de frecuencias de radiodifusión*

La Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión, y al indicar que la actividad de los medios de comunicación debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión. Al respecto, dicho tribunal ha señalado que son, “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”⁵. Por consiguiente, resulta fundamental que cualquier regulación—y cualquier política pública en general—sobre los medios de comunicación se evalúe a la luz de las pautas y directrices que impone el derecho a la libertad de expresión.

La misma doctrina ha sido formulada de manera reiterada por la CIDH y su Relatoría Especial en sus diversos informes. Por ejemplo, en su informe sobre Libertad de Expresión y Radiodifusión, la CIDH y su Relatora Especial, señalaron el importante papel del Estado a la hora de regular el espectro electromagnético para asegurar una radiodifusión libre, independiente, vigorosa, plural y diversa⁶. En este sentido, como ya se mencionó, todas las personas tienen derecho a fundar o formar parte de medios de comunicación y aquéllos que requieren del uso del espectro deben ser objeto de una regulación clara, transparente y democrática, que

5 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr 33.

6 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones. En efecto, tal y como la Corte y la Comisión han indicado, la regulación del espectro electromagnético debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de perspectivas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las sociedades contemporáneas. Para lograr tales objetivos resulta importante que los Estados adopten una serie de reglas sin las cuales no es posible garantizar todos los extremos mencionados. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH se han detenido en la explicación de estas pautas y directrices.

La CIDH ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión. Esta facultad abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, con respeto a las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión.

La regulación sobre radiodifusión suele abarcar aspectos vinculados con los procedimientos de acceso, renovación o revocación de las licencias, requisitos para acceder a ellas, condiciones para utilizarlas, composición y facultades de la autoridad de aplicación y fiscalización, entre otros temas. En tanto estos aspectos pueden significar restricciones al derecho a la libertad de expresión, la regulación debería cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer sólo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan. Con ese fin, resulta importante que los procesos de asignación de frecuencias se caractericen por su transparencia y se guíen por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos

De esta manera, la regulación en esta materia está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente

ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura indirecta y que se garanticen la diversidad y la pluralidad. En efecto, la CIDH ha señalado que la regulación sobre radiodifusión debería aspirar a promover y expandir el alcance del derecho a la libertad de expresión y no a restringirlo. En esa medida, el marco jurídico debería asegurar que los medios de comunicación pudieran servir de vehículo para el ejercicio libre, vigoroso, abierto, plural y diverso de la libertad de expresión. En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo, promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación⁷.

En este sentido, la CIDH ha reconocido la importancia de que el procedimiento de adjudicación de una licencia esté rodeado de suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que concede o niegue la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión.

Asimismo, es preciso que los criterios orientadores de la asignación de licencias estén previstos de manera clara y precisa en las normas aplicables, de forma tal que protejan a los solicitantes contra cualquier forma de arbitrariedad. En este sentido, resulta fundamental que los procedimientos sean transparentes, claros y cuenten con plazos fijos y predeterminados.

Por otra parte, es importante que los criterios de asignación y el procedimiento empleado para aplicarlo se limiten a contemplar los requisitos que resulten necesarios para el logro de la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades.

7 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

Así por ejemplo, cuando la oferta en dinero o el criterio económico es el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión, se compromete el acceso en igualdad de condiciones a las frecuencias y se desalienta el logro del pluralismo y la diversidad. La CIDH ha afirmado que si bien estos criterios pueden ser considerados objetivos o no discrecionales, cuando se utilizan para asignar todas las frecuencias, terminan excluyendo a amplios sectores sociales del proceso de acceso a las mismas.

Por similares razones, los procedimientos de asignación de las licencias no deberían contemplar requisitos técnicos o administrativos con exigencias desproporcionadas o no razonables que requieran, en todos los casos, la contratación de técnicos o especialistas, pues ello, indirectamente, convierte al factor económico en una barrera de acceso a la frecuencia. Asimismo, la distancia geográfica tampoco debería operar como una barrera para el acceso a las frecuencias o licencias, por ejemplo exigiendo a los medios de comunicación rurales trasladarse a la capital del país para formalizar una solicitud.

En suma, de lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo y una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente. Como se explica a continuación, para que esto sea posible se ha enfatizado en la particular importancia de que la regulación de radiodifusión contemple reservas de espectro para los medios de comunicación comunitarios, de tal manera que puedan desempeñar su función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades.

2.3. *Los medios comunitarios de radiodifusión*

Los medios de comunicación comunitarios cumplen una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información. En efecto, dichos medios

tienen un rol esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades.

Así por ejemplo, los medios de comunicación comunitarios son fundamentales para garantizarles a los pueblos indígenas un efectivo respeto y garantía de su derecho a la libertad de expresión en igualdad de condiciones. En tal sentido, conviene recordar que tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado a CIDH el 25 de febrero de 2007, en su artículo VIII.2, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas. Pero los medios de comunicación comunitarios no sirven sólo a los pueblos indígenas. Como lo ha indicado reiteradamente la Relatoría Especial, este tipo de medios, en determinadas circunstancias, pueden ser fundamentales para permitir que otros sectores sociales tradicionalmente marginados, como las mujeres -y especialmente las madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza (o extrema pobreza)-; las y los afrodescendientes que viven en zonas marginales y deben soportar las consecuencias de culturas racistas, entre otros grupos o comunidades, puedan difundir públicamente su visión del mundo, sus necesidades e intereses⁸.

Por esta razón, resulta necesario que los medios de comunicación comunitarios sean legalmente reconocidos y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias. A este respecto, resulta relevante recordar que muchas legislaciones de nuestros países aún establecen prohibiciones o barreras desproporcionadas que impiden que estas comunidades marginadas o tradicionalmente discriminadas puedan acceder a los medios de comunicación. Es importante por ello que la regulación sobre radiodifusión reconozca expresamente el derecho de las organizaciones

8 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 101.

sin fines de lucro y a las comunidades a ser propietarias de medios de comunicación audiovisual. Como ha dicho la Relatoría Especial, “se trata en estos casos de un marco normativo que promueva la vitalidad de la democracia si se atiende al hecho de que el proceso comunicativo no sólo debe satisfacer las necesidades de consumo de los habitantes (necesidades legítimas de entretenimiento, por ejemplo), sino las necesidades de información de los ciudadanos”⁹.

Es preciso que la legislación defina apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos. Asimismo, resulta importante que la legislación pueda prever (1) procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación. En todo caso, parece necesario incorporar en la legislación suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

En este sentido, resultaría necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente incluyente de este sector de la radiodifusión.

2.4. *La transición digital terrestre como una oportunidad para la inclusión*

La transición de la radiodifusión análoga a la digital es una gran oportunidad de inclusión social en el sector de las telecomunicaciones. Para ello, las políticas públicas en la materia deberían guiarse por una serie de principios que aseguren tanto los derechos y libertades de los radiodifusores como el acceso de voces plurales y diversas. Dichos

9 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 107.

principios ya han sido brevemente explicados en los apartados anteriores así que en este último acápite solo se mencionan brevemente, haciendo alusión a algunas de las recomendaciones técnicas especialmente dirigidas al proceso de transición mencionado.

En primer lugar, es preciso asegurar que en este proceso de transición se garantice el respeto de la libertad de expresión en los términos mencionados en el principio 12 citado, es decir, garantizando la asignación con criterios democráticos para asegurar, entre otras cosas, la diversidad en las señales. Esto exige que las decisiones sobre transición digital terrestre deban ser adoptadas por un órgano independiente de las mayorías políticas eventuales, a través de procesos transparentes y planificados, bajo criterios claros, objetivos, transparentes y democráticos establecidos en la ley. Resulta importante que la autoridad cuente con las atribuciones y los recursos necesarios —en cuanto a capacidad humana y tecnológica, y facultades de supervisión y aplicación— para implementar decisiones sobre políticas públicas claves

De igual forma, conviene asegurar que el proceso de transición digital terrestre se lleve a cabo de una manera planificada y estratégica, que reporte óptimos beneficios para el interés público, considerando las circunstancias locales.

Ahora bien, la promoción de la diversidad es un criterio sustantivo esencial para la toma de decisiones vinculadas con este proceso de transición. Así, por ejemplo, en el proceso de planificación y toma de decisiones para la transición digital terrestre, resulta importante asegurar que las personas que no cuentan con recursos económicos puedan acceder a la nueva señal; que las emisoras pequeñas, de escasos recursos o de lugares alejados puedan seguir transmitiendo; que se otorgue carácter prioritario al potencial de la señal digital para mejorar el acceso de personas con discapacidades auditivas y visuales, entre otros. Asimismo, es preciso que el proceso de planificación y toma de decisiones para la transición digital terrestre tome en consideración en qué medida puede promover los intereses de todos los grupos que integran la sociedad, incluidas las

minorías culturales y lingüísticas, y las personas que viven en distintas áreas y regiones; así como la diversidad de los tipos de contenidos que se encuentran disponibles a través del sistema de radiodifusión.

Igualmente, resulta adecuado introducir medidas de regulación para optimizar y hacer mas eficiente el costo de la difusión, por ejemplo, estableciendo, según las circunstancias de cada caso, ayudas o subsidios (asignados con criterios objetivos por un organismo independiente), redes de distribución compartidas, u otros mecanismos que incrementen su eficiencia.

En fin, si bien es cierto que la transición de la radiodifusión análoga a la digital es una importante oportunidad para promover la inclusión social, una inadecuada implementación puede terminar aumentando las barreras de acceso - por ejemplo por la exigencia de adecuaciones tecnológicas que son inaccesibles para muchas radios comunitarias sin la implementación de las ayudas correspondientes- actualmente existentes. En este sentido, conviene recordar que la tecnología no es neutral y que en este tema estamos hablando de asuntos directamente relacionados con el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión.

*Exrelatora Especial para la Libertad de Expresión,
Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Migración y desigualdad en las Américas

Juan Manuel Jiménez*

Marcia Bebianno Simoes**

Los movimientos de población a nivel internacional son, simultáneamente, el resultado del cambio global y un impulsor importante de cambios posteriores, tanto en las sociedades donde se originan como donde se reciben. Sus impactos se manifiestan en el orden económico y se extienden a las relaciones internacionales, a la vez que conducen a una mayor diversidad étnica y cultural, transforman las identidades y desdibujan las fronteras tradicionales. Constituyen además uno de los factores de mayor relevancia en la construcción de los espacios urbanos modernos y en la configuración de sus estructuras sociales y de diversos ambientes culturales, incluyendo los espacios de desigualdad.

Los flujos migratorios son resultado de diversos factores que le otorgan un gran dinamismo. La movilidad de los seres humanos es esencialmente estimulada por las tendencias demográficas, los conflictos armados, los desastres naturales, las insuficiencias estructurales de desarrollo en los países pobres, las desigualdades de las economías nacionales, las condiciones de pobreza de amplios sectores de la sociedad, la falta de oportunidades laborales y, en general, la brecha cada vez mayor entre pobreza y riqueza tanto entre países como dentro de ellos ,

A inicio del siglo XXI, más personas que nunca están viviendo en un país distinto al que nacieron. Para el año 2013, 232 millones de personas eran migrantes internacionales, en comparación con 175 millones en 2000 y 154 millones en 1990. Los asiáticos y los latinoamericanos que viven fuera de sus regiones de origen forman los mayores grupos de la diáspora mundial ¹. En América Latina y el Caribe, alrededor de 30 millones de sus originarios residen fuera de su país de nacimiento. Cerca de tres cuartas partes de ellos se encuentran en Estados Unidos y la mayoría de los restantes en Argentina, Venezuela, España y Canadá.²

En las Américas, la magnitud y características del fenómeno migratorio han tenido profundos efectos sociales y económicos tanto en países de origen de migrantes como en los de residencia.

1. CARACTERÍSTICAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES DESDE Y HACIA LAS AMÉRICAS

A partir de 2010, las economías de las Américas mostraron síntomas de recuperación, con un incremento promedio del PIB de -0.4% en 2009 a 5.6% en 2010. Esta mejora de la economía sin embargo no se vio totalmente reflejada en un aumento de las tendencias de la migración internacional, particularmente en América Latina y el Caribe donde, en 2010, la inmigración permanente descendió un 9% y la temporaria un 6%, ocasionado fundamentalmente por la disminución en los inscriptos en las regularizaciones migratorias de Argentina y Brasil. En muchos casos los movimientos migratorios en los distintos países de América Latina y el Caribe parecen tener poca conexión con los cambios en el estado de las economías nacionales y estar determinados, más bien, por las condiciones en los países de origen que en los países de destino.

Para la mayoría de los países de las Américas la inmigración es un asunto regional, pues los inmigrantes provienen de las Américas con la

- 1 United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013), Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.
- 2 IOM, World Migration Report, 2008

excepción de Brasil, Canadá y Estados Unidos, cuya inmigración se origina en gran parte fuera del Hemisferio. En 2010 los flujos intra-regionales en América Latina y el Caribe fueron la mitad de los flujos de la región hacia Canadá y Estados Unidos.³

En 2010, Asia fue el continente de origen de cerca del 45% de los inmigrantes a Canadá y Estados Unidos, mientras que los procedentes del resto de las Américas representaron el 25%, sin incluir la migración no autorizada estima en alrededor de 300 000 personas en 2009, de un máximo de alrededor de 850 000 al año en la primera mitad de la década.⁴

Hubo, además, una fuerte concentración de la migración desde los países vecinos de América Latina y el Caribe. Para algunos países de destino, entre el 40% y el 50% de la inmigración proviene de un país vecino único. Este fue el caso de Argentina (de Paraguay), Barbados (de Guyana), Bolivia y Chile (de Perú) y Costa Rica (de Nicaragua).

1.1. *Solicitantes de asilo en las Américas*⁵

Las solicitudes de asilo en las Américas aumentaron un 7% en 2011 con respecto a 2010, con un aumento de 41% en Estados Unidos y un descenso de 55% en Ecuador. El 97% de las solicitudes de asilo de las Américas proviene de los nacionales de seis países, en particular Colombia, México y Haití y en menor medida El Salvador, Guatemala y Honduras.

3 OAS/OCDE, 2012, Informe SICREMI “Migración Internacional en las Américas”, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, SEDI

4 Passel Jeffrey y D’Vera Cohn, 2010 “U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down –Sharply Since Mid-Decade” , Pew Hispanic Center.

5 “Solicitante de asilo” es quien solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva. De acuerdo con la **Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados**, un refugiado es una persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”*..

1.2. La emigración a los países de la OCDE

La crisis económica tuvo un efecto sustancial en la emigración de las Américas, reorientando la emigración a España hacia otros países de la OCDE. La migración hacia España se redujo un 38% en los períodos 2005-2007 y 2008-2010. En cifras absolutas eso implicó un descenso de alrededor de 860.000 a 550.000 personas para los períodos indicados.⁶

Los flujos migratorios de los emigrantes de las Américas hacia otros países de la OCDE fuera de Europa crecieron un 8% (Canadá, Chile, México, Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda) y hacia otros países de Europa un 14% en el período 2008-2010 con respecto al período 2005-2007. El aumento total de los movimientos de estas dos áreas asciende a alrededor de 105 000, que compensa en cierta forma la disminución de los 360 000 movimientos hacia España y Estados Unidos.

Aunque las condiciones económicas se han hecho más difíciles en casi todas partes dentro de la zona de la OCDE, los movimientos migratorios desde las Américas se han mantenido en un nivel relativamente alto, con más de 3 millones de personas durante el período 2008-2010. La cifra representa una caída de sólo 8% en comparación con el nivel de los movimientos en el período 2005-2007, antes de la crisis económica.

Ni siquiera la crisis económica más grave desde la Gran Depresión ha logrado disminuir significativamente los movimientos migratorios, que continúan y que sin duda aumentarán en la medida que los desequilibrios demográficos en los países desarrollados comiencen a hacer sentir con más fuerza sus efectos.

2. LOS VÍNCULOS ENTRE MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DESIGUALDAD

En los últimos años se ha producido un cambio radical en la forma de pensar acerca de la migración y el desarrollo. Durante muchas décadas, la atención se centró en la migración como un problema, bien sea porque

6 OAS/OCDE 2012 y 2011, Informe SICREMI “Migración Internacional en las Américas”, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, SEDI

se le consideraba una consecuencia de la falta de desarrollo o debido a los temores acerca de una fuga de cerebros o de trabajadores calificados. Actualmente, se entiende que la migración puede contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo, tanto en los países de origen y acogida como dentro de las regiones, y que estos beneficios pueden mejorarse con las políticas adecuadas.

Siguiendo las propuestas de otros organismos internacionales en el debate sobre el vínculo entre migración y desarrollo, es menester contar con más información sobre los resultados de la migración tanto para los que migran como para los que se quedan, que permitan evaluar adecuadamente la relación entre migración y desarrollo y sus efectos sobre la desigualdad, tanto en origen como destino⁷.

A nivel global, estudios recientes del Banco Mundial estiman que la migración puede impactar positivamente tanto el crecimiento como la desigualdad. Afirman, además, que un incremento del bienestar a nivel global como resultado de un aumento en los movimientos migratorios tanto de mano de obra calificada como no calificada beneficiaría en mayor medida los países en desarrollo que los desarrollados, sugiriendo un efecto positivo también sobre la desigualdad global.

Sin embargo, los estudios sobre el impacto de la migración en la desigualdad a nivel local, esto es sobre las comunidades de origen y destino, muestran panoramas muy diversos y complejos.

En el caso de las comunidades de destino, los estudiosos han buscado conocer el nivel de integración de los migrantes en sus nuevas comunidades. Para ello han definido integración sobre la base de la situación de los migrantes en relación a los nacidos en el país en las siguientes dimensiones: ingreso, acceso a la educación, a la salud y al ejercicio de la ciudadanía. En el análisis reciente de la OCDE sobre la integración de los migrantes en sus países miembros⁸, se agregan al

7 OCDE 2012, UN HDR 2009, Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2013.

8 OCDE 2012, Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012, OCDE Publishing, París

estudio las siguientes dimensiones: características del empleo, inserción en el mercado laboral y discriminación.

Para las comunidades de origen, los efectos de la migración se han enfocado en su mayoría en el análisis de las remesas y sus efectos sobre la pobreza. Sin embargo se requiere una mirada integral, que abarque los costos sociales y culturales de la emigración.

3. LA SITUACIÓN DE LOS QUE SE QUEDAN

En el examen de los vínculos entre la migración y el desarrollo en los países de origen, se ha prestado la mayor atención al papel de las remesas en la reducción de la pobreza y su contribución a nivel local, subregional y nacional. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, las remesas mundiales registradas oficialmente alcanzaron un total aproximado de 406 mil millones de dólares en 2012, lo que representa un crecimiento de 6,5% respecto al año anterior. El Banco Mundial estima además que las remesas pueden llegar a alcanzar los 534 mil millones de dólares para el año 2015. Alrededor de 325 mil millones de dólares de los flujos de remesas actuales se dirigen a países en desarrollo de los cuales México figura entre los principales cinco receptores de remesas en el mundo.

Existen robustas evidencias empíricas, procedentes de un gran número de países en desarrollo, que las remesas pueden incrementar los ingresos de los hogares y reducir la pobreza a nivel familiar. Estudios realizados por la OIM y el Banco Mundial reportan un incremento del ingreso de las familias de los migrantes así como reducciones importantes en la tasa de pobreza entre familias que incluyen un miembro migrante (Bangladesh, Islas del Pacífico). Asimismo, estudios en algunos países africanos (Mali, Etiopía y Ghana) muestran que una proporción de las remesas es con frecuencia ahorrada y sirve para enfrentar momentos de crisis.

En las Américas, a lo largo de 2011, los flujos de remesas a América Latina y el Caribe mostraron signos de una sólida recuperación, alcanzando tasas de crecimiento cercanas a las registradas antes del inicio de la crisis económica mundial (2008-09). En 2011, los países de la región

recibieron un total de US\$ 61.013 millones en remesas, lo que representó un incremento de 6% respecto al año anterior⁹.

En América Latina, un estudio reciente demostró que en México y Paraguay los hogares que recibían remesas eran principalmente los más pobres y que tenían la menor tasa de matriculación escolar, en tanto que en Nicaragua y el Perú sucedía lo contrario. El estudio indica que la migración puede tener repercusiones importantes en la reducción de la pobreza en un país, como es el caso de México, donde la tasa de pobreza disminuye en los hogares en los cuales al menos un integrante se ha trasladado a otro país.

No obstante, en general las restricciones causadas por las oportunidades limitadas de los trabajadores no calificados para trasladarse a otros países determinan que las remesas no lleguen directamente a las familias más pobres ni a los países más pobres¹⁰. Más allá de la reducción de la pobreza individual y familiar, las remesas contribuyen de distintas maneras al desarrollo sostenible, están relacionadas a mayor acceso a la enseñanza superior y a un mayor número de estudiantes que finalizan sus estudios. También tienen un efecto positivo sobre la salud de los que se quedan, sea por más disponibilidad de ingreso o por un mayor conocimiento adquirido por medio de las redes transnacionales de migrantes¹¹.

Por último, cabe mencionar los efectos sociales en las familias y comunidades de emigrantes, aspecto al que hasta recientemente no se había prestado atención. A pesar de los beneficios financieros, la separación es muy dolorosa y genera costos emocionales tanto para los que emigran como para los que se quedan. Estudios recientes en México abordan la situación de las familias y comunidades de emigrantes para conocer los efectos de las separaciones familiares sobre las generaciones que crecen en familias transnacionales.

9 OAS/OCDE 2012 y 2011, Informe SICREMI "Migración Internacional en las Américas", Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, SEDI.

10 United Nations 2009 Human Development Report "Overcoming barriers: Human mobility and development." UNDP. New York: Department of Social and Economic Affairs.

11 Ídem

4. LA SITUACIÓN DE LOS QUE EMIGRAN

4.1. *Integración y desigualdad de inmigrantes en países de la OCDE*¹²

La inserción social y económica de los inmigrantes en países de la OCDE – que comprenden a Canadá y Estados Unidos, los mayores receptores inmigrantes de las Américas - ha sido investigado mediante la comparación internacional con indicadores de integración de los inmigrantes y sus niñas y niños. Algunas de sus principales conclusiones incluyen:

- a) Los resultados varían considerablemente según el área de la integración económica y social. Ningún país se puede identificar como el de mejor desempeño en todas las dimensiones analizadas para el estudio de la integración de los inmigrantes.
- b) Las diferencias en los resultados de la integración de los inmigrantes a las sociedades de acogida a través de los diferentes países de la OCDE es generalmente mayor que las diferencias observadas entre los inmigrantes y la población nativa dentro de los países.
- c) La composición de la población inmigrante por categoría de entrada, el nivel educativo y la duración de la estancia en el país de destino es un determinante importante de las variaciones de la integración entre los países.
- d) Las diferencias entre los inmigrantes y la población nativa no pueden explicarse totalmente por las variables socio-demográficas observables y el porcentaje que se puede explicar varía según el ámbito cubierto. Existen variables de gran trascendencia que no son cubiertas frecuentemente para el análisis de la integración como las competencias o destrezas; el dominio del idioma del país de acogida; la calidad del título obtenido en el extranjero;

12 OCDE 2012, *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, OCDE Publishing, Paris

además de otras no observables como la motivación, la capacidad de adaptación a un nuevo entorno y la conformación cultural. También influyen de forma importante las variables contextuales, tales como la situación y el funcionamiento de los mercados de vivienda y de trabajo, las condiciones de acceso a los servicios sociales y la prevalencia de la discriminación. Un análisis más profundo se necesita entonces para entender mejor las diferencias entre los distintos países en la integración de los inmigrantes y dentro de los países entre los diferentes grupos de inmigrantes.

- e) La situación de los inmigrantes en el mercado laboral mejora con el transcurrir del tiempo.
- f) El tamaño y la composición del hogar tiene un significativo impacto en las características resultantes de los hogares, en particular cuando existe la presencia de un adulto nacido en el país de acogida. Los hogares con referentes de conformación mixta (adulto inmigrante y adulto nacido en el país de acogida) , tienen más probabilidades de beneficiarse de una red familiar y ocupacional más grande.

Finalmente se señalan las desventajas que enfrentan los hijos de los inmigrantes que nacieron, crecieron y se educaron en el país de acogida en comparación con los niños con al menos uno de sus progenitores nacidos en ese país de acogida. También permanecen brechas en la mayoría de países de la OCDE en términos de acceso al empleo de los hijos de los inmigrantes y la calidad de los puestos de trabajo que ocupan, teniendo además menor probabilidad que el resto de la población de encontrar puestos de trabajo en el sector público, a pesar de tener la nacionalidad de su país de residencia.

Algunos resultados específicos correspondientes a los años 2008 y 2010 son:

- **Ingreso de los Hogares y Pobreza**

En todos los países de la OCDE para los que existe información, la mediana del ingreso de los hogares de los inmigrantes es más

baja que la de los nativos. También los inmigrantes están poco representados en los hogares pertenecientes al decil de ingresos más altos, y por el contrario, en la mayoría de países de la OCDE están sobre representados en el decil más bajo de ingresos, encontrándose además grandes desigualdades comparando los ingresos entre los hogares de los inmigrantes.

En 2008, en promedio en los países de la OCDE, el 17,3% de los inmigrantes están en riesgo de pobreza, en comparación con el 15% de la población nativa. En particular están en riesgo las familias inmigrantes, lo que podría estar relacionado con la participación relativamente menor en el mercado laboral de las mujeres inmigrantes con niños y niñas y al mayor número promedio de ellos en los hogares de inmigrantes en comparación con los hogares de los nacidos en el país de acogida.

- **Situación de los hogares**

En promedio en países de la OCDE casi una de cuatro personas vive en un hogar con hacinamiento o con carencias habitacionales. En particular, el 20% de las personas en los hogares de inmigrantes viven en condiciones de hacinamiento en comparación con el 11% de las personas de los hogares nativos. La diferencia es aún mayor para los hogares con niños, 32% en comparación con el 19% de hogares de nativos.

Con respecto a la tenencia de la vivienda, en 2009 en el 53% de los casos los inmigrantes eran dueños de su vivienda, en comparación al 71% correspondiente a los nacidos en el país de acogida

- **Autopercepción de la condición de salud y acceso a servicios médicos**

En 2009, en promedio el 70% de los inmigrantes manifestaron tener buena salud (72,2% los hombres, 68,1% de las mujeres), siendo este promedio comparable a la de los nacidos en el país de acogida. Por su parte, el 7,1% de los inmigrantes reportaron tener al menos una de servicios médicos no cubierta en el último

año, no encontrándose diferencias estadísticamente significativas con la población nativa.

- **Educación de los descendientes de inmigrantes nacidos en el país de acogida**

La educación de los hijos de inmigrantes nacidos en el país de residencia donde crecen y se educan juega un rol importante en la integración y de hecho se considera un punto de referencia para la integración en general, debido a las implicaciones más amplias de la educación.

Alrededor del 76% de los niños de inmigrantes nacidos en el país de acogida asistieron la educación pre-primaria durante al menos un año en el área de la OCDE, con sólo ligeramente menos probabilidades que los niños de padres nativos. En los países que ofrecen programas de educación infantil gratuita, las tasas de asistencia son generalmente superiores a 80% y las diferencias con los niños de padres nativos son insignificantes.

Respecto al logro educativo, un tercio de los hijos nacidos de inmigrantes de 25 a 34 años posee un título universitario y entre ellos las mujeres lo logran en mayor proporción que los hombres. Uno de cada cinco, a su vez, ha terminado a lo sumo la educación secundaria inferior.

- **Inserción en el mercado laboral**

En general, la población inmigrante tiene menos probabilidades de encontrar empleo que la población nativa, siendo las diferencias mas pronunciadas entre las mujeres que entre los hombres.

En 2009-10, en promedio, la tasa de desempleo de los inmigrantes fue aproximadamente 1,5 veces mayor que la de los nativos (alrededor del 12% en comparación con el 8%). Esta desventaja permanece y aumenta con el desempleo juvenil, donde el desempleo asciende al 23 y 18 % respectivamente. En promedio, alrededor del 40% de los desempleados nacidos en el país pero

descendientes de inmigrantes son desempleados de largo plazo (más de doce meses parados) en comparación con alrededor del 26% de los descendientes con padres nacidos en el país de acogida.

En 2008, alrededor del 17% de los hijos nacidos de los inmigrantes en el país de residencia entre 15 y 34 años de edad, no trabajaban ni estudiaban. Para 2009- 2010, el 16% de los inmigrantes empleados trabajan en empleos poco calificados, en comparación con el 7% de los nativos. En todos los países de la OCDE, los inmigrantes están sobre representados en los empleos poco calificados, existiendo además una clara brecha de género entre las mujeres y los hombres inmigrantes, donde las mujeres duplican a los hombres en los empleos de baja calificación. Ello no ocurre dentro de la población nativa.

El 28 % de los inmigrantes altamente educados están sobre calificados para los trabajos que desempeñan, en comparación con menos del 17% de los nativos.

En 2008 el 17% de los hijos de inmigrantes nacidos en el país de residencia estaban empleados en el sector público en comparación con el 24% de los hijos de padres nacidos en el país.

- **Participación Cívica**

En 2005-06, el 48% de la población nacida en el extranjero en países de la OCDE eran ciudadanos del país de residencia. Las tendencias en la naturalización tienden a seguir los flujos migratorios con un retraso de tiempo. Desde el año 2000, más de 19 millones de personas se han naturalizado en el área de la OCDE, alcanzando su punto máximo en 2000 y 2006-08, variando entre 1,4 y 2,1 millones por año. En 2010, más de 1,7 millones de extranjeros adquirieron la nacionalidad de un país de la OCDE,

tendencia impulsada en gran parte por los Estados Unidos, país donde lo que representa aproximadamente la mitad de todas las naturalizaciones en el área de la OCDE. En la Unión Europea, el número de naturalizaciones alcanzó un nuevo récord de 756 000 en 2010. El incremento en 2010 es impulsado por el Reino Unido y España, lo que refleja un gran número de los inmigrantes en la década anterior que se han vuelto elegible para la naturalización.

- **Discriminación**

En todos los países de la OCDE que se examinaron, la incidencia de la percepción de la discriminación es significativamente mayor entre los inmigrantes procedentes de los países de ingresos más bajos que en la población general de los inmigrantes. La incidencia de la percepción de la discriminación informada por los inmigrantes es mayor entre los hombres que entre las mujeres y tiende a afectar mayormente a los grupos de edad más jóvenes que a los migrantes de mayor edad. Finalmente, los inmigrantes con bajo nivel educativo son más propensos a sentirse discriminados que las personas de mediano y alto nivel educativo así como los desempleados en comparación con los que tienen empleo.

4.2. *Integración y desigualdad de inmigrantes en países de América Latina y el Caribe*

La región de América Latina y el Caribe se caracteriza por una migración intraregional de larga data, que experimentó un aumento importante en los últimos años, particularmente entre países vecinos. Este incremento fue impulsado por un fuerte crecimiento económico regional, una consiguiente mayor demanda de migración de carácter laboral, cambios hacia legislaciones migratorias menos restrictivas y facilidades en la circulación de personas en el marco de convenios y acuerdos de diverso tipo como el MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM. Entre 2000 y 2010 el porcentaje de la población inmigrante respecto a la población total

registró un aumento de 1.2 a 1.4, lo que en términos absolutos representa un aumento de aproximadamente 1.5 millones de inmigrantes. Bahamas, Barbados, Costa Rica, Panamá, Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador fueron los países que aumentaron en mayor proporción la población inmigrante con respecto a la población total.

Lo primero que debemos destacar es la falta de investigación comparada sobre la integración de inmigrantes para la generalidad de los países de América Latina y el Caribe, en particular para las corrientes migratorias del inicio del siglo XXI. En muchos casos existen datos ya recolectados que pueden ser útiles para estudiar la integración de los inmigrantes, como los provenientes de la ronda de los censos del 2010 donde la migración internacional fue incorporada para su análisis. Los censos y otras fuentes como las encuestas y los registros administrativos son aún en muchos casos fuentes de datos disponibles pero inexploradas para la investigación.

La “Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes” en la República Dominicana ENI-2012, los informes 2011 y 2012 sobre “Migración e Integración” de Costa Rica, el estudio “Inmigrantes internacionales y retornados” en Uruguay basado en los resultados del Censo de Población 2011 de ese país, son algunos de los escasos ejemplos de investigación empírica metodológicamente rigurosa para analizar la integración de los inmigrantes en las sociedades de destino en América Latina y el Caribe.

Debido a la inexistencia de marcos conceptuales comunes para el análisis y los reducidos ejemplos disponibles, nos vemos impedidos de brindar un panorama general sobre la integración social de los inmigrantes en los países de América Latina y el Caribe. No obstante ello, algunas características parecerían repetirse con la zona de la OCDE, como la sobre representación de los inmigrantes en los trabajos de baja calificación, el porcentaje de trabajadores inmigrantes concentrados en ciertas ramas de actividad según la nacionalidad a la cual pertenecen y las brechas de género en la inserción laboral de las mujeres inmigrantes.

5. LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES COMO CAMINO PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD Y SU RELACIÓN CON LAS RECIENTES REFORMAS LEGISLATIVAS, POLÍTICAS MIGRATORIAS Y PROCESOS DE REGULARIZACIÓN

5.1. *Cambios en la conceptualización de la migración*

Los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, sumados a las restricciones de las libertades humanas en muchos países de América Latina y el Caribe, fueron el contexto en el cual se formularon hasta fines de los 80s buena parte de los marcos normativos y políticas migratorias restrictivas, momento. A partir de ese momento se inicia el proceso de reinstauración democrática y pacificación de los conflictos internos en distintas regiones del continente americano.

Los avances en los procesos democráticos que han experimentado los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas han sido determinantes para impulsar una nueva forma de conceptualizar los marcos normativos y las políticas públicas en materia de migración, donde además de la democracia electoral se han presentado avances muy importantes en materia de derechos civiles, políticos y sociales.

Estos avances en materia de derechos van en sentido contrario a las restricciones que se dieron durante los gobiernos dictatoriales de las décadas del 70 y 80. A partir de 1990 se comienza a efectuar un tratamiento bilateral y multilateral de las migraciones, superando la tradicional perspectiva de considerar la política migratoria como un instrumento de estricta soberanía nacional¹³.

Los cambios hacia políticas migratorias de apertura ocurren también en un contexto de avances dispares en los diferentes espacios de integración regionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), en los cuales la consideración de las migraciones para la efectiva integración regional han

13 Mármora, Lelio 2003 "Las políticas de migraciones internacionales" Paidós Iberica

ido ganado terreno a través del tiempo y donde la idea de libre circulación de las personas y la creación de una ciudadanía comunitaria son discutidos tanto como la libre circulación de mercancías .

En el marco de la OEA, en 2012, la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) se constituyó como una comisión permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), actuando como el principal foro de la OEA encargado de la temática migratoria.

Esta tendencia a la centralidad de los asuntos migratorios en los espacios de integración continúa en forma ascendente. Por ejemplo, en el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de mayo de 2008, se establece como objetivo “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (Artículo 3, inciso k).

Además de los espacios de integración como ámbitos multilaterales de tratamiento de la temática migratoria en sus distintos aspectos, existen también los llamados Procesos Regionales de Consulta (PRC) que son foros consultivos no vinculantes constituidos a nivel regional, en los cuales los representantes de los Estados, de la sociedad civil y de los organismos internacionales examinan los temas migratorios. La Comisión Centroamericana de Directores de Migración (1990), la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla, 1996) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Proceso Lima, 2000) son foros consultivos a nivel regional. En el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los Estados Miembros adoptaron la Declaración sobre Migración Internacional y Desarrollo según la cual los Estados se comprometen a considerar el tema migratorio en el diseño de la Agenda de Desarrollo Post-2015, colocando a los derechos humanos como prioridad en la relación entre migración y desarrollo y destacando la contribución de los migrantes no sólo en sus sociedades de origen, sino también en las de destino¹⁴.

14 OIM/ UN/ UNFPA 2013 “Hacia el diálogo de alto nivel de 2013 sobre la

El abordaje de los derechos humanos de los migrantes ha tenido una presencia importante en los foros e instancias internacionales mediante distintas resoluciones, declaraciones y programas. En el año 2005 la Asamblea General de la OEA aprobó las resoluciones AG/RES. 2130 (XXXV-O/05) “Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias” y AG/RES. 2141 (XXXV-O/05) “Creación del Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo a los trabajadores migratorios y sus familias”.

En el caso de la Conferencia Sudamericana, los aspectos sobre la garantía y respeto de los derechos humanos han estado presentes en todas las conferencias realizadas desde el año 2000. Por su parte, la Conferencia Regional sobre Migración, entre los objetivos del Plan de Acción de 2009, establece “Pleno respeto a las disposiciones existentes sobre los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, tal y como se definen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y otros instrumentos internacionales en la materia”.

La relación e influencia de estos ámbitos internacionales de carácter multilateral -donde se presenta y debate esta nueva visión de la migración- con la formulación, aprobación y ejecución de las políticas de migración a nivel nacional es sumamente compleja y podrá ser motivo de investigación del sector académico desde distintas perspectivas de análisis sobre el grado y la forma por la cual estos nuevos paradigmas y marcos conceptuales sobre la migración son asimilados en los contextos nacionales y locales.

Independientemente de la complejidad de la relación entre ambos y aunque el debate de todos los aspectos de la migración continuarán tanto en el nivel nacional como internacional, el avance logrado hacia una política migratoria abierta a favor del bienestar y el respeto a los derechos de los migrantes muy probablemente ya no tendrá retorno y contribuirá a la construcción de sociedades mas equitativas e integradas.

migración internacional y el desarrollo: Informe final sobre la serie de diálogos de alto nivel.”

5.2. Marcos normativos

Destacaremos solo algunos aspectos nuevos y característicos de la nueva normativa migratoria:

- a) Se observa una tendencia en las nuevas leyes de migración a reconocer derechos sociales a los migrantes independientemente de su condición administrativa migratoria: el derecho al trabajo, derecho a una remuneración justa, derecho a la educación, a la salud y a tomar parte libremente en la vida cultural, entre otros. Argentina y Uruguay contemplan estos derechos en su nueva legislación migratoria y han instaurado por medio de ella mecanismos para la efectiva aplicación y resguardo de los derechos enunciados.
- b) El reconocimiento del derecho a migrar como manifestación de la libertad de movimiento como un derecho en sí mismo, no condicionado por el motivo o la causa de la migración. Argentina, Ecuador y Uruguay consagran este derecho en su normativa a distintos niveles.
- c) Se promulgaron nuevas leyes de refugio, creadas con arreglo a los principios de no devolución, la prohibición de rechazo en frontera, la no discriminación, la no sanción por ingreso ilegal, la unidad de la familia, confidencialidad y trato e interpretación más favorable a la persona humana.
- d) Respecto a delitos vinculados con la migración, como la trata y tráfico, también existió en la última década un movimiento intenso en la promulgación de nuevas leyes y decretos relacionados, cubriendo tanto aspectos de prevención y sanción - incorporando nuevos tipos penales - como también regulando la atención y reparación de víctimas de este tipo de delitos.

5.3. Procesos de regularización

La migración irregular o no autorizada es un fenómeno extendido en América Latina debido al idioma común y al gran sector informal que existe en la mayoría de los países¹⁵ (Vuletin, 2008). Con la finalidad de

15 Guillermo Javier Vuletin, 2008. "Measuring the Informal Economy in Latin

regularizar la situación migratoria y la inserción e integración de un gran número de migrantes residentes en forma irregular, se llevaron a cabo en los últimos diez años importantes procesos de regularización. Estos procesos de regularización han sido un primer paso esencial para que los inmigrantes participen y se integren en las sociedades de los países de destino, ya que la condición de irregularidad impide en muchos casos el acceso a la salud, educación y seguridad social entre otros derechos. La regularización de la condición administrativa es entonces una condición necesaria – aunque no suficiente - para una participación e integración exitosa en la sociedad de de destino.

En Argentina, en el marco del Programa Patria Grande implementado durante 2006 y 2008, se inscribieron 423.697 personas, siendo otorgadas 126.385 radicaciones temporarias y 98.539 radicaciones permanentes, siendo las nacionalidades mas representadas los paraguayos (58%), bolivianos (24 %) y peruanos (11 %).

Entre 2007 y 2008 Chile recibió 55.000 solicitudes de las cuales se resolvieron positivamente alrededor de 48.000. Las nacionalidades mas representadas fueron peruanos, bolivianos y ecuatorianos

En Brasil, en 2009, se promulgó la Ley de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular (Ley Federal 11.961/09), que permitió resolver positivamente más de 45.000 casos.

Ecuador emprendió dos procesos de regularización a través de la regularización para ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad haitiana en 2010 y el Estatuto migratorio permanente ecuatoriano-peruano de 2011.

México ha ejecutado seis programas de regularización migratoria en los años 2000, 2001, 2004, 2005-2006, 2007 y 2008-2011 (este último con vigencia hasta mayo de 2011).

En Venezuela, en 2004, 798.314 ciudadanos extranjeros iniciaron su proceso de regularización y naturalización. De ellos 357.891 recibieron su carta de naturalización entre otras soluciones otorgadas.

Colombia (2008), Belize y Uruguay han emprendido también procesos de regularización en años recientes.

CONSIDERACIONES FINALES

La migración internacional continuará en ascenso permanente en los próximos años, pues ha quedado demostrado que ni la crisis económica más grave desde la Gran Depresión ha logrado disminuir significativamente los movimientos migratorios. Los movimientos migratorios seguirán en aumento en la medida que los desequilibrios demográficos provocados por el envejecimiento de la población en los países desarrollados comiencen a hacer sentir con más fuerza sus efectos.

Desde el año 2000 se han promulgado numerosas normas en materia migratoria en las Américas, destacándose el cambio desde leyes restrictivas y con grandes obstáculos legales para limitar el ingreso y permanencia de inmigrantes a nuevas leyes basadas en una concepción abierta, con énfasis en la protección de los derechos civiles, sociales y políticos del los migrantes así como la promulgación de nuevas leyes de protección a refugiados y de tipificación de delitos vinculados a la migración. Uno de los principales desafíos es poder concretar en los niveles operativos y de gestión la nueva concepción de la migración contenida en las nuevas leyes, ya que muchas veces los reglamentos de las leyes, las reglamentaciones administrativas y las prácticas institucionales que permanecen las contradicen.

Aunque la migración no es un sustituto para políticas de desarrollo amplias, puede ser una estrategia vital para hogares y familias que buscan mejorar sus medios de vida.

En general la migración trae beneficios tanto para los que migran como para los que se quedan. El Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas 2009, dedicado a la movilidad humana, afirma: “Las personas están motivadas a moverse por las perspectivas de mejor acceso al trabajo, a la educación, a los derechos políticos y civiles, a la seguridad y a la salud. La mayoría de los migrantes terminan logrando una mejor situación económica y social que antes de emigrar. Los que emigran de los países pobres a los más ricos son los que más ganan, pero también ganan los que migran a países en desarrollo¹⁶.”

16 United Nations 2009 Human Development Report “Overcoming barriers:

Sin embargo, los resultados del análisis de la integración de los migrantes en sus comunidades de destino en comparación con los nativos presentan diferentes situaciones. Se constata en la zona de la OCDE que las hijas e hijos de inmigrantes que nacieron y crecieron en el país de destino presentan menos diferencias de integración con la población nativa de aquellos que nacieron fuera del país de destino. Aunque este análisis aporta información relevante, está más dirigido al diseño de políticas que promuevan la integración en los países de destino pero poco aporta a entender y documentar los beneficios de la migración para el que emigra. Es esencial incluir en la agenda de investigación la perspectiva del que emigra, para el cual la comparación relevante es con su situación en la comunidad de origen, previo a la emigración. Algunos estudios han avanzado en documentar los impactos en el salario, el acceso a la educación y a la salud, los cuales sustentan la afirmación del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas mencionado líneas arriba. Son entonces necesarios estudios a nivel micro, que abarquen comunidades de origen y destino de los migrantes, los cuales permitirán aportar más claridad a los beneficios de la migración y sus efectos sobre la desigualdad y de esa forma diseñar políticas que contribuyan a mejores condiciones de vida propias y de sus familias.

*Especialista del Departamento de Desarrollo Económico y Social

**Especialista del Departamento de Desarrollo Económico y Social,
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral

Human mobility and development.” UNDP.New York: Department of Social and Economic Affairs



Desigualdad en el empleo y el trabajo

*María Claudia Camacho**

El trabajo es un espacio de realización personal y de contribución social, está en la base del sustento de los hogares y define, en gran medida, el potencial de crecimiento de nuestras economías. Además de las condiciones en que se realice, pueden inferirse la justicia de una sociedad, su cohesión y gobernabilidad.

La igualdad en el trabajo tiene al menos cuatro connotaciones: igualdad en el acceso, igualdad en las remuneraciones, condiciones de trabajo dignas y justas y acceso igualitario a la protección social. Todas ellas están comprendidas dentro del concepto de trabajo decente, acuñado en el seno de la OIT y adoptado como consenso hemisférico dentro de la OEA¹.

La relación entre trabajo e igualdad está anclada en las relaciones entre el trabajo y el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y la distribución del ingreso; por ello, este artículo se inicia con un análisis

1 El concepto de Trabajo Decente busca expresar las condiciones de un buen trabajo o un empleo digno. Se ha definido como un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad y está caracterizado por cuatro pilares estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. La adopción dentro de la OEA de este concepto puede verse en la Carta Social de las Américas adoptada en 2012 y las Declaraciones de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA desde 2001.

de esas dimensiones. En la primera sección se incluye, además, un aparte sobre la informalidad que caracteriza al empleo en la región y, como tal, es transversal a todas las relaciones mencionadas anteriormente. En la segunda sección se comenta la situación laboral de los(as) jóvenes, las mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes y las personas con discapacidad; este panorama muestra la existencia de profundas desigualdades que no sólo se hacen explícitas sino que se reproducen en el mercado de trabajo. La tercera sección se refiere al papel de las instituciones laborales en la búsqueda de la igualdad y a sus aportes para que el mundo del trabajo sea más inclusivo y justo. Finalmente, en la cuarta sección se comenta la labor de la OEA en apoyo a los Ministerios de Trabajo y a la construcción del diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores de la región.

1. TRABAJO E IGUALDAD

El mercado de trabajo es el vaso comunicante entre la situación macroeconómica y el bienestar de los hogares. Allí se asignan los rendimientos de la productividad mediante salarios, se puede acceder a la protección social y se hacen evidentes desigualdades y discriminaciones que vienen de otros ámbitos (educativos, sociales, culturales) y que aquí cobran duraderas repercusiones.

La característica principal del mercado laboral en la región es su altísima segmentación, que ha sido citada reiteradamente como una de las principales causas de la desigualdad. En la región existen agudas brechas de productividad, dentro y entre países, con unos polos de producción tecnificados y otros sectores en los que apenas se desarrollan labores de subsistencia. Esta brecha² crea una segmentación tanto en el acceso a

2 Esta brecha se engloba dentro del concepto de heterogeneidad estructural acuñado por la CEPAL, que “se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad.” CEPAL (2012), Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del desarrollo, p. 212.

empleos de calidad como en los ingresos laborales y, aún más allá, en la posibilidad de que la población esté protegida por la seguridad social.

Los siguientes datos muestran contundentemente la heterogeneidad de la estructura productiva y su impacto en la distribución del ingreso. El estrato de productividad alta produce dos terceras partes del PIB (66,9%), el estrato medio produce el 22,5% y el sector de baja productividad sólo genera el 10,6% del PIB. Esto no sería preocupante por sí mismo, pero lo que sí es, es que el empleo está inversamente distribuido: el estrato alto genera apenas el 19.8% del empleo, el estrato medio el 30% y el estrato bajo 50,2%, lo que se traduce en una distribución muy desigual de las ganancias de la productividad entre los trabajadores. El producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato de baja productividad, asociado a la informalidad³.

1.1 El desafío de la informalidad

El gran desafío laboral de América Latina y el Caribe no es el desempleo, que llegó en 2013 a su nivel histórico más bajo con 6,3%⁴, sino la altísima informalidad, que es tanto un reflejo como una causa de grandes brechas entre sectores productivos. Brechas que, unidas a factores de exclusión y discriminación y a la alta concentración de la propiedad de los activos productivos en unos pocos, tienen como consecuencia sociedades segmentadas y desiguales.

El empleo informal en 2012 se situó en 47,7% en América Latina y el Caribe alcanzando niveles de más del 70% en algunos países. Está concentrado en sectores de baja productividad, conformado por trabajadores en pequeñas unidades de producción (menos de 10 trabajadores), trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia⁵. Preocupa también por el déficit de protección social que acarrea,

3 CEPAL (2012), Op.Cit. Sector de baja productividad incluye a ocupados en microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica; por ello se usa como proxy de informalidad.

4 OIT (2013), Panorama Laboral.

5 Ibidem.

en particular por la falta de cobertura de la seguridad social (pilar contributivo de la protección social). Estimaciones muestran que el 78,6% de trabajadores en sectores de productividad media está afiliado a la seguridad social, mientras que sólo lo está el 22,3% de ellos en sectores de baja productividad⁶.

Lograr la formalización del mercado de trabajo es fundamental en la búsqueda de la igualdad porque la informalidad perpetúa condiciones de exclusión. Aquellos menos educados y más pobres son afectados desproporcionadamente, así, el 63% de los trabajadores que sólo tienen educación primaria y 72% de los trabajadores en el quintil de menores ingresos son informales⁷. Al estar concentrado en sectores de baja productividad, las posibilidades de ascender y percibir mejores ingresos de los trabajadores son muy limitadas. Reciben considerablemente menores ingresos que sus pares en el sector formal y el déficit de protección social que enfrentan significa, entre otros, que están a la deriva ante la enfermedad y durante la vejez. Si bien es un fenómeno multidimensional, la informalidad está asociada a inestabilidad, desprotección, inseguridad y violación de derechos, por ello representa un déficit de trabajo decente.

1.2 Trabajo y crecimiento económico: relación de doble vía

Una economía robusta, en la que los distintos sectores tienen niveles medios o altos de productividad, es un terreno fértil para el empleo. ¿Qué tan fértil? Depende del nivel de desarrollo del país y de la proporción de su fuerza de trabajo que tiene relaciones laborales asalariadas. Se ha visto que en los países más desarrollados (con un mayor PIB per capita), que tienen una mayor proporción de su fuerza de trabajo asalariada, el impacto del crecimiento económico sobre el empleo es mayor.⁸ Es decir,

6 CEPAL (2012), Op.Cit.

7 OIT (2013), Op.Cit.

8 Weller, J. y C. Kaldewei (2013), Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, CEPAL. Puede verse que la correlación entre el crecimiento económico y el empleo es más alta para el empleo asalariado que para el trabajo por cuenta propia; es decir que el 'grado de asalarización' influye en el impacto del crecimiento en el empleo. A iguales niveles de crecimiento económico, se crean más empleos asalariados en países ricos y con un mayor grado de

los más ricos, que son también más productivos, generan mejores empleos vía crecimiento económico.

En los países en desarrollo, contrario a lo que sucede en los industrializados, el nivel de ocupación está determinado por la evolución demográfica. Esto se debe a que en ausencia o debilidad de apoyos de desempleo y otros de la protección social, todos deben trabajar, bien sea en la formalidad o la informalidad. Por ello puede verse que la correlación entre empleo y crecimiento económico es mucho más estrecha en América del Norte que en el resto de la región.

Existen cuatro aspectos de la evolución demográfica y el desarrollo de la fuerza de trabajo en la región que generan un gran potencial de crecimiento económico: los aumentos en la tasa de participación laboral, en los que destaca una mayor participación de la mujer; la reducción en tasa de dependencia⁹, que ha permitido la existencia del denominado 'bono demográfico'; los aumentos de la productividad laboral y los aumentos en el nivel de educación y formación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para que ese potencial se realice deben existir condiciones políticas, macroeconómicas y productivas favorables, de tal forma que esos aumentos de participación, productividad y mayor calidad de la fuerza de trabajo encuentren una correspondencia en aumentos de la demanda por trabajo. Si bien ha habido una disminución del desempleo, la región aún no logra aprovechar plenamente ese potencial de crecimiento.

1.3 Trabajo y erradicación de la pobreza

Los ingresos laborales y el empleo (o desempleo) tienen una estrecha relación con la pobreza porque para la gran mayoría de los hogares de la región, los ingresos del trabajo son el principal o único medio de subsistencia.

9 En 1980, que marca el inicio de la transición demográfica en América Latina y Caribe, la tasa de dependencia era de 78.8% y en 2015 se calcula en 49.9% (Weller y Kaldewei 2013, Op.cit.). Cabe notar que esta tasa empezará a revertirse pronto, cerrando el bono demográfico debido al envejecimiento de la población.

Dado que el nivel de ocupación en los países en desarrollo está determinado por cuestiones demográficas, como se comentó previamente, en la lucha contra la pobreza resulta fundamental el aumento de la participación laboral dentro de los hogares más pobres. De hecho, una de las causas identificadas para la reducción de la pobreza en la región en los años recientes ha sido el aumento de la participación laboral de los hogares más pobres. En sentido contrario, una de las explicaciones de los bajos ingresos de los hogares más pobres es la muy baja participación de las mujeres más pobres en el mercado de trabajo.

Si bien es cierto que mayores niveles de ocupación y de ingresos contribuyen a reducir la pobreza, también es cierto que la pobreza determina los niveles de ocupación, vía una mayor participación. Los hogares responden a shocks económicos adversos aumentando su participación en el mercado de trabajo, como pudo verse para las mujeres latinoamericanas en momentos de crisis y ante políticas que detonaron desplazamientos en el mercado de trabajo, inestabilidad laboral y mayores tasas de desempleo.

1.4 Trabajo y distribución del ingreso

Los ingresos de los(as) trabajadores son un eslabón que vincula, de un lado, la situación de la economía, la productividad y la educación/formación con la distribución del ingreso.

Precisamente una de las razones principales que se ha dado a las mejoras en la distribución del ingreso desde 2002 es la disminución de la brecha de ingresos entre los trabajadores más y menos calificados¹⁰. En contraste, se aduce que una de las principales causas de la creciente desigualdad en los años 80 y 90 habría sido una ampliación de esta brecha, fruto de una mayor demanda por mano de obra calificada -ante cambios tecnológicos y aumentos del comercio y la inversión- a la que el sistema educativo y de formación no habría podido responder. La brecha salarial entre más y menos calificados ha cedido en la última década gracias a

10 Ver CEPAL (2012) Op.cit., Weller y Kaldewei (2013) Op.cit., Lopez-Calva, L. y N. Lustig (2010) Declining inequality in Latin America, a decade of progress?, UNDP and Brookings.

aumentos en la calificación de la fuerza de trabajo, lo que es una noticia alentadora en términos de calidad y pertinencia de la formación.

Las mejoras en la distribución del ingreso, vía reducción de la mencionada brecha, no se han acompañado de una mejor distribución entre los factores de producción en América Latina y el Caribe. Desde 2002 los salarios reales medios, que son un componente clave de la distribución del ingreso, han crecido menos que la productividad laboral¹¹; lo que significa que, si bien los trabajadores se beneficiaron de un crecimiento económico relativamente alto a través de más empleos, las ganancias de la mayor productividad que experimentó la región no fueron distribuidas de manera igualitaria. Más allá de esto, que las remuneraciones crezcan por debajo de la productividad significa que se está incrementando la participación del capital por sobre el trabajo; lo que ha provocado un empeoramiento de la distribución funcional en la mayoría de los países de la región.

La segmentación del mercado de trabajo tiene también consecuencias distributivas negativas, dadas las altas brechas de ingresos entre formales e informales. Los ocupados informales perciben entre 36% y 80% de los ingresos de sus pares formales¹² dependiendo del país, esta brecha ha crecido desde 1998 en algunos países mientras se ha reducido en otros. Estos datos muestran otra dimensión de la informalidad en la desigualdad.

2. LA SITUACIÓN DE CIERTOS GRUPOS: DESIGUALDADES QUE SE CRUZAN

Aquellos que nacen en los hogares más pobres, los y las jóvenes, las mujeres, quienes pertenecen a minorías étnicas o son afrodescendientes, las personas con discapacidad, los y las migrantes y otros grupos en desventaja, tienen a lo largo de la región menores posibilidades de acceder a un trabajo decente, bien remunerado, con protección social y que brinde una verdadera promesa de superación y crecimiento.

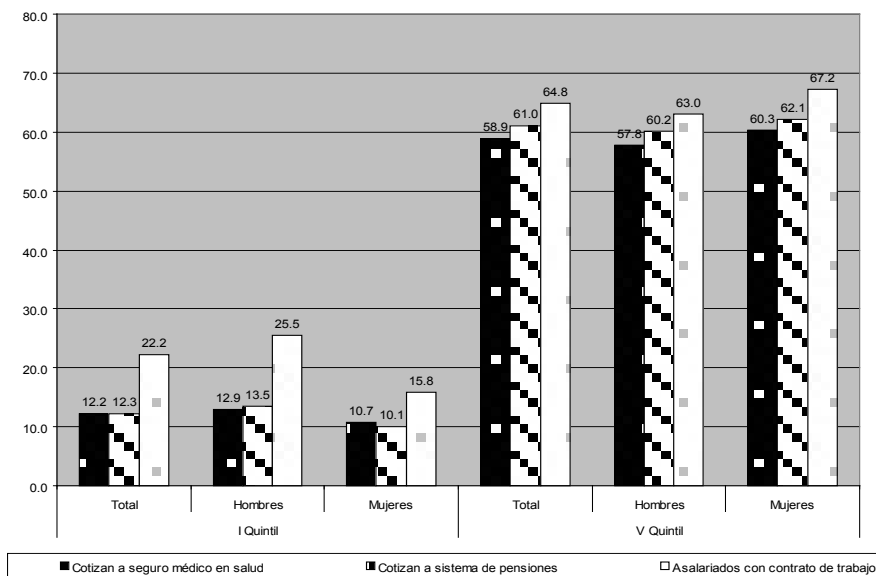
11 CEPAL y OIT (2013), Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe.

12 CEPAL (2012), Op.Cit.

El Gráfico 1 es una buena radiografía de la relación entre nivel de ingreso y género, por un lado, con la calidad del trabajo, representado por cobertura de salud y pensiones y existencia de un contrato de trabajo escrito. La situación es consistente y radicalmente más desventajosa para los(as) más pobres y, dentro de ellos, para las mujeres. A continuación se complementa esta radiografía con el análisis de otros grupos poblacionales y la evidencia de varias otras desigualdades que se cruzan.

Gráfico 1.

Cotizantes al seguro social, pensiones y asalariados con contrato de trabajo escrito, por quintiles de ingreso según sexo América Latina (18 países), 2011 (porcentajes)



Fuente: Panorama Laboral 2013, OIT

2.1 Los y las jóvenes

La situación de la juventud es una de las preocupaciones más serias de la región debido a sus repercusiones económicas, políticas

y sociales. A pesar de los esfuerzos realizados, sus tasas de desempleo siguen siendo altas: el desempleo juvenil urbano en América Latina y el Caribe se situó en 14,5% en 2013, superando en 2.25 veces el desempleo total y triplicando la tasa de desempleo de adultos. En Estados Unidos es 16,3% y en Canadá de 13,6%, superando también en más del doble el desempleo total¹³. Igual que para los adultos, en América Latina y el Caribe existe una enorme brecha entre el desempleo de los quintiles de menores y mayores ingresos tanto para hombres como para mujeres. En el quintil más pobre el desempleo juvenil es de 25,8% mientras que en el quintil más rico es de 8,5%; entre las mujeres jóvenes la brecha es más de 20 puntos porcentuales y entre los hombres es cerca de 10 puntos porcentuales.

Hay dos cuestiones que resultan aún más alarmantes: 1) la calidad del empleo de los jóvenes, dado que 55,6% de los jóvenes ocupados en la Sub Región tiene un empleo informal, es decir que tiene empleos precarios, sin protección social o beneficios laborales. 2) 21,8 millones (20,3%) de jóvenes en América Latina y el Caribe no estudian ni trabajan. El 70% de éstos, conocidos en general como los “ni-ni”, son mujeres que probablemente se encuentran marginadas del sistema educativo y laboral por asumir labores de cuidado del hogar. Dentro de los “ni-ni”, sólo el 24,6% busca empleo y la gran mayoría pertenece a hogares de bajos ingresos. La probabilidad de ser “ni-ni” aumenta considerablemente para los más pobres y para las mujeres.

2.2 *Las mujeres*¹⁴

Las mujeres representan más de la mitad de la población en edad de trabajar, han aumentado considerablemente su educación y participación laboral y sus avances en el mercado de trabajo son notables; sin embargo, enfrentan aún serias desventajas. En América Latina y el

13 OIT (2013) Op.cit, U.S. Bureau of Labor Statistics (2014) Economic news release, Statistics Canada (2014) The Daily April 4th.

14 Los indicadores de esta sección, a menos que se indique lo contrario, son del informe “Trabajo Decente e Igualdad de Género” elaborado por OIT, UNUMujeres et al (2013), lanzado durante la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA.

Caribe el desempleo entre las mujeres es mayor que entre los hombres (7,6% vs. 5,6% en 2013), mientras que para Estados Unidos y Canadá esta situación hoy es inversa (6% vs. 6,6% para Estados Unidos y 5,4% vs. 6,1% para Canadá). En la Sub Región las mujeres están sobre representadas en el empleo informal: 53,7% de las trabajadoras tienen ese tipo de empleo, en comparación con el 47,8% de los trabajadores. Esta mayor proporción de mujeres con trabajos informales se explica por su mayor presencia en el servicio doméstico informal. Cabe notar que el trabajo doméstico es desde un punto de vista cuantitativo la ocupación más importante para las mujeres de la región, pues concentra a 15,3% de la fuerza laboral femenina¹⁵.

La diferencia de ingresos entre trabajadores de ambos sexos sigue siendo muy marcada. Las mujeres reciben menos ingresos que los hombres en todos los segmentos ocupacionales. Las mayores brechas se registran en el trabajo por cuenta propia, que se asocia a la informalidad, donde el ingreso de las mujeres es 57% del masculino. Existe también desigualdad salarial entre las propias mujeres en los distintos segmentos del empleo, además de aquellas derivadas de la discriminación étnica y racial. Las mujeres ocupadas en la economía informal perciben menos de la mitad (44%) de los ingresos de aquellas ocupadas en la formalidad.

Una de las principales explicaciones de las brechas en materia de empleo es la desproporcionada carga que asumen las mujeres en las tareas de cuidado de la familia. Como lo han reconocido los Ministros(as) de Trabajo del Hemisferio, avanzar hacia condiciones más justas en el trabajo exige disminuir las disparidades existentes entre hombres y mujeres, donde “iniciativas de equidad en el lugar de trabajo, que permitan alcanzar un mejor equilibrio entre responsabilidades familiares y laborales”¹⁶ tienen un papel central.

2.3 Las poblaciones indígenas y afrodescendientes

Existe una gran diversidad étnica y racial en todos los países de las Américas, aunque tristemente la riqueza de esta diversidad no tiene

15 Datos de OIT(2013), BLS (2014) y Statistics Canada (2014), Op.Cit.

16 Art.29, Declaración de Buenos Aires adoptada en la XVI CIMT en 2009.

un paralelo justo en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, que enfrentan a lo largo de todo el Hemisferio mayores niveles de pobreza y exclusión.

Estas poblaciones se encuentran más golpeadas por el desempleo y la gran mayoría de los ocupados indígenas y afrodescendientes se encuentra en sectores de baja productividad y calificación¹⁷; en América Latina y el Caribe para las mujeres indígenas y afrodescendientes el trabajo doméstico es la ocupación más importante. La brecha de ingresos entre las minorías étnicas y el resto de la población, en los países donde esa información está disponible, es de casi 40%¹⁸, y los retornos a la educación son menores que los que recibe el resto de la población. Datos de 2006 muestran que la tasa de desempleo de mujeres indígenas y afrodescendientes fue en promedio 85% mayor que la de su contraparte masculina, mientras que para las mujeres no indígenas ni afrodescendientes fue en promedio 60% mayor que la de los hombres¹⁹.

2.4 Las personas con discapacidad²⁰

Las personas con discapacidad enfrentan también dificultades especiales en el mercado de trabajo. Estas están relacionadas con altos niveles de pobreza (82% de las personas con discapacidad en la América Latina y el Caribe vive en la pobreza), baja escolaridad (entre 20 y 30% de los niños(as) asisten a la escuela), y exclusión generalizada de la vida social, económica y política que se debe tanto a estigmatización como a una desatención de sus necesidades en el diseño de políticas, programas e instalaciones.

Se calcula que entre 80 y 90% de las personas con discapacidad están desempleadas o fuera de la fuerza laboral y que quienes sí lo están

17 CIDH (2011), La situación de las personas afrodescendientes en las Américas, OEA.

18 Ñopo, H.(2010), New Century Old Disparities, gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean, IADB.

19 OIT (2007), Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres.

20 Información estadística de website del Banco Mundial, en: Disability and inclusive development in Latin American & the Caribbean (2009).

reciben muy baja o nula remuneración y están ocupados en empleos precarios e informales con escasa o nula protección social.

A estos grupos pueden sumarse varios otros que enfrentan dificultades para encontrar y mantener un empleo, sobre todo un empleo de calidad, como los trabajadores(as) migrantes, segmentos de la comunidad LGBTI y personas reinsertadas de conflictos armados, entre otros.

3. INSTITUCIONALIDAD LABORAL E IGUALDAD

Las instituciones laborales se entienden en un sentido amplio como reglas de juego, que van más allá de las normas legales e incluyen, entre otras, las regulaciones sobre condiciones laborales, los mecanismos para establecer y controlar estas condiciones, incluyendo prioritariamente a la negociación colectiva, las organizaciones de trabajadores y empleadores y las instituciones que afectan la disponibilidad y las características de la fuerza de trabajo. Se han identificado tres canales²¹ a través de los cuales estas instituciones inciden en el funcionamiento del mercado de trabajo: cambian incentivos, facilitan una negociación eficiente y permiten aumentar la información, la comunicación y la confianza entre las partes.

En conjunto, estas instituciones tienen como finalidad garantizar la eficiencia del mercado de trabajo, proteger a los actores menos fuertes dentro del mismo y contribuir a lograr mejores condiciones de trabajo. Se ha reconocido, además, que contribuyen a hacer efectivos los derechos del trabajo decente y son determinantes en la relación entre productividad e ingresos laborales.

3.1 *Diálogo social y negociación colectiva*

La negociación colectiva es la institución laboral que tiene un mayor potencial de contribuir a la igualdad dado que interviene directamente en la relación capital-trabajo. Se ha visto que en países

21 Freeman, R. (2008), Labor market institutions around the world, Center for Economic Performance, London School of Economics

donde las instituciones (negociación colectiva) más que el mercado fijan los salarios y las condiciones de trabajo se ve una menor desigualdad y dispersión en las remuneraciones y una menor desigualdad del ingreso en general²². Este potencial de la negociación se ve restringido en las economías de la región dada su alta informalidad y, por ende, el menor número de trabajadores abarcados.

El fortalecimiento de la negociación colectiva es importante para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en aumentos salariales y por esa vía, en mayor igualdad. Así lo han reconocido los Ministros(as) de Trabajo de las Américas, reunidos en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA, que han indicado que el diálogo social y la negociación colectiva son “pilares fundamentales de la democracia y la prosperidad de nuestras naciones”²³ y, en plena crisis económica en 2009, ordenaron ampliar la negociación colectiva para incorporar “acuerdos entre las partes a los efectos de enfrentar la crisis con los menores costos posibles”²⁴.

3.2 *Salario mínimo*

El salario mínimo es una de las instituciones laborales de mayor visibilidad y ciertamente el punto neurálgico del diálogo tripartito. Las discusiones sobre su nivel adecuado y sus efectos sobre los niveles y la calidad del empleo han sido objeto de múltiples investigaciones académicas y de un gran debate, que escapa al alcance de este artículo. Lo cierto es que se ha reconocido que los aumentos moderados pero consistentes del salario mínimo real en los últimos años contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso y, más aún, a paliar las consecuencias de la crisis económica de 2008 y 2009²⁵. Varios países utilizaron el salario mínimo durante la crisis para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores y estimular sus economías, como complemento a políticas monetarias y fiscales.

22 Ibidem.

23 Art.35, Declaración de San Salvador adoptada por la XVII CIMT en 2011.

24 Art.42, Declaración de Buenos Aires adoptada por la XVI CIMT en 2009.

25 OIT y CEPAL (2012) Op.Cit.

En la búsqueda de una mayor igualdad de ingresos y funcional y dadas las relaciones entre ingresos laborales y productividad, es deseable que en la negociación del salario mínimo se tenga en cuenta no sólo la inflación sino la productividad.

3.3 Servicios de empleo, formación e iniciativas para grupos específicos

Otras instituciones o instrumentos que tienen impactos positivos en la desigualdad son los servicios de empleo o de intermediación laboral, los sistemas de formación y capacitación profesional y las iniciativas para mejorar las posibilidades de acceso y las condiciones de trabajo de grupos que enfrentan mayores desafíos en el mercado de trabajo.

Estudios recientes revelan que en América Latina la búsqueda de empleo se realiza principalmente a través de canales informales²⁶, como los contactos familiares o personales, lo que pone a los jóvenes y buscadores de empleo de sectores marginados nuevamente en situación de desventaja y es una barrera a las posibilidades de movilidad laboral y social ascendente. Por ello, combatir la desigualdad de oportunidades en el mercado de trabajo exige fortalecer los servicios de empleo o intermediación, que vinculan la oferta y demanda de empleo. Esta es una tarea en la que la región ha avanzado y debe continuar avanzando.

La región ha hecho grandes inversiones en sus sistemas de formación para el trabajo, que han contribuido a mejorar las capacidades y habilidades de la fuerza laboral pero que se ven enfrentadas a una creciente presión del sector productivo. En particular sigue siendo recurrente la existencia de una desconexión entre los contenidos de la formación y las destrezas que demanda la economía. Por ejemplo, según una encuesta del grupo Manpower, firma mundial de reclutamiento, en las Américas más que en ninguna otra región del mundo los empleadores dicen que los

26 Mazza, J. (2012) Fast tracking jobs: Advances and next steps for labor intermediation services in Latin America and the Caribbean, IADB - En países como Paraguay, México y Colombia, los trabajadores usan canales informales en el 90% de las veces que buscan empleo, en otros es de 80% o 70%.

trabajadores no cuentan con destrezas técnicas (24%) y que no pueden encontrar trabajadores con experiencia (32%)²⁷. De otro lado, 31.5% de representantes de empresas en 19 países latinoamericanos considera que la insuficiente calificación de los trabajadores representa un obstáculo serio o muy serio para el desempeño de la empresa²⁸. Esta desconexión ha sido citada como un desafío muy importante por los Ministros(as) de Trabajo de la región, que se han comprometido a buscar “mecanismos efectivos que ayuden a disminuir las diferencias entre la oferta formativa y la demanda laboral” y a promover “una mayor articulación entre el mundo del trabajo, la educación formal y los sistemas de formación profesional como elementos esenciales para mejorar las competencias laborales de los trabajadores y la complementariedad, productividad y competitividad de nuestros países”²⁹. Además, han reconocido que la capacitación y la formación permanente son herramientas importantes para avanzar en la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo.

3.4 *El papel de los Ministerios de Trabajo*

En las Américas, los Ministerios de Trabajo han tenido una importante evolución en las últimas dos décadas con el fin de responder a las presiones de la globalización, los cambios en el sector productivo, la segmentación del mercado de trabajo, en particular la informalidad, y los retos de la generación de empleo especialmente para algunos segmentos marginados o con mayores dificultades de inserción. Las funciones tradicionales de los Ministerios en términos de cumplimiento de la legislación laboral, inspección del trabajo, registro sindical y manejo de conflictos, se ven ahora complementadas por mayores responsabilidades en materia de promoción del empleo y por mayores esfuerzos para atender directamente a grupos que enfrentan mayores desafíos.

Una revisión de las funciones actuales de los Ministerios en la región arroja las siguientes funciones principales:

27 Ibidem.

28 Weller y Kaldewei (2013) Op.Cit.

29 Artículos 20 y 21, respectivamente, de la Declaración de Medellín adoptada por la XVIII CMT en 2013.

- Lograr la efectiva y eficaz aplicación de la legislación laboral y promover una cultura de cumplimiento;
- Promover relaciones laborales armoniosas basadas en el diálogo y la cooperación;
- Potenciar el diálogo social tripartito en torno a prioridades de la agenda pública a nivel nacional;
- Promover y proteger los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo establecidos en la Declaración de OIT de 1998: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación;
- Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través de políticas activas y pasivas;
- Garantizar una adecuada capacitación y formación profesional que responda a las necesidades del sector productivo;
- Participar activamente en los debates sociales y económicos y promover la efectiva articulación y coordinación de políticas laborales, sociales y económicas.

A nivel regional puede verse también la creación de nuevas oficinas o unidades y el desarrollo de programas e iniciativas focalizados dentro de los Ministerios que buscan mejorar la inserción laboral de ciertos segmentos. Se destacan las unidades de derechos fundamentales, las iniciativas de empleo juvenil y las unidades especializadas de género; estas últimas han sido particularmente apoyadas por la OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), en alianza con OIT.

En las convocatorias que anualmente realiza la OEA en el marco de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) casi la mitad de las solicitudes de cooperación y asistencia técnica (45%)³⁰ que

30 De 316 propuestas presentadas por los Ministerios de Trabajo a

presentan los Ministerios se centran en los temas de empleo (servicios de empleo, formación profesional, sistemas de información del mercado de trabajo), o en atención a poblaciones vulnerables. Esto evidencia el reciente desarrollo de estos servicios en algunos Ministerios así como la necesidad de su fortalecimiento en otros.

La región ha avanzado también en crear más espacios institucionalizados de diálogo social en los que gobiernos, trabajadores y empleadores pueden debatir sobre temas más amplios de sus agendas nacionales. El diálogo tripartito está trascendiendo el ámbito sociolaboral para contribuir a la agenda de desarrollo económico y social.

4. EL APOORTE DE LA OEA

La OEA ha sido testigo de primera mano de la evolución de los mercados de trabajo en la región y ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones laborales a través de su Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Este foro, que en 2013 celebró su 50º aniversario, reúne a las autoridades laborales de todo el Hemisferio para analizar y tomar acción sobre los desafíos más apremiantes del mundo del trabajo; por ello, en sus debates se refleja la historia sociolaboral de la región. La desigualdad en el mercado de trabajo ha sido una de las preocupaciones de la CIMT, sobre todo en años recientes, probablemente debido a la persistencia de esa desigualdad y a la precariedad laboral que enfrentan aún demasiados colectivos sociales.

En el seno de la CIMT donde, junto a los Ministros(as) de Trabajo se encuentran representantes de trabajadores y empleadores, han surgido importantes discusiones para atender la desigualdad en el mercado de trabajo. Se reivindica la importancia de la negociación colectiva y, como su prerrequisito, de la libertad sindical, y se complementa con el concepto de diálogo social amplio e inclusivo, que se considera pilar de la democracia y el progreso. Ha surgido un llamado creciente a la necesidad de coordinar las políticas laborales y sociales con las políticas económicas, dentro de

convocatorias de la RIAL/OEA entre 2007 y 2014.

ellas las políticas fiscales y productivas, reconociendo que esa coordinación “es indispensable para lograr un crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado, generar y preservar el empleo de calidad, reducir la pobreza y aumentar la cohesión social”³¹. Igualmente, se ha reafirmado la necesidad de fortalecer a los Ministerios de Trabajo para que puedan hacer frente a las cambiantes realidades del mundo laboral y productivo, y se ha promovido que a la par con sus funciones tradicionales en materia de cumplimiento de la legislación y apoyo de relaciones laborales, se desarrollen sus funciones en materia de formación y servicios de empleo. Finalmente, se han tomado decisiones para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, las mujeres y las minorías étnicas, entre otros.

La OEA ha hecho también un aporte importante al diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores a nivel hemisférico, no sólo desde los inicios de su Conferencia ministerial, sino recientemente dentro de su Asamblea General y el proceso de Cumbres de las Américas. En estos ámbitos los tres actores tienen un espacio de interacción en los que se plantean recomendaciones y preocupaciones, dentro de las que han surgido los temas de desigualdad y discriminación en el trabajo, y se debate sobre asuntos centrales de la agenda hemisférica.

De otro lado, los propios Ministerios de Trabajo dentro de la CIMT crearon la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) con el objetivo de fortalecer sus capacidades humanas e institucionales a través de un mecanismo aglutinador y difusor de conocimientos y experiencias. Esta Red es coordinada desde la OEA y los Ministerios la financian y definen sus prioridades y operación.

La RIAL ha permitido que las administraciones laborales analicen y busquen soluciones compartidas a temas emergentes, identifiquen recomendaciones de política, adopten y adapten prácticas que han mostrado resultados y se fortalezcan mutuamente. Esto se logra a través de intercambios directos, bilaterales y en terreno, así como de eventos hemisféricos que reúnen a los especialistas de una determinada temática,

31 Art.9, Declaración de Medellín adoptada por la XVIII CIMT en 2013.

como el empleo juvenil, la inspección del trabajo o el diálogo social³². Dada la importancia de la protección social como un pilar de la inclusión y la igualdad, tanto dentro como fuera del mercado de trabajo, es preciso mencionar también a la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), coordinada igualmente desde la OEA y que se ha constituido en una valiosa comunidad de aprendizaje en esta materia.

La existencia de estos mecanismos de intercambio y aprendizaje mutuo resulta de enorme utilidad y relevancia en el contexto actual dados los cambios en las administraciones del trabajo, el surgimiento de nuevas responsabilidades, la creación de nuevas estructuras internas y la permanente necesidad de su modernización y fortalecimiento. La Conferencia ministerial y las redes interamericanas contribuyen a dar respuesta a los desafíos del mercado de trabajo comentados en este artículo, que son comunes a la vasta mayoría de los países de la región y que exigen de soluciones innovadoras y urgentes. La OEA, como foro regional, es el espacio privilegiado para fomentarlos.

CONCLUSIÓN

En el mercado de trabajo se encuentran los individuos, las empresas, los hogares y los gobiernos y de su funcionamiento depende, en gran medida, el desarrollo económico, la gobernabilidad y la cohesión social. Este espacio conecta la situación macroeconómica con el bienestar de los hogares en la medida en que asigna los rendimientos de la productividad a través de salarios, transmite los impactos de expansiones o contracciones económicas a través de la cantidad y la calidad del empleo, permite acceder a la protección social y aprovechar las capacidades y potencialidades individuales.

32 A la fecha, la RIAL ha realizado casi 80 intercambios bilaterales entre Ministerios de Trabajo, ha realizado 18 eventos hemisféricos especializados en temas prioritarios y emergentes, y ha capacitados a más de 855 funcionarios y a más de 70 representantes de trabajadores y empleadores. Reúne además a expertos de organismos especializados. Más información: www.rialnet.org.

En el trabajo se hacen explícitas múltiples desigualdades y discriminaciones que vienen de otros ámbitos (educativos, culturales y sociales), pero que aquí cobran duraderas repercusiones.

Los más pobres, los menos educados, las minorías étnicas, los afrodescendientes, los jóvenes y las personas con discapacidad y, dentro de ellos, las mujeres, enfrentan niveles más altos de desempleo y son quienes representan el grueso de la informalidad. En el empleo informal estos grupos tienen menores ingresos de los que podrían ganar en la formalidad y no logran estar cubiertos por la protección social, de tal forma que quedan a la deriva frente a riesgos como la enfermedad y se encontrarán desprotegidos en la vejez. Esta situación hará que para ellos y sus familias sean escasas o nulas las posibilidades de movilidad y crecimiento.

En consecuencia, en las condiciones de trabajo no sólo se reflejan las desigualdades sino que se perpetúan, de ahí la centralidad de atender los desafíos del mercado laboral también en la lucha por la igualdad, además del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Enfrentar estos desafíos implica, entre otros, aumentar la productividad en general y especialmente de los segmentos más precarios; mejorar la formación para el trabajo; ampliar la cobertura de la protección social; mejorar los canales para la creación y formalización de empresas; eliminar la discriminación y mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, en especial la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En este esfuerzo las instituciones laborales, en sentido amplio, y las administraciones laborales, tienen una responsabilidad especial. De hecho, los Ministerios de Trabajo se han venido transformando para atender mejor a las nuevas realidades del mundo del trabajo; han ampliado sus funciones para incidir más en la promoción del empleo y para atender a ciertos grupos que enfrentan mayores dificultades, se modernizan y plantean nuevas iniciativas y programas.

Lo anterior genera un terreno fértil para el intercambio de ideas y el fortalecimiento mutuo y hace que el diálogo y la cooperación en

materia laboral a nivel regional cobre mayor relevancia. En este aspecto la OEA ha recorrido un largo camino y seguirá trabajando de la mano con las administraciones laborales y los representantes de trabajadores y empleadores para continuar encontrando soluciones compartidas y definiendo alternativas que conduzcan a la plena igualdad en el trabajo.

*Jefa de la Sección de Trabajo y Empleo, Departamento de Inclusión Social, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral



De algunas desigualdades en el derecho interamericano

*Jean Michel Arrighi**

En la Asamblea General de la OEA, en su Consejo Permanente, en sus distintas instancias de representación gubernamental, participan todos los países de las Américas. Con sus diferencias de tamaño, riqueza, población, todos actúan con el mismo derecho a un voto. Todos se han comprometido a cumplir la decisión mayoritaria, les sea favorable o desfavorable. Si las sociedades nacionales conocen múltiples desigualdades, como lo muestran los artículos que integran este libro, la sociedad internacional también las conoce. En ella se han ampliado a medida que se fue multiplicando el número de sus actores. Ya no es un club de unos pocos países, hoy estos son más de doscientos. A ello se suma la acción de las organizaciones de toda naturaleza, propósitos e integración, así como la participación en instancias internacionales hasta ahora reservadas a los Estados del individuo o de las empresas privadas. Por otra parte, ya el derecho internacional no se ocupa sólo de algunas relaciones interestatales; ahora ingresa al ámbito interno de los países para ocuparse de asuntos que antes le estaban vedados. Todo ello ha impactado al sistema interamericano. Lo afecta, lo obliga a revisarse, lo lleva a adoptar decisiones novedosas, impensables hace apenas unas pocas años.

1. SOCIEDAD INTERNACIONAL, SOCIEDAD DE DESIGUALES

A mediados del siglo XX eran apenas unos cincuenta los países independientes que crearon las Naciones Unidas. De ellos, veintiuno eran miembros del Sistema Interamericano. Al ámbito universal aportaron su patrimonio jurídico e institucional. Hoy son casi doscientos los miembros de la ONU, y de ellos treinta y cinco son los miembros de la OEA.

El derecho que emanara de la sociedad de Estados por mucho tiempo se limitó a la regulación de unos pocos aspectos de las relaciones entre ellos. Una estructura descentralizada, sin autoridades comunes, sin medios acordados para la ejecución obligatoria que asegurase el respeto a sus normas, favorecía la primacía del más fuerte.

La realidad actual ya no permite esta forma de actuar, pese a que subsisten aún hoy. Las cadenas en la producción de bienes y servicios, la circulación de personas, las tecnologías de las comunicaciones, las amenazas del crimen organizado, entre muchos factores, exigen una respuesta del orden jurídico internacional con la participación activa de todos sus miembros.

El derecho internacional se ha ido expandiendo al punto que es difícil encontrar alguna actividad que no esté regulada simultáneamente por éste y por el derecho interno. La protección de los derechos del individuo, el derecho laboral, el régimen comercial, y más recientemente, la propia forma de gobierno que se da un país es objeto de vigilancia internacional aceptada, por lo menos en algunas regiones, a empezar en el continente americano.

Por supuesto que quedan espacios que sólo pueden ser regulados internacionalmente: impedir el uso de la fuerza y promover la solución pacífica de las controversias entre Estados, elaborar reglas para la administración de recursos compartidos, ríos, mar, espacio aéreo; establecer criterios comunes para la delimitación de fronteras, como ocurriera con el *uti possidetis* nacido en este continente.

Pero el orden jurídico internacional tiene otras desigualdades, comunes a todos los países, grandes o pequeños. No es toda la sociedad la que participa directamente. Es el Poder Ejecutivo quien tiene, en general,

la exclusividad de la representación del Estado. Es quien actúa en los organismos internacionales, quien adopta los tratados, quien aprueba las resoluciones. Es limitada la participación de los poderes legislativos, a lo sumo en el proceso de aprobación de los tratados, y menos aún la de los miembros del poder judicial. Y sin embargo la cada vez más estrecha vinculación entre lo nacional y lo internacional exigen que estos poderes también se incorporen para velar por la aplicación de obligaciones adquiridas internacionalmente. Baste recordar el papel creciente de los jueces nacionales en la ejecución de sentencias internacionales y de laudos arbitrales.

Para lograr muchos de estos objetivos, fueron surgiendo las organizaciones internacionales. Pero allí también aparecen desigualdades. Las hay cuyas decisiones son ponderadas; no todos los miembros tienen el mismo peso al momento de votar. Es el caso de los bancos internacionales. Otras organizaciones se han dotado de cuerpos de integración restringida, con poderes importantes y donde un pequeño grupo de países tiene la posibilidad de impedir una decisión, aunque ello vaya contra la voluntad mayoritaria. Es el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Otras muchas organizaciones han dispuesto que sus decisiones deben ser aprobadas por unanimidad de sus miembros, con lo que cada uno de ellos tiene un derecho de veto.

2. EL SISTEMA INTERAMERICANO: LOS PRINCIPIOS QUE LO REGULAN.

Desde los inicios de su vida independiente, los países americanos buscaron caminos para ir evitando estos escollos. Fueron dotándose de un conjunto de normas y de instituciones comunes que han ido construyendo un verdadero tejido que debería permitir la cooperación en los más variados campos. Abolieron el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, promovieron la solución pacífica de las controversias, acordaron que toda decisión sería el resultado del voto mayoritario, en un pie de igualdad entre todos sus miembros.

A poco de lograda la independencia, a principios del siglo XIX, los nuevos países americanos fueron negociando los primeros instrumentos convencionales para asegurar la paz entre ellos, primer paso para una cooperación. Ese fue uno de los propósitos del Congreso de Panamá de 1826 convocado por Bolívar, y fue en torno a lo cual se convocó la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889-1890. A partir de allí, en sucesivas reuniones al más alto nivel, se irá tejiendo una red normativa que cubre múltiples aspectos tanto del derecho internacional público como privado. Pero lo más notable es el proceso de puesta en marcha de instituciones, pioneras y que servirán décadas más tarde, de ejemplo a nivel universal y de otras regiones. Baste recordar que en las primeras décadas del siglo pasado se crean, entre otras instituciones, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Comité Jurídico Interamericano, la Unión Panamericana – actual Organización de los Estados Americanos-. Ya en 1890 se piensa en crear un Banco de Desarrollo, el actual BID; posteriormente, en 1923, se imagina una Corte Interamericana de Justicia para lo que se prepara un “Código de la Paz”, en 1959 se establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y desde la OEA irán naciendo nuevas instancias ante nuevos desafíos: telecomunicaciones, combate a las drogas, cooperación contra el terrorismo, entre otros muchos.

Este conjunto de normas e instituciones, en cuyo centro de creación jurídica se encuentra la OEA, se asienta en tres principios fundamentales: la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos, el respeto al derecho internacional. Estos tres principios que nacen de la constatación de la desigualdad real y de la necesidad de cooperar entre los países están íntimamente entrelazados.

a. La igualdad jurídica de los Estados.

Constatada la desigualdad real entre los países, el orden jurídico trata de neutralizarla en lo posible. Dice la Carta de la OEA en su artículo 10

que “los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional”. Es ésta una ficción jurídica, los países no son iguales, pero es una ficción jurídica sin la cual no hay sociedad internacional. En el sistema interamericano tiene múltiples traducciones. Una de ellas es la regla “un estado-un voto”, de acuerdo con la cual no sólo cada país tiene el mismo derecho de voto sino que toda decisión se aprueba por mayoría, excluyéndose el voto calificado en cualquiera de sus formas. Otra es la norma según la cual todos los órganos e instancias gubernamentales en el marco de la OEA están abiertas a todos los Estados miembros; no hay órganos de participación restringida a sólo algunos países miembros.

b. El principio de no intervención.

La contracara necesaria, constatada la desigualdad real, es el principio de no intervención de un país en los asuntos internos de otro. “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”, dice el artículo 19 de la Carta de la OEA. Y agrega el artículo 20: “ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”. Este es el escudo para proteger al que es más débil en la realidad del que es más poderoso. Son las fisuras a este principio las que debilitan el principio de la igualdad jurídica y dañan a las instituciones internacionales que deben velar por su respeto. El sistema interamericano lo vivió en carne propia durante la “guerra fría”, en muchos de los casos de aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

c. El respeto al derecho internacional.

El tercer principio, aquel que debe sostener a los dos anteriores, es el del respeto al derecho internacional. “El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones reciprocas; el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” dicen los dos primeros párrafos del artículo 3 de la Carta de la OEA. Este derecho internacional es en buena medida el derecho emanado de los órganos de la OEA. Es allí que la Asamblea General, el Consejo Permanente, las conferencias especializadas, y los órganos integrados por personas independientes, como lo son el Comité Jurídico Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y todos ellos con el apoyo técnico de la Secretaría General, participan en la preparación y adopción de dichas normas. Estas son tratados pero también otras fuentes: resoluciones, declaraciones, propuestas de leyes-modelo.

3. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

Este derecho surgido de la organización regional de distintas fuentes ha ido ampliando su contenido y sus efectos con el correr del tiempo.

En su origen el corazón de la elaboración jurídica tenía como objeto preservar la paz mediante la prohibición del uso de la fuerza, la exclusión del derecho de conquista y la obligación de solucionar pacíficamente las diferencias, todo lo cual eran formas de limitar el poder de los más fuertes. Pero ello fue creando un riquísimo marco normativo, incluido un Código de Derecho Internacional Privado, el “Código Bustamante”. En 1948, junto con la Carta de la OEA, se aprobó el Tratado sobre Solución Pacífica, el “Pacto de Bogotá”. Pero por décadas fue letra muerta, prevaleciendo la intervención y la fuerza para imponer soluciones a conflictos entre nuestros países. Fue recién a partir de la década del 80 en que los países

americanos empezaron a invocarlo y de común acuerdo, ya que se trata de una cláusula de reconocimiento de la competencia inserta en el Pacto, han llevado sus controversias ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

a. La relación con los derechos nacionales.

Rápidamente el derecho interamericano se fue adentrando en temas que hacían al orden jurídico de cada uno de sus Estados Miembros. Asuntos que hasta ayer eran de la competencia exclusiva de los países fueron dejando de serlo y están hoy siendo objeto de regulación por parte del derecho interamericano, sin que ello viole el principio de no intervención. El ejemplo “clásico” es el de la protección de los derechos humanos. Las obligaciones para los países americanos surgen, antes de la adopción de la convención, en 1969, de una resolución, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, de 1948. Y ésta abarca a todos los estados miembros de la OEA, por el solo hecho de ser miembros: sean o no parte del “Pacto de San José de Costa Rica”, fuesen o no miembros de la OEA en 1948.

Otro caso más reciente, y nuevamente pionero, son las normas interamericanas para la defensa de la democracia representativa, donde coexisten normas convencionales con resoluciones de la Asamblea General. Las normas de la Carta de la OEA de 1948 (artículo 3d), las introducidas por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 (artículo 2b) y por el Protocolo de Washington de 1992 (artículo 9) deben ser leídas también a la luz de las definiciones que sobre el concepto de “democracia representativa” diera la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 y dos resoluciones de la Asamblea General, la resolución 1080 de 1991 y la “Carta Democrática Interamericana” de 2001. Hasta la fecha son éstas dos últimas resoluciones las que han sido más invocadas en casos de crisis.

Quando a mediados de los años noventa se comenzó a discutir en la OEA la posibilidad de cooperar entre los miembros para combatir la corrupción, hubo voces que se alzaron para decir que ello era de la

competencia de cada país y no era un asunto a ser abordado por el derecho internacional. Prevalció la cooperación interamericana y luego de un proceso en el que participaron numerosas instancias de la OEA se adoptó, en 1996, el primer tratado internacional sobre este tema, la Convención Interamericana contra la Corrupción, que sería seguida de la puesta en funcionamiento del mecanismo para asegurar su cumplimiento, en el que todos los países, en igualdad de condiciones, se evalúan mutuamente, informan y se formulan, recíprocamente, recomendaciones. Hoy ello abarca también visitas *in situ* que posibilitan a los evaluadores el contacto directo con todos los actores nacionales, políticos, académicos, periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, magistrados, entre otros. Aquí también coexisten una convención con resoluciones posteriores, la que creara el Programa Interamericano contra la Corrupción y la que estableciera el Mecanismo de Seguimiento.

Hay muchos otros ejemplos recientes donde las políticas nacionales se ven, analizan, evalúan y se proponen alternativas. Tal vez el más reciente sea el relativo al combate a las drogas.

Hay también ejemplos en que la organización no se limita a evaluar los sistemas jurídicos nacionales en cuanto a su cumplimiento con las obligaciones internacionales, sino que además les propone textos que les permitan cambiar sus normas internas. Es el caso de distintas leyes-modelo, algunas de las cuales fueron aprobadas por la Asamblea General, tal la ley-modelo interamericana sobre acceso a la información pública.

b. La relación con otros actores.

Ya no son solamente los representantes del Poder Ejecutivo quienes participan en la sociedad internacional. Son muchos otros los actores que hacen oír su voz. Y de ello tampoco ha sido ajena la OEA. El individuo tiene la posibilidad de reclamar por la defensa de sus derechos ante las instancias interamericanas de protección de los derechos humanos. Los representantes de los pueblos indígenas, luego de muchos avatares, han conquistado el derecho a participar en el proceso que tal

vez un día lleve a la adopción de una declaración interamericana. Las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el combate contra la corrupción presentan sus informes ante el mecanismo de seguimiento de la convención. Los defensores de los derechos humanos presentan periódicamente los resultados de su trabajo ante el Consejo Permanente y son reconocidos por la Asamblea General.

Aún dentro del Poder Ejecutivo, la regla era que la actuación ante la organización regional quedase en manos de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En la OEA se han ido abriendo espacios e instancias para la cooperación entre otras áreas de este poder del Estado. Es el caso de las reuniones de Ministros de Educación, de Ministros de Trabajo, de Ministros de Seguridad Pública. Un buen ejemplo, que ha fomentado la cooperación a partir del derecho interamericano, es el trabajo que realizan los Ministros de Justicia. Estos se reúnen periódicamente en el marco de la OEA. El objetivo primero es el de dar efectivo cumplimiento a los convenios interamericanos en materia de cooperación jurídica, empezando por aquellos relativos a la asistencia en materia penal, a las extradiciones, pero también en otros campos, como familia o niñez. Para ello se han creado redes de autoridades nacionales, la Secretaría General ha posibilitado los medios técnicos y el apoyo jurídico, y de esa forma todos los estados miembros de la OEA pueden dar y recibir la cooperación requerida en estos casos, cosa que antes se limitaba a aquellos países con mayores posibilidades financieras, mejores medios de comunicación y buen acceso al asesoramiento técnico necesario. Estos mecanismos, con la posibilidad de participación igualitaria de todos los países, han llevado a que estas convenciones conociesen un auge en lo relativo a sus ratificaciones, así como la promoción de nuevos textos que las actualizan.

También los demás poderes del Estado han pasado a actuar para la inserción del derecho interamericano en sus ordenamientos. Las distintas leyes-modelo necesitan de la participación de los legisladores nacionales: los distintos talleres locales para la difusión de la ley interamericana sobre acceso a la información o aquellos para la difusión

de la ley interamericana sobre garantías mobiliarias son algunos ejemplos. El poder judicial también ha venido participando de distintas iniciativas de la Organización. El Programa de Facilitadores Judiciales que facilita el acceso a la justicia a poblaciones rurales alejadas de juzgados y de otras autoridades, es posible porque el poder judicial de los países donde está instalado reconoce la legitimidad de las acciones de estos ciudadanos y ciudadanas. Y hoy son cada vez más los países que solicitan su instalación, no sin antes haber pasado por muchas reticencias y resistencias de los magistrados que podían ver amenazadas sus competencias.

Desde hace ya muchos años, la Organización ha ganado el reconocimiento de las autoridades nacionales para la observación de los procesos electorales. También en esta materia, algo que parece una actividad normal para la organización regional, fue, en sus orígenes, vista como una amenaza al principio de no intervención. De ello queda algún vestigio en las normas presupuestales que restringen el uso de recursos del fondo regular para ello. Acá la organización, en particular su Secretaría General, mantiene una estrecha colaboración con las instituciones de contralor electoral de los países miembros. Ya es raro oír hablar de fraude electoral en la región.

4. ALGUNOS NUEVOS DESAFÍOS

Tanto la multiplicación de nuevos actores como las nuevas competencias que hoy tiene el sistema interamericano generan nuevas desigualdades y por lo tanto nuevos desafíos para enfrentarlas.

a. Los nuevos miembros del sistema.

Por muchas décadas el sistema interamericano fue esencialmente un sistema compartido por los países latinoamericanos y los Estados Unidos; a veces divididos, a veces distantes, a veces unidos. Hoy, de los veintiún miembros que participaron en la creación de la OEA en 1948, hemos pasado a treinta y cinco. Bueno es recordar que nunca ningún país denunció la Carta de la OEA. Entre los catorce nuevos miembros

se encuentran algunos de los más pequeños del planeta, y se encuentra también Canadá. Vienen con nuevas preocupaciones, con nuevas demandas y con nuevos aportes. Todos ellos pertenecen al sistema del *common law* (Canadá comparte los dos sistemas jurídicos de la región); conocen otras tradiciones judiciales; no participaron en buena parte de la construcción de instituciones regionales a las que se incorporan. Vienen pues con algunas desventajas, por no decir desigualdades, con relación a los “fundadores”. Estas desventajas las suplen con un ejemplar trabajo de grupo que les ha permitido tener un peso creciente en el proceso de toma de decisiones en los órganos de la OEA. Varios de los países del Caribe anglosajón ya han adherido a numerosas convenciones interamericanas, en particular a la Convención contra la Corrupción, a la Convención de Belem do Pará sobre violencia contra la mujer, y algunos de ellos, al “Pacto de San José de Costa Rica”. Canadá por su parte ha rápidamente adquirido un reconocido liderazgo en algunos aspectos de la cooperación jurídica. Fue el impulsor, por ejemplo, de la red interamericana de asistencia mutua en materia penal en las reuniones de ministros de justicia y ha contribuido al desarrollo de las misiones de observación electoral desde sus inicios.

Si bien siempre existieron instancias subregionales con variados objetivos, en los últimos años éstas se han fortalecido. Algunas se vienen constituyendo como foros del más alto nivel, otras tienen mecanismos judiciales comunes, otras también empiezan a desarrollar legislaciones comunes y parlamentos regionales. Son también medios para fortalecer uniones y así neutralizar desigualdades en espacios más amplios, ya a nivel regional – la OEA y las demás instituciones interamericanas- o las Naciones Unidas, en particular en el seno de su Asamblea General.

b. Sobre otros actores: el caso de la defensa de la democracia.

Ya nos referimos a las normas que rigen la defensa de la democracia representativa en la región. Pero ellas necesitan ser invocadas por quienes tienen competencia para ello para poder ser aplicadas. Y quienes tienen competencia para ello son los gobiernos, es decir los representantes del

Poder Ejecutivo. Las dos resoluciones que prevén la adopción de sanciones –la resolución 1080 y la Carta Democrática Interamericana- o el artículo 9 de la Carta de la OEA, dejan esta decisión en manos ya de una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores ya de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Y la Carta Democrática cuando autoriza a que se solicite asistencia frente a una crisis que no llega a ser ruptura del orden democrático, pone dicha solicitud en manos del gobierno amenazado, ya porque la solicita (artículo 17) ya porque consiente a que ello ocurra (artículo 18). Salvo los casos en que fueron derrocadas las autoridades electas en los que una vez se aplicó la resolución 1080 (Haití 1992) y otra la Carta Democrática Interamericana (Honduras 2009), en todos los demás casos estas normas sólo pudieron invocarse a pedido de poderes ejecutivos. Tal fue lo que ocurrió por ejemplo en dos ocasiones a solicitud del gobierno de Nicaragua en 2004 y 2005 cuando éste veía sus poderes limitados por un enfrentamiento con el Parlamento. Lo mismo sucedió en 2005 en Ecuador donde solo pudo ponerse en marcha la asistencia prevista en la Carta Democrática cuando el Presidente interino acudió a la OEA luego de un conflicto del Presidente anterior con el Poder Judicial, que terminó primero en la disolución de la Corte Suprema y luego en la destitución del jefe del Ejecutivo por el Congreso. En síntesis: son los poderes ejecutivos quienes tienen el monopolio de la puesta en marcha de estos procedimientos interamericanos.....los demás poderes, cuando son las víctimas, no tienen acceso a ellos. Este tema, de fundamental importancia para mantener la igualdad de los poderes también en el plano internacional, fue señalado reiteradas veces, a partir de un primer informe al Consejo Permanente del año 2010, por el Secretario General de la OEA. No es fácil de lograr. El derecho internacional sigue siendo, en buena medida, estado-céntrico y por el estado actúa el poder ejecutivo. Pero ello, en caso de enfrentamiento entre poderes, genera, internacionalmente, una desigualdad a favor de uno de ellos.

c. Las instituciones del sistema interamericano.

Ya vimos cómo, desde sus inicios, se fue construyendo un amplio tejido de instituciones regionales encargadas de los más variados aspectos de la cooperación. La salud, la niñez, las mujeres, la agricultura, el financiamiento para el desarrollo, los derechos humanos, el derecho, las telecomunicaciones, etc. son algunas de las áreas que dieron lugar al nacimiento de organizaciones internacionales interamericanas. Algunas nacieron antes de que, en 1948, se creara la OEA. Otras fueron constituidas por la OEA. Algunas instancias anteriores se incorporaron a la Carta de la OEA o están integrados a ella, caso del Comité Jurídico Interamericano por ejemplo. Otras mantienen un vínculo a través de la Secretaría General que les da apoyo: caso de la Comisión Interamericana de Mujeres o del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes. Otras organizaciones anteriores crearon su propio régimen separado del de la OEA, caso de la Organización Panamericana de la Salud (la que además se vinculó también al sistema universal una vez creada la Organización Mundial de la Salud) o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, y otras mantuvieron lazos con la OEA que variaron en el tiempo, caso de la Junta Interamericana de Defensa. Algunas instituciones creadas después de 1948 fueron incluidas entre los órganos de la OEA, caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, otras no pasaron a formar parte de sus órganos, caso del Banco Interamericano de Desarrollo.

La idea era la de un sistema, que presidía las Conferencias Americanas que se reunían de cuatro en cuatro años, luego sustituidas por la Asamblea General de la OEA a partir de la reforma a la Carta de 1967 en vigor desde 1971, y cuya coordinación estaba a cargo de la Unión Panamericana, la actual Secretaría General de la OEA y su Consejo Permanente. Ello no sucedió.

Tenemos todas las instituciones funcionando, cubriendo el más amplio abanico de temas, pero con recursos y poderes distintos. Se genera acá una nueva fuente de desigualdad en el sistema, la desigualdad entre las organizaciones que lo integran.

En cierta forma ese vacío que dejaban las Conferencias Americanas podría ser llenado por las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno que se vienen celebrando periódicamente desde 1994. En algún caso se ha dado: fueron los Jefes de Estado allí reunidos los que encomendaron a la OEA la elaboración de la convención contra la corrupción o la adopción de una carta democrática y más recientemente le solicitaron al Secretario General un informe sobre la situación de la droga en las Américas. Pero queda la asignatura pendiente de lograr un verdadero sistema con instituciones iguales, coordinadas y donde cada una con los recursos distribuidos adecuadamente cumpla las funciones para las que fuera creada. Es esta una desigualdad que el tiempo puede ir aumentando, en perjuicio de todos los ciudadanos del continente.

CONCLUSIONES

El tema es muy vasto.¹ Cada uno de estos puntos ha sido objeto de muchos estudios razón por la cual no hemos incluido notas de pie de página². Los tomos que recogen los Cursos de Derecho Internacional que desde los años 70 se dictan en Rio de Janeiro organizados por la Secretaría General³.

Hemos tratado de sobrevolar la historia y la evolución del sistema interamericano y de las desigualdades a las que fue haciendo frente. Primero aquella que proviene de la propia desigualdad de los estados miembros que lo integran. La más fácil de ver, la más difícil de evitar. En ello nuestro sistema regional fue pionero: reglas para preservar la igualdad jurídica y evitar el abuso de poder, instituciones que fortalezcan

-
- 1 Mucha de la información sobre actividades actuales que acá se mencionan pueden verse en detalle en la página de internet de la Secretaría General, en especial en la que corresponde a la Secretaría de Asuntos Jurídicos: www.oas.org/es/sla/.
 - 2 Para una bibliografía detallada remito al lector al curso que dictara en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, "L'OEA et le droit international", publicado en el tomo 355(2011) de su Recueil des Cours.
 - 3 Las clases referidas al Sistema Interamericano desde 1974 hasta 2001 han sido recopiladas en dos tomos, ed. OEA, 2003.

el respeto al derecho y la cooperación entre todos, medios adecuados para solucionar las controversias.

Pero han ido surgiendo nuevas formas de desigualdad, que se iban percibiendo a medida que el derecho interamericano iba adentrándose en terrenos que hasta entonces le estaban vedados: los derechos humanos, la defensa de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y de sus instituciones, entre otros. Se hace visible la desigualdad entre los distintos actores tanto nacionales como internacionales que interactúan. Los representantes de los distintos poderes del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos, los individuos, las empresas, demandan cada día con más énfasis voz en procesos que les impactarán directamente. Con muchas dificultades, las inherentes a una sociedad y a un derecho internacionales en manos de los gobiernos, el sistema interamericano ha abierto nuevas vías de participación.

Pero tal vez hoy volvamos a lo que fuera percibido en los orígenes del sistema por sus fundadores: la necesidad de contar no sólo con un tejido normativo común sino también con una red institucional coordinada, que rápidamente se diseñó y creó, para que asegurase la cooperación entre los países americanos. Hoy las instituciones están. No veo qué tema no tiene su instancia interamericana donde es tratado. Pero estas organizaciones se han vuelto desiguales, en particular en el apoyo financiero que reciben por parte de los mismos estados que son miembros de todas ellas. Ya no son sólo los países los desiguales; hoy lo son las instituciones internacionales también. Tenemos el tejido normativo con mecanismos aceitados para velar por su cumplimiento y con instancias preparadas para proponer su desarrollo futuro. Tenemos las instituciones adecuadas en muchísimos campos. Estamos en condiciones de hacer frente a esta nueva fuente de desigualdades.

*Secretario de Asuntos Jurídicos



Inclusión Social y drogas en las Américas

Paul E. Simons*

José L. Vázquez**

Víctor Martínez***

El fenómeno de las drogas se presenta en la vida cotidiana de la gente, en simultaneidad de formas y en interacción con otros procesos, por lo que debe ser entendido en su complejidad y no en el marco de relaciones directas o causales. La inclusión o integración social es un proceso que, en principio, se da en dos direcciones. Por un lado, desde los individuos, que deben recorrer itinerarios afirmativos para su desarrollo personal siendo sujetos activos de dicho proceso; y por otro, desde la sociedad y sus instituciones, que deben funcionar como un entorno responsable, ético, solidario y respetuoso para las personas con vínculos problemáticos a las drogas, facilitándoles su proceso de tratamiento y reinserción social.

A los fines prácticos de presentación de las ideas centrales de este documento y de descripción de los proyectos y actuaciones relacionadas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)¹ de la Organización de los Estados Americanos, los conceptos de inclusión, integración, cohesión y reinserción social que se emplean

1 La CICAD fue establecida en el año 1986, como foro político y marco de apoyo técnico a los Estados miembros para abordar el problema de las drogas en las Américas, contribuyendo así al desarrollo regional mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y la canalización de esfuerzos colectivos para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas en el Hemisferio.

en los diferentes apartados y bajo diferentes perspectivas de análisis se consideran asimilables o afines –sin perjuicio de otras consideraciones semánticas y metodológicas- ya que reflejan una misma noción básica de incorporación plena de los individuos afectados a sus ámbitos particulares de relación y desarrollo personal, laboral, familiar y, de manera general, a su vida en sociedad.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1 *Diversidad del problema de drogas en las Américas*

Al hablar de diversidad frente al fenómeno de las drogas se hace referencia tanto a su propia complejidad y el contraste de realidades que comprende, como a los diferentes enfoques, abordajes y respuestas que se plantean para enfrentarlo. No existe un solo problema relacionado con las drogas en el hemisferio sino múltiples problemas asociados, a su vez, a las particulares características de los países, pero también a la posición que sus gobiernos, instituciones y actores asumen con respecto al problema. De esos problemas, los más apremiantes para los individuos y los países son, entre otros, los intensos niveles de violencia y desigualdad social que se asocian comúnmente al tráfico de drogas y los cambios que -paralelamente- han venido ocurriendo en los patrones de consumo de drogas en las Américas.

Es por ello, que las formas en que el problema de las drogas afecta a los países es diversa y por lo tanto son variadas las formas de reaccionar ante él, así como difieren los efectos que esas reacciones puedan tener sobre el problema. En resumen, que todos viven el problema, pero lo viven de manera distinta. Y lo mismo ocurre con los países, para los cuales el problema se manifiesta de manera diferente según sus realidades y contextos específicos.

Estamos por lo tanto, frente a un problema multidimensional y multiagente de profunda repercusión social, que pone a prueba la fortaleza

de los gobiernos e instituciones implicadas y, dentro del cual, aparecen indicios de que el tráfico de drogas es la actividad que genera el mayor volumen de delito y violencia y crea los mayores problemas y desafíos de seguridad pública a los países por donde ese tránsito se realiza.

En cuanto al cambio de patrones de consumo de drogas en las Américas se puede decir que existe una mayor prevalencia de consumos específicos de determinadas drogas, allí donde la pobreza, la exclusión y la violencia afecta a los grupos más vulnerables de la sociedad, así como se percibe una demanda creciente de servicios de salud para el tratamiento de las adicciones entre estos mismos grupos. En efecto, el consumo de drogas, así como sus consecuencias sobre la salud de los seres humanos que las consumen, son una parte muy importante del problema, pero – como se verá – no su único componente o determinante.²

1.2 Relación entre nivel socioeconómico y consumo de drogas

Algunas investigaciones han encontrado una estrecha relación entre el consumo de drogas y el nivel de desarrollo de los países. Aquellos países con mayor desarrollo presentan las tasas de consumo de drogas más altas. Para el caso específico de los países de las Américas, se observan mayores tasas de consumo de cannabis y cocaína, por ejemplo, en Estados Unidos, Canadá y los países del cono sur de Sudamérica, con relación a otros países de la región, salvo el consumo de cannabis en algunos países del Caribe, que también es muy alto. Otros estudios revelan que en cuanto un país sube de nivel de desarrollo, de manera similar sube la prevalencia de consumo de drogas.³

Por su parte, **la aplicación de escalas de nivel socioeconómico (NSE) en las encuestas nacionales sobre drogas ha determinado un consumo sin grandes variaciones entre los estratos socioeconómicos**

2 OEA. El Problema de las Drogas en las Américas: Drogas y Salud Pública, 2013. 79 pp.

3 Salazar Silva, Fernando; Villatoro Velázquez, Jorge Ameth; Oliva Robles, Natania Froylan; Hynes Dowell, Marya; De Marco, Maria; Relationship between human development and drug use. Human development index and drug use; Salud Mental 2014; 37:35-39

más altos y los más bajos.⁴ Pero esto es sólo aplicable cuando se comparan las tasas de consumo ocasional o experimental de drogas.⁵

Al comparar las tasas de uso de drogas para los consumidores problemáticos, la situación es distinta, encontrando las más altas tasas de abuso y dependencia a drogas entre aquellas personas de los NSE más bajos. Por ejemplo, según resultados de encuestas sobre drogas en varios países de América del Sur, mientras que el uso de cocaína presenta mayores tasas de consumo entre los NSE medio alto y alto, el abuso y la dependencia de cocaína suelen registrarse entre aquellas personas pertenecientes a los NSE más bajos.

1.3 Determinantes sociales de salud

El enfoque de determinantes sociales de la salud propone cinco niveles de análisis: 1) el **contexto y la posición socioeconómica** que influye en el tipo, magnitud y distribución de la salud en las poblaciones, el nivel de gobernanza, las políticas sociales, macroeconómicas, la cultura y los valores sociales; 2) la **exposición diferencial a los factores de riesgo** que está inversamente relacionada con la posición social; las personas en las posiciones de menor nivel están más expuestas a condiciones de trabajo y vivienda poco saludables, falta de disponibilidad de alimentos de calidad, exclusión social y barreras para adoptar conductas saludables; 3) la **vulnerabilidad diferencial a riesgos**, que ocurre dado los efectos diferenciales por nivel socioeconómico que tiene la misma exposición a riesgos y que depende de los ambientes inmediatos y la historia de exposición a riesgos; 4) **resultados diferenciales de la atención a la salud** y 5) **variaciones en las consecuencias. La enfermedad puede incidir en disminuir la posición social del enfermo y quienes tienen menos recursos, tienen también menos posibilidades de cuidar su salud y acceder a comprar las medicinas.**

4 Valenzuela, José y Cols."Empleo de un Nuevo Método de Clasificación Social" Adaptación de la Escala del Profesor M. Graffar: "Une Méthode de Classification Sociale D'échantillons de Population.

5 Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. Encuestas nacionales de consumo de drogas en la población general de Chile.

Existe **inequidad en la atención a los enfermos con adicciones**, cuando se les compara con la atención que se brinda a pacientes con otras enfermedades y entre las personas con adicción, **los adictos graves, que vienen de comunidades marginadas y los que padecen además enfermedades mentales, son más discriminados y tienen menos acceso a tratamiento.**

A un nivel general, los países enfrentan diferentes problemas dependiendo, por una parte, de su nivel de producción interna de drogas ilegales y de la intensidad del tráfico internacional, que se relacionan con la disponibilidad de armas y que inciden en variaciones en los niveles de violencia y corrupción, poniendo en riesgo la gobernanza y, por otra parte, de la distribución en mercados internos y la capacidad de los sistemas de salud y protección social para dar respuesta a las necesidades de la población.

En las variaciones en las manifestaciones del problema intervienen condiciones estructurales y de políticas públicas. Sabemos que todas las políticas tienen consecuencias no deseadas que deben considerarse, ejemplo de ellas son la violencia generada por el dominio mercados frente a las políticas destinadas a mantener el orden social o el aumento en la adicción a narcóticos como consecuencia de una política de ampliación de su disponibilidad para la atención de los enfermos, creando así mercados que ofrecen la oportunidad de desviación.

En este contexto **se encontrarán variaciones en la disponibilidad de drogas, en la proporción de la población que está expuesta a ellas, en la exposición a la violencia que es un importante predictor de la dependencia a drogas, y en la proporción de la población que tiene acceso a programas de prevención, tratamiento y desarrollo social.**

Exposición diferencial a los riesgos. Los escenarios de consumo pueden ser más o menos peligrosos, intervienen factores tales como el nivel de desarrollo, el grado de urbanización y servicios, la disponibilidad de drogas y de armas, o el índice de delitos y la existencia de grupos que

pueden estar involucrados en la distribución de drogas y pueden ser más o menos violentos. También intervienen la acción de la policía y las estrategias utilizadas para combatir el delito o, en su caso, el consumo. Es más frecuente que en estos escenarios se usen drogas con mayor nivel de contaminantes con consecuencias más graves para la salud y que los niños y adolescentes sean testigos o víctimas de violencia.

Diferencias en la vulnerabilidad. **Los riesgos asociados son mayores para los menores de edad y los adolescentes, para las mujeres, para quienes viven en situación de pobreza y marginación y para quienes padecen una enfermedad mental.** El inicio en el consumo de drogas tiende a ser temprano, con pocos casos antes de los 15 años y con una rápida acumulación en la adolescencia y edad adulta temprana y pocos casos después de ésta edad. También sabemos que un inicio temprano aumenta el riesgo de dependencia.

Las mujeres tienen mayor vulnerabilidad que los hombres a ciertas consecuencias derivadas del consumo de drogas relacionadas con su motivación para usar drogas y diferencias en la sensibilidad a los efectos de las drogas. En el ámbito de lo social ellas están sujetas a mayor discriminación en comparación con la que sufren los hombres cuando han enfermado. El inicio temprano, la victimización y el embarazo no deseado agravan la condición de una proporción de ellas.

Las personas bajo el umbral de la pobreza están en más riesgo, los adolescentes que no tienen ocupación ni van a la escuela tienen también más riesgo de usar sustancias e involucrarse en actividades relacionadas con la venta de drogas, usando con más frecuencia drogas de mala calidad, y sus vulnerabilidades previas relacionadas con pobre nutrición y vicisitudes de la infancia, incrementan la probabilidad de consecuencias adversas. Las personas que padecen enfermedad mental, tienen mayor riesgo de desarrollar dependencia a drogas. Se ha estimado que la preexistencia de trastornos mentales está asociada con la aparición de la mitad de los casos de dependencia.

Consecuencias para la salud. Las variaciones en los contextos, la exposición diferencial y en la vulnerabilidad con mayor riesgo para las

personas que ocupan los niveles con mayor marginación requieren de análisis y estrategias particulares. La población en situación de pobreza tiene cuadros y tasas más altas de problemas agravados por un menor acceso a servicios de salud y atención social.

Consecuencias sociales. Las personas que sufren de una adicción y sus familias son más vulnerables a la pérdida de bienes, el desempleo, a tener problemas con la ley, y son con más frecuencia víctimas de la violencia y la discriminación en su entorno. Estas consecuencias son más visibles y graves en los niveles de bajo poder adquisitivo.

Los factores psicosociales presentes en la realidad de las personas se dividen en: **factores de riesgo** que sin estar ligados causalmente al consumo o dependencia, anteceden estos fenómenos y aumentan su probabilidad de ocurrencia; y por otro lado, los **factores de protección**, que hacen fuertes a las personas para resistir los riesgos. En estos casos se habla de **personas resilientes**, quienes a pesar de haber experimentado muchos de los factores de riesgo y enfrentar contextos difíciles, no incurrir en el consumo o no desarrollan dependencia. El conocimiento de los factores de riesgo permite identificar las oportunidades de prevención y los de protección cómo intervenir. El cambio de foco de atención del consumo de drogas a la disminución de la vulnerabilidad del individuo, actuando sobre los factores de riesgo, ha abierto una nueva perspectiva, principalmente derivada de poner el énfasis en la prevención desde las primeras etapas de desarrollo.

Los individuos tienen características diferentes y viven en entornos también diversos que los harán más o menos vulnerables al abuso de sustancias y, por tanto, requieren de estrategias de intervención diferentes, en su contenido y en su intensidad. El reto es desarrollar intervenciones que actúen sobre los grupos con altos niveles de riesgo.

Los factores de riesgo pueden ubicarse en diferentes dominios –individual (trastorno emocional o de aprendizaje o personalidad orientada a la búsqueda de sensaciones nuevas), familiar (convivencia con padres alcohólicos o deprimidos), escolar (fracaso escolar), relación de pares (amigos usuarios de drogas), comunitarios (alta disponibilidad

de sustancias) – que interactúan con cada individuo, quien procesa los estímulos, los interpreta y responde a ellos. La intensidad y relevancia de estos factores varían a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo del individuo.

Los factores de protección pueden ubicarse también en cada uno de los dominios de la vida del individuo, en la esfera personal (alta autoestima o personalidad orientada a evitar riesgos), familiar (convivencia con padres capaces de cubrir las necesidades afectivas de los menores), escolar (apego escolar), relación de pares (amigos poco tolerantes hacia el consumo), y comunitarios (pertenencia a redes de apoyo social). En lo fundamental, pueden definirse como aquellos factores que en presencia del riesgo protegen a los individuos de consumir drogas, más que lo opuesto al riesgo. Por ejemplo, si un menor vive en una familia caótica, será menos probable que use drogas si tiene apego a su escuela y sus compañeros manifiestan una baja tolerancia hacia el consumo.

Los factores que contribuyen a la resiliencia pueden incluir: i) relación estrecha con los padres u otro adulto quien asegure un ambiente proveedor de afecto desde edades tempranas y de manera consistente; ii) sentimientos de éxito, de control y de respeto por sí mismos por parte de los menores; iii) fuertes recursos internos (buena salud física y psicológica), y externos (buena red social de apoyo que incluye a la familia, la escuela y la comunidad); iv) habilidades sociales que incluyen habilidades para comunicarse y negociar, habilidad para tomar decisiones adecuadas y rehusar actividades que pueden resultar peligrosas; v) habilidades para resolver problemas; vi) percepción y actitud de que las adversidades se pueden resolver con perseverancia y esfuerzo y vii) haber sobrevivido situaciones de riesgo anteriores.

Recientemente, se publicaron los resultados de una investigación realizada sobre el sector salud en México⁶, que buscaba explorar las inequidades del sector actuando sobre sus determinantes sociales, el

6 Martínez Valle A, Terrazas P, Álvarez F. Cómo reducir las inequidades de salud actuando sobre sus determinantes sociales: el papel del sector salud en México. Rev Panam. Salud Publica. 2014;35(4):264–9.

cual arrojó evidencias de que al incidir en las condiciones de pobreza o marginación de los beneficiarios del sistema, se lograba reducir significativamente las inequidades en salud, potenciando el impacto general en la reducción de la desigualdad social. Dicho estudio resaltó la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, sin ningún tipo de exclusión y sugiriendo acciones de cobertura integral de carácter preventivo, focalizadas en la atención primaria de la salud.

1.4 Grupos vulnerables y consumo de drogas

Central a las políticas sobre drogas es el concepto de la **vulnerabilidad**, es decir, poblaciones que tienen mayor probabilidad de experimentar marginación y exclusión social, y por ende una mayor probabilidad de consumir drogas. **Dichos grupos vulnerables, son poblaciones particulares dentro de la población general y manifiestan factores como pobreza, baja nutrición, bajo nivel (o logro) educacional, y otros problemas sociales.** También hay grupos conocidos como particularmente vulnerables dado su grupo social por ejemplo los jóvenes, ciertos grupos étnicos, trabajadores/as sexuales, y otros. En este sentido, los grupos vulnerables se definen por ser grupos de personas que por su perfil sociodemográfico tienen mayor potencial de consumir drogas.

En la práctica, resulta difícil y costoso identificar a nivel individual los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad de una persona. Por esta razón, el poder identificar la vulnerabilidad a nivel poblacional es una estrategia importante para canalizar las políticas públicas y programas, con el fin de orientarlos a los grupos o lugares donde hay mayor probabilidad de desarrollar un consumo problemático de drogas.⁷

Un ejemplo emblemático de la importancia del concepto de vulnerabilidad es en el desarrollo de programas preventivos orientados a jóvenes. Los jóvenes en general son más vulnerables por varias razones, por ejemplo, se encuentran en un proceso de desarrollo cerebral que puede

7 EMCDDA, Selected Issues: Drugs and Vulnerable Groups of Young People; 2008

afectar su decisión de consumir y aumentar la probabilidad de generar dependencia en el largo plazo. Más allá de eso, entre los jóvenes pueden existir grupos aún más vulnerables: jóvenes con problemas sociales o académicos, jóvenes que viven en pobreza o delinquentes juveniles, entre otros. En este sentido, el concepto de vulnerabilidad es fundamental para la prevención. En los estados miembros de la OEA, entre los países que reportan tener programas de prevención, 53% de ellos señalan tener programas preventivos orientados a grupos vulnerables, que inciden principalmente a nivel juvenil (OEA 2013).

La vulnerabilidad en salud es una condición dinámica que resulta de la combinación de varios determinantes sociales, a los cuales se añaden las propias deficiencias o limitaciones de los sistemas de salud de cada país. Una investigación sobre la desigualdad en salud de grupos vulnerables de México: adultos, mayores, indígenas y migrantes⁸, puso en evidencia la falta de protección de estos colectivos específicos y las desventajas que enfrentan para resolver sus problemas de acceso a la salud, en comparación con otros grupos de población.

Por otra parte, la relación entre la vulnerabilidad social y el consumo de drogas no es siempre clara o lineal. La mayoría de las personas de grupos vulnerables, aunque tienen mayor riesgo de desarrollar dependencias a drogas, no necesariamente presentan este problema. Un fenómeno similar se puede observar en la relación entre los delitos y el consumo de drogas; si bien puede afirmarse que el consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos respecto de la población general, no puede afirmarse igualmente que tendencia a cometer delitos sea más alta entre quienes consumen drogas respecto a quienes no lo hacen. Como muestra el estudio realizado por CICAD y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDD (2010) sobre “Consumo de Drogas en Población Privada de Libertad y la Relación Entre Delito y Droga”, mostrando que las personas privadas de la libertad tienen “una débil vinculación al trabajo formal y experiencias fallidas de escolarización. Un alto porcentaje

8 Juárez-Ramírez, C et al. La desigualdad en salud de grupos vulnerables de México: adultos mayores, indígenas y migrantes. Rev Panam. Salud Publica. 2014; 35(4): 284–90.

de ellos indicó tener algún familiar con antecedentes delictivos”⁹. Es decir, que el consumo de drogas y los delitos pueden ser manifestaciones de otros problemas sociales del individuo. **Más bien, la vulnerabilidad y la exclusión social podrían ser determinantes de múltiples problemas sociales de las personas, entre los cuales la relación con el consumo de drogas sería solo uno de ellos.**

1.5 Integración social y drogas: Principios fundamentales y abordajes.

Para la formulación de políticas nacionales de integración social de personas, familias y comunidades vinculadas con drogas, se han propuesto algunos principios orientadores. Las políticas de integración social de personas, grupos, comunidades vinculadas con drogas deberían, en principio¹⁰:

- Basarse en evidencia científica e iniciarse con una evaluación sistemática y objetiva de las experiencias existentes en sus territorios implementadas por todos los actores;
- Establecerse a partir de prioridades que respeten procesos interactivos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba;
- Llevarse a cabo con respeto de las normas internacionales de derechos humanos;
- Centrarse en prevenir y reducir las consecuencias destructivas de los procesos de exclusión social derivados de las políticas mismas;
- Tomar en consideración abordajes multisectoriales, trans-sectoriales y multiactoriales;
- Garantizar la participación activa de las personas, familias y comunidades vinculadas con drogas.

9 CICAD y ONUDD, Consumo de Drogas en Población Privada de Libertad y la Relación entre Delito y Droga, 4º Informe Conjunto; Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay 2010

10 Milanese, Efrem y grupo de trabajo de la CICAD. Integración social y formas de vinculación a las drogas. Extractos del Informe presentado en el Encuentro Interagencial, Washington, DC (Jul 2012)

Las políticas de integración social por medio del trabajo pueden ser vistas a partir de dos perspectivas diferentes. La primera tiene que ver con las políticas destinadas a la creación de desarrollo económico y oportunidades de empleo (en todas las áreas que tienen que ver con la producción y la comercialización de bienes y servicios). La segunda tiene que ver con las condiciones de trabajo, que permite que esta sea efectivamente una oportunidad de integración social. En este marco se ubican las políticas de prevención y reducción del daño ligadas a la venta y consumo de drogas en el interior de los lugares de trabajo y aquellas que son dirigidas a la rehabilitación no solamente de las personas dependientes de droga sino también de los contextos de trabajo y sus elementos de riesgo.

El trabajo, así como la educación, es el campo de integración social más relevante. En efecto, por medio del trabajo se pueden establecer vínculos de colaboración y como consecuencia procesos de integración social con actores vinculados con el cultivo y producción de drogas (campesinos, familias campesinas, comunidades campesinas en particular, mano de obra barata para la producción de cocaína, etc.), con actores vinculados con su tráfico (en particular sus anillos débiles: micro traficantes, consumidores que venden para sustentar su uso personal, “mulas”, etc.), y con actores vinculados con el consumo (consumidores, familias de consumidores, grupos sociales que consumen *-gangs*, pandillas, maras).

El campo de la educación (sobre todo de la educación formal) es considerado, después de la familia, el factor de socialización más importante, por esto la educación es uno de los elementos más relevantes para las medidas de prevención que un país pueda adoptar.

Las políticas de integración social por medio de la educación pueden ser vistas desde dos perspectivas diferentes y articuladas. La primera es la perspectiva ligada a la construcción de políticas de integración social por medio de procesos educativos formales y no formales. La segunda es trabajar sobre los contextos educativos (formales

y no formales) para que sean más seguros, para que se reduzcan los riesgos de estigmatización, de marginación, de exclusión social (como en el caso del trabajo). Se trata en este caso de ver cuáles son las políticas de prevención, reducción del daño y tratamiento que se implementan en el interior de las instituciones educativas de manera que sean contenidos los efectos perversos de la aplicación de ciertas políticas.

De manera resumida se puede decir que las políticas de integración social en el contexto de la educación tienen que:

- Incrementar, garantizar y facilitar el acceso al sistema educativo.
- Disminuir y contener los procesos de exclusión y sus consecuencias.

Los autores del documento de análisis de la deserción escolar publicado por UNICEF en 2012¹¹, proponen dos perspectivas: la perspectiva de las dificultades ligadas a la demanda de educación (condiciones de exclusión, vulnerabilidad o dificultad objetiva que tienen las personas para acceder a los procesos educativos) y dificultades ligadas a la oferta educativa (condiciones ligadas a la propuesta educativa en sí misma). Eso permite tener un mapa de estos obstáculos internos a la producción de la oferta por un lado y de la demanda por el otro.

Entre los actores que participan en la producción de drogas, en su venta y consumo, los **“anillos débiles”** (campesinos, mulas, transportadores, micro vendedores en la calle, consumidores en situaciones de alta vulnerabilidad social etc.) **son los que presentan más necesidades de políticas educativas**. La experiencia del desarrollo alternativo es un buen punto de arranque para evidenciar el papel de la educación. No se trata sencillamente de sustituir un tipo de cultivo o de actividad productiva con otra, se trata sobre todo de capacitar a las personas para que:

- Sean conscientes de los efectos perversos que un determinado cultivo tiene en su contexto de vida,

11 UNICEF. (2012). Completar la Escuela. Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela. Ciudad de Panamá: UNICEF.

- Sean conscientes de las consecuencias positivas de una determinada propuesta y también de sus límites,
- Se apoderen del manejo técnico de una determinada propuesta de manera que sean autónomos en su implementación,
- Sean conscientes de sus efectos sistémicos
- Tengan competencias y conocimientos para poder manejar todo el proceso (o una amplia gama de subprocesos) y no solamente el hecho de producir,
- Tengan conocimientos y competencias en entender y tener influencia sobre los procesos sociales que se asocian con los procesos productivos (modificación de los procesos de participación y toma de decisiones por ejemplo)

Estas consideraciones evidencian como el componente educativo se encuentra en el centro de cualquier estrategia integradora.

En resumen, la lógica de la integración social de personas, familias y comunidades vinculadas problemáticamente con las drogas se basa en la siguiente premisa: el enfoque en la criminalización y en la sanción no facilita que las estrategias y procesos se acoplen con otros (salud pública, educación, trabajo, derechos humanos, etc.) produciendo por ende políticas fragmentadas y a veces contradictorias. Se trata entonces, de asumir la integralidad del problema y tomar en consideración las consecuencias no deseadas que pueden resultar de la misma.

Si se considera el tema de drogas desde la “integración social o la no exclusión de actores vinculados con drogas” a partir del paradigma prevaleciente en este momento (salud pública), se da al mismo tiempo un enorme paso hacia adelante en favor de la integración social y se plantea también la necesidad de producir otros paradigmas que permitan contrarrestar los efectos no deseados de todo el proceso.

2. RESPUESTAS MULTILATERALES AL PROBLEMA

2.1. *Guía de Referencia en inclusión social y drogas*

Este documento de consulta forma parte del plan de trabajo que la Secretaría Ejecutiva de CICAD está llevando a cabo con el objetivo de definir un marco referencial para el desarrollo de políticas públicas que aborden adecuadamente los efectos que tienen, sobre los procesos de integración social, las distintas formas de vinculación con las drogas de individuos, grupos, comunidades y de la sociedad en su conjunto. El punto de partida para el desarrollo de este trabajo fue la **Estrategia Hemisférica sobre Drogas (EHD)**, aprobada por todos los Estados miembros de la CICAD en el año 2010. El mismo título de la EHD supone un cambio representativo respecto de la anterior Estrategia Hemisférica *contra* las drogas, subrayando ahora que se trata de generar respuestas, no contra un fenómeno, sino para abordar un complejo problema social y con un enfoque dirigido al bienestar del individuo.

El consenso plasmado en la EHD establece una plataforma fundamental para el desarrollo de nuevas políticas sobre drogas. En primer lugar, el pleno respeto a los derechos humanos como base de cualquier política y acción sobre drogas; en segundo lugar, el reconocimiento de que el dependiente de drogas es una persona que padece una enfermedad, crónica y recurrente y con múltiples determinantes sociales, introduciendo directamente un abordaje basado en los principios de salud pública. En tercer lugar, la necesidad de desarrollar políticas basadas en evidencia científica. Además, la EDH establece que “Al enfrentar el problema mundial de las drogas, debe hacerse especial énfasis en su impacto sobre la pobreza y la marginalización, e impulsar la implementación de políticas y acciones que favorezcan la inclusión social y la reducción de esas vulnerabilidades” (Art. 2).

Adicionalmente, la EHD a lo largo de su articulado, establece los elementos fundamentales para el desarrollo de intervenciones que pongan un énfasis especial en la integración social de algunos de los actores vinculados a las drogas. Así tenemos:

Que las “políticas, medidas e intervenciones para enfrentar el problema mundial de las drogas deben tener en cuenta el componente de género” (Art. 3), elemento fundamental a tener en cuenta en las dinámicas de desarrollo humano y de integración social y criterio básico a tener en cuenta para mejorar la eficacia de las intervenciones en el marco de las políticas sobre drogas.

Que el abuso de drogas “constituye un problema social y de salud que requiere un **abordaje multisectorial y multidisciplinario**” (Art. 14).

Que “Las políticas de reducción de la demanda deben incluir como elementos esenciales la prevención universal, selectiva e indicada; la intervención temprana; el tratamiento; **la rehabilitación y la reinserción social**, y servicios de apoyo relacionados. Todo ello con el objetivo de promover la salud y el bienestar social de los individuos, las familias y las comunidades, y de reducir las consecuencias adversas del abuso de drogas” (Art. 15).

Que “es necesario invertir y dar respuesta a las necesidades específicas de los **grupos en situación de riesgo**, incluyendo niños y niñas, adolescentes y jóvenes, tanto dentro como fuera del ámbito escolar, en diferentes contextos, territorios y comunidades. Estos grupos de mayor vulnerabilidad deberán recibir educación y capacitación para el desarrollo de habilidades y oportunidades que les permitan un estilo de vida saludable” (Art. 18).”

Que “es necesaria una **mirada de integración social como alternativa a la respuesta penal**, defendiendo como necesario el “explorar vías para ofrecer servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su prosecución penal o privación de libertad” (Art 22.).

Además, que “reconociendo que la recuperación del abuso y la dependencia de sustancias es esencial para una transición exitosa

entre el encarcelamiento, la puesta en libertad y la reinserción social, se brindará, según sea posible, un sistema de tratamiento a los internos en centros de reclusión” (Art 23.).

La EHD aborda por otra parte, el tema de desarrollo alternativo en el capítulo dedicado a la reducción de la oferta. En este sentido, determina que “los programas nacionales de reducción de la oferta ilícita de drogas de origen natural deben incluir la adopción de medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible y de aplicación de la ley, de acuerdo con la situación en cada país” (Art. 29).” Para el desarrollo de este Artículo existe una línea de trabajo desarrollada en el Plan de Acción de la EHD aprobado por la CICAD en mayo de 2010 y por la Asamblea General de la OEA un mes después. Dentro de las acciones planteadas se establece la necesidad de **“promover políticas y programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible que favorezcan la inclusión social.”**

Todos estos elementos presentes en la EHD permiten plantear, en este momento, el abordaje del fenómeno de las drogas desde la política pública, a través de un enfoque de derechos, de salud pública, de desarrollo integral y sostenible y de integración social.

En respuesta a los requerimientos planteados por la EHD y su Plan de Acción aprobado en el 2011, la Secretaria Ejecutiva de la CICAD ha venido desarrollando un plan de trabajo para la definición de los lineamientos hemisféricos, la identificación y promoción de buenas prácticas y el desarrollo de investigación, en materia de integración social y su relación con las diferentes formas de vinculación a las drogas. Una hoja de ruta planteada por la Secretaria Ejecutiva sobre este tema ya fue considerada en la reunión plenaria de la CICAD celebrada en Paramaribo, en mayo de 2011.

El plan de trabajo ha tenido como finalidad contribuir al desarrollo de políticas de integración social en la región para evitar la vinculación directa de la población con el fenómeno de las drogas y permitan una mejor integración de las personas ya vinculadas. Este trabajo, necesariamente, debe partir de **una reflexión sobre la realidad**

de la integración social y su relación con el fenómeno de las drogas, sobre sus bases conceptuales, y sobre los modelos y buenas prácticas existentes en la región y fuera de ella, de cara a orientar a los Estados miembros en la construcción de respuestas adecuadas. Para ello, se han realizado encuentros interagenciales y subregionales como procesos de reflexión participativa, junto con un amplio grupo de actores políticos, técnicos y comunitarios de la región, tanto públicos como privados, de cara a desarrollar un conjunto de herramientas para la generación de políticas y programas de integración social para poblaciones vinculadas o en riesgo de vinculación con las drogas

2.2 *Alternativas al encarcelamiento: vínculos entre la exclusión social y las políticas penales y penitenciarias.*

Durante las últimas décadas, muchos países de América Latina y el Caribe han introducido sanciones penales severas como una manera de responder al problema del consumo de drogas y delitos relacionados. Esta estrategia ha contribuido a que un gran número de personas se encuentran encarceladas por delitos relacionados con las drogas, que van desde la simple posesión, la distribución de bajo nivel y el cultivo a pequeña escala. Además, el encarcelamiento de infractores dependientes de drogas, microtraficantes, etc. no ha reducido la dependencia o el crimen relacionado a las drogas. Mientras tanto, existe un creciente reconocimiento de que el encarcelamiento puede ser perjudicial para los infractores, para sus familias y, a largo plazo, para la comunidad. En definitiva, es un proceso que conduce a la exclusión social de las personas y puede ser una opción costosa, tanto desde una perspectiva económica como social.

En muchos Estados Miembros de la OEA, las leyes no pueden ser interpretadas ni aplicadas de manera tal que se pueda distinguir entre los diferentes grados de implicación en el problema de las drogas. Por ejemplo, tratar a vendedores ambulantes o a microtraficantes a la par de los traficantes de drogas de gran escala, podría generar efectos no

deseados al tratar de distinguir entre infractores violentos y no violentos en contextos particulares.

Asimismo, muchas personas son condenadas a penas máximas, y muchas otras, incluso sin haber cometido delitos graves o violentos, están confinadas en prisiones de máxima seguridad. Tampoco existen distinciones entre las sustancias y los riesgos para la salud que poseen cuando se trata de perseguir, detener y procesar a los individuos. La imposición de penas graves puede conducir a una mayor exclusión social que no tiene en cuenta la falta de oportunidades socio-económicas o alternativas sociales, lo que puede motivar a las personas a cometer delitos menores de drogas (como el tráfico de bajo nivel o el contrabando) que a menudo son castigados con penas más severas que delitos como el asesinato o la violación. La falta de proporcionalidad en las políticas de sentencia ha contribuido al aumento de las tasas de encarcelamiento en algunos Estados Miembros. En otros casos, el uso excesivo de la prisión preventiva por delitos relacionados con las drogas ha contribuido a la creciente tasa de encarcelamiento.

El impacto de una condena por delito grave puede durar toda la vida, e incluso períodos cortos de encarcelamiento han demostrado que afectan los ingresos básicos de las personas y o su capacidad de conseguir trabajo, para ser padres responsables o para convertirse en miembros productivos de sus comunidades. Luego de regresar a sus vecindarios, muchos infractores relacionados con las drogas que ya habían cometido algún delito, se reintroducen en actividades criminales y vuelven a entrar en prisión, debido a que no se había resuelto el conjunto complejo de cuestiones fundamentales que condujeron a su encarcelamiento inicial. La falta de acompañamiento, los factores de riesgo y los reiterados mecanismos de reentrada se suman a las dificultades de los convictos que cumplieron su condena para conseguir una vivienda o un empleo digno, o la plena incorporación a la vida ciudadana en sus respectivas comunidades, conduciéndolos nuevamente a las actividades ilícitas y repercutiendo así en las tasas de criminalidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha documentado ampliamente las condiciones deficientes y el hacinamiento de los sistemas penitenciarios de América Latina y el Caribe que, en ocasiones, ha dado lugar a abusos de los derechos humanos más básicos de los reclusos y a la promoción de redes y actividades delictivas desde las prisiones. En muchos países, la violencia es un elemento común de la vida en las cárceles, sobre todo allí donde existe el mayor hacinamiento. Algunos países ya han comenzado a debatir el tema de la excesiva dependencia del sistema penal para resolver eficazmente una serie de problemas sociales relacionados con las drogas.

En la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011 – 2015, adoptada por los Estados Miembros de la OEA se acordó considerar la posibilidad de llevar a cabo medidas necesarias con miras a permitir alternativas a la privación de libertad para los infractores de la ley, que a su vez son dependientes de drogas. Este tipo de medidas se consideran fundamentales debido a que una proporción importante de los crímenes en los países del Hemisferio están relacionados con el uso del alcohol y las drogas.

El informe sobre el Problema de Drogas en las Américas de la OEA, identificó una serie de desafíos en la aplicación de las leyes de drogas que demandan respuestas de política pública por parte de los países del Hemisferio. De acuerdo al informe “En algunos países, la venta de drogas se ha convertido en una importante actividad económica, con muchas consecuencias adversas sociales, políticas y económicas, como la corrupción y reducción del poder del Estado”. Sumado a lo anterior, “... para algunos países, el comercio transnacional de drogas ilícitas se ha convertido –además– en una importante fuente de violencia..”.

Dentro los desafíos identificados en el Informe se encuentra el aumento de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas y el consecuente hacinamiento, la falta de acceso a tratamiento y otros servicios sociales por parte de los usuarios dependientes de drogas,

así como la vulnerabilidad y los riesgos a los que están expuestos determinados grupos sociales – jóvenes, mujeres y población de escasos recursos- que se enfrentan por primera vez a las condiciones del ambiente carcelario.

Bajo este contexto, diferentes países han venido impulsando alternativas al tratamiento penal y penitenciario, que se han concentrado específicamente en el consumo y porte para el consumo, así como en delitos de menor impacto social. Dentro de estas alternativas se encuentran la descriminalización del consumo de droga, la suspensión de sanciones penales al consumo y la adopción de sanciones administrativas, así como la derivación de estos casos al servicio de tratamiento y educación correspondiente. De acuerdo con el mismo informe “cerca de una docena de Estados miembros de la OEA tienen sanciones no penales o han reducido las sanciones penales o no sancionan la posesión de cantidades de sustancias controladas para el uso personal”, reflejando un primer impulso en esta dirección estratégica.

Una mención especial requiere la implementación del modelo de tribunales de tratamiento de drogas, los cuales de acuerdo a la CICAD, son una alternativa al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas, que “...involucran la desviación de los delincuentes de la cárcel al tratamiento y la rehabilitación para la supervisión judicial”.

En este contexto y atendiendo a los desafíos actuales, resulta de gran importancia analizar y evaluar estas alternativas al tratamiento penal y penitenciario, reconociendo la necesidad de fortalecer el enfoque de salud pública y de privilegiar la garantía y protección de los Derechos Humanos de la población directamente afectada por el fenómeno. Además, es relevante considerar en estas alternativas no solo el consumo, sino también el impacto sobre los demás eslabones de la cadena del problema de las drogas.

2.3 *Capacitación y certificación de proveedores de servicios de prevención y tratamiento en Centroamérica y el Caribe (Proyecto PROCER).*

Los problemas de salud mental en general y de las adicciones en particular, crean un impacto social y económico importante en los individuos, familias y gobiernos; en tanto que las personas que los padecen sufren de discriminación y estigma y se constituyen como un grupo con mayor vulnerabilidad a sufrir violaciones en sus Derechos Humanos. Esta consideración es particularmente importante cuando se aplica el enfoque de género a la problemática de drogas de la región.

El reconocimiento de las **mujeres como una población en riesgo** es de suma importancia en la formulación de programas y prestación de servicios. Las cuestiones de género no pueden ser ignoradas en los ámbitos de la prevención y el tratamiento de drogas, ya que es necesaria una atención específica y selectiva para disminuir la reincidencia en el uso y abuso de drogas entre la población femenina. Históricamente el consumo de drogas, el abuso y la dependencia fueron considerados como un problema principalmente masculino. Sin embargo, investigaciones recientes de abuso de sustancias indican **importantes diferencias de género** en “la epidemiología relacionada con el uso de sustancias, los factores sociales y características, respuestas biológicas, progresiones a la dependencia, consecuencias médicas, trastornos psiquiátricos inherentes, y las barreras al ingreso de tratamiento, retención y finalización”.

El consumo de drogas en la mujer presenta retos que son considerablemente diferentes a los del consumo de drogas en los hombres. Es en este marco referencial que el “*Programa de capacitación y certificación para la prevención, tratamiento y rehabilitación de drogas y violencia relacionada con orientación de género en Perú*”, contempla enfoques de tratamiento con perspectiva de género que se han diseñado para tratar a mujeres con trastornos por uso de sustancias. Teniendo en cuenta los aspectos particulares de género, las implicaciones clínicas del tratamiento y la rehabilitación, influyen poderosamente en los resultados.

La población infantil es otro de los grupos sociales con una alta vulnerabilidad al fenómeno drogas y de manera mucho más grave en determinados contextos de marginación social. Es importante mencionar que en el pasado, cuando los menores manifestaban conductas antisociales y cometían algún tipo de infracción a las leyes penales, eran sometidos al mismo tratamiento de los adultos, juzgándolos e internándolos en centro penitenciarios comunes, lo que tendía a agravar más su situación exponiéndolos a numerosos riesgos.

En muchos países de América Latina, los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas están en su mayoría a cargo de **organizaciones no gubernamentales cuyo personal carece de la formación adecuada**. Hay una gran necesidad de fortalecer, difundir e institucionalizar la capacitación sistemática en el abuso de drogas y el tratamiento a través de la colaboración con los estados miembros para desarrollar y establecer mecanismos de capacitación y certificación desarrollando modelos de prevención y tratamiento eficaces y enfoques para las poblaciones en riesgo en la región, especialmente en mujeres en situación de riesgo y que sufren trastornos por consumo de sustancias.

Frente a esta realidad, la CICAD ha desarrollado varias iniciativas en América Latina a través de su Programa de Capacitación y Certificación de Recursos Humanos (PROCCER) dirigido a fortalecer las capacidades humanas e institucionales a través de la formación especializada y la certificación para los proveedores de servicios que trabajan con poblaciones marginalizadas en los Estados Miembros de la OEA, las cuales incluyen mujeres y delincuentes juveniles.

El PROCCER se inició en el Caribe en mayo de 2011 y es la primera iniciativa que contempla un enfoque regional y de oferta dual para la capacitación en el tratamiento y para los proveedores de los servicios de prevención de drogas y violencia. En 2012, se llevó a cabo una evaluación diagnóstico en todos los Estados Miembros del Caribe

de la OEA para identificar las necesidades de formación, así como los perfiles de los recursos humanos y de las institucionales. La evaluación fue realizada por un experto de la región, con instrumentos desarrollados conjuntamente con la CICAD. Su énfasis se centró en la prevención y el tratamiento de drogas, y en la prevención de la delincuencia y la violencia. El diagnóstico reveló que 42 % de las instituciones que participaron en esta evaluación ofrecen servicios especialmente diseñados para prevenir la violencia juvenil y las pandillas. Muchos de los que trabajan en el campo de la prevención de drogas y el tratamiento en el Caribe han puesto de manifiesto que la actividad de pandillas, especialmente entre los jóvenes, es una cuestión cultural que debe ser abordada desde la capacitación de los proveedores de servicios de prevención y tratamiento. La CICAD está trabajando con expertos en currículos de Prevención y Tratamiento para garantizar que este componente este incorporado adecuadamente en los cursos de capacitación para la región.

En la segunda fase del *“Programa de capacitación y certificación para la prevención, tratamiento y rehabilitación de drogas y violencia relacionada (PROCCER)”* en El Salvador, se está diseñando e implementando un programa de formación práctica sobre atención en reducción de la demanda a la población de niños, niñas y adolescentes en alto riesgo, dirigido al personal clave del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), con el objetivo de fortalecer la capacidad de atención a niños(as) y adolescentes usuarios de esa institución. El Proyecto tiene gran importancia al permitir llevar a la práctica y de manera coherente diferentes estrategias y políticas relacionadas con el tema.

Asimismo, la CICAD ha desarrollado proyectos piloto en El Salvador para proporcionar asistencia técnica e instrumentos de evaluación eficaces, y poner en practica programas de reinserción que se inicien en la Institución Correccional y que permitan una transición exitosa a la comunidad, incluyendo la formación artística y el empleo, la inserción laboral, el manejo de casos, la preparación para la vida, las tutorías, la

consejería individual y familiar; los servicios de apoyo a la comunidad, los servicios de apoyo a la familia y los servicios para el tratamiento de abuso de sustancias y salud mental.

Considerando la reinserción social como un aspecto esencial para el tratamiento de drogas, la CICAD se asoció con el *OAS's Trust of the America's Partnership in Opportunities for Employment*, a través del proyecto de Tecnología en la Américas, el cual provee formación en tecnologías de información y comunicación a través del Programa *Microsoft's Unlimited Potential* (UP), y provee entrenamiento laboral de la población juvenil femenina infractora de la ley facilitando la reinserción en la sociedad y reduciendo sus tasas de reincidencia. Adicionalmente, en El Salvador se ha puesto en marcha en el Centro de Rehabilitación Femenino (CRF), un programa piloto de orquestas que prepara a las internas para su reinserción a la sociedad a través del desarrollo de habilidades sociales, personales, de autocontrol, musicales y cognitivas. Los beneficios comprobados en el programa de orquestas juveniles, incluyen mejoras en el rendimiento académico, disminución de las tasas de deserción escolar, y reducción de los factores de riesgo en los jóvenes incluyendo la violencia y el abuso de sustancias.

2.4 Colaboración con países del Cono sur en materia de cocaínas fumables

El consumo de cocaínas fumables empieza a hacerse presente en los países del cono sur a principios de la década del noventa, y con un mayor impacto a partir de la década siguiente, en algunos casos asociado a las crisis económicas y políticas que provocaron un deterioro no solamente en las condiciones de vida de los clases populares, sino también un proceso de exclusión social, es decir, de pérdida de lazos y vínculos sociales. El proceso a lo largo de los años ha impactado fuertemente en la calidad de vida de los adolescentes y jóvenes que viven en sectores de alta vulnerabilidad social, con escaso acceso a los sistemas de atención de salud, potenciando la condición de exclusión en la que se encuentran.

El problema se hizo y se hace presente en la demanda de tratamiento, en las salas de emergencia de los hospitales públicos, en los grupos de madres y familiares afectados que irrumpen en los medios de comunicación pidiendo ayuda, en los desórdenes ambientales (toma de predios públicos e instalación de lugares de consumo), en situaciones de violencia, en la instalación de redes de microtráfico local, en delincuencia, etc.

La presencia del problema de las cocaínas fumables se detecta parcialmente a partir de los estudios epidemiológicos nacionales clásicos, en población general a partir de entrevistas a personas que viven en hogares-viviendas, o en población adolescente escolarizada, cuyas prevalencias son relativamente bajas y estables en la década, según los estudios realizados. Aunque en los mismos ya se estimaba una mayor proporción de uso problemático o dependiente entre los usuarios, que entre los consumidores de otras drogas como cocaína o marihuana. Por lo anterior, se hacen necesarias nuevas y específicas estrategias de abordaje y de investigación para la estimación y la comprensión cabal de este patrón de consumo.

En este marco, la CICAD ha iniciado el Proyecto sobre Cocaínas Fumables en cinco países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, para que de manera coordinada y conjunta, se fortalezca y amplíe el conocimiento sobre esta problemática, para el diseño e implementación de programas eficaces de prevención y asistencia en base a evidencia y en procesos sostenidos de evaluación y monitoreo.

Este proyecto sobre consumos específicos y su vinculación a problemáticas sociales identificadas, se seguirá desarrollando desde los Observatorios de Drogas y CICAD, teniendo como objetivos y pasos a seguir:

- Conformar una red de instituciones, investigadores y expertos nacionales sobre la problemática de las “cocaínas fumables”, para el abordaje conjunto, coordinado y eficiente de acciones y programas de investigación e intervención en prevención y asistencia.

- Avanzar en el conocimiento sobre los diferentes aspectos de esta problemática como base para el diseño de intervenciones.
- Coordinar y apoyar el intercambio de experticias entre los países de la región, de acuerdo a las líneas prioritarias de trabajo conjunto que se definan.
- Diseñar programas y acciones que se llevarán adelante en el Proyecto durante el año 2014 y los años sucesivos.

3. MIRANDO HACIA ADELANTE

La CICAD, desde su misión y ámbitos de trabajo, seguirá desarrollando actividades e iniciativas que contribuyan a este esfuerzo de todos los países para promover un desarrollo socialmente más inclusivo, incidiendo desde su labor en las problemáticas de drogas de cada país y procurando consolidar avances en las diferentes áreas de su quehacer.

3.1 *Avances en la promoción de estrategias institucionales de integración social y drogas*

A partir del proceso seguido de definición de un marco conceptual apropiado y la documentación y consultas realizadas para el desarrollo de políticas públicas sobre integración social y drogas en los países de la región, se hará una difusión programada de los resultados y se promoverán acciones para lograr su apropiación por los países y fortalecer la coordinación interinstitucional en la materia. En tal sentido, se realizarán presentaciones e intercambios con las instituciones competentes en cada ámbito, de manera coordinada con las Comisiones Nacionales de Drogas, a fin de definir un marco de compromisos y procurar apoyos técnicos para avanzar de manera concertada en la implementación de estrategias de integración social en cada país, facilitando su monitoreo y evaluación. Asimismo, la CICAD-OEA, incorporará el concepto, estrategias y buenas prácticas en integración social y drogas al diseño de sus programas.

La coordinación interinstitucional de las políticas enfocadas a favorecer la integración social en materia de drogas, puede requerir en algunos casos de diagnósticos locales, análisis organizacionales y de factibilidad previos, así como del establecimiento de una planificación estratégica coherente con el marco de gestión institucional de cada país, permitiendo identificar necesidades concretas de asistencia técnica y de formación, para su adecuada implementación y seguimiento a nivel de las entidades o instituciones sectoriales implicadas.

3.2 *Avances en la investigación sobre nexos entre exclusión social y drogas.*

Hacia el futuro, será clave seguir desarrollando investigaciones y generando conocimiento basado en evidencia sobre el nexo entre la exclusión social y el problema de drogas. Actualmente, la evidencia muestra que los caminos desde exclusión social a las drogas y desde las drogas a la exclusión social funcionan en ambas direcciones. Los factores de riesgo y de protección asociados con la exclusión social y el consumo de drogas tienden a ser los mismos. En este sentido, es posible que la exclusión social y el problema de drogas pudieran ser manifestaciones de otros fenómenos o determinantes sociales mayores.

De manera general, y de acuerdo a lo observado en investigaciones previas, el consumo de drogas y el estatus socioeconómico de las poblaciones no parece presentarse como una variable de riesgo unidireccional. Al contrario, el consumo de drogas se encuentra en todos los niveles socioeconómicos. Otros estudios sugieren que en cuanto los países mejoran su nivel de desarrollo, también sube la prevalencia de drogas. Esto implica que el riesgo para una epidemia del consumo de drogas podría aumentar en cuanto un país experimenta un periodo de desarrollo, similar a otras enfermedades asociadas con países desarrollados como la obesidad, la diabetes, ciertas enfermedades mentales, entre otras.

También el tema de la relación del microtráfico, su dinámica económica y comunitaria local, con las condiciones sociales en las que se reproduce, podría ser de mucha importancia para la investigación, en

cuanto a desarrollar conocimiento sobre la relación entre la exclusión social y el problema de las drogas en las comunidades. Esto podría dar más luz a los vínculos existentes entre los delitos y el consumo de drogas en grupos poblacionales y contextos específicos y a desarrollar estrategias preventivas de innovación social.

En general, hay un amplio campo de investigación sobre las problemáticas de drogas y el desarrollo humano en su dimensión local, donde se expresan con mayor intensidad las consecuencias del fenómeno. En una primera aproximación se podría pensar en ¿Cuál es el apoyo social y los niveles de servicio existentes en las áreas geográficas más vulnerables?; ¿Cuáles son las condiciones para una mejor evolución de las personas en tratamiento?; ¿Las personas más vulnerables tienen acceso a los centros de tratamientos en caso de necesidad?; ¿Cumplen los centros de tratamiento con las normas mínimas en atención?; ¿Existen programas preventivos seleccionados para los grupos más vulnerables?; ¿Funcionan dichos programas o han sido evaluados?. Los diferentes estudios que examinan las condiciones sociales en los distintos países y su relación con el consumo o tráfico de drogas en distintas áreas geográficas, podrían contribuir mucho a nuestra habilidad de intervenir con estrategias adecuadas para enfrentar la problemática de drogas y la exclusión social.

* Secretario Ejecutivo de la
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

** Especialista en Tratamiento
Sección de Reducción de la Demanda – CICAD

*** Coordinador de Proyectos
Sección de Fortalecimiento Institucional – CICAD