

ASAMBLEA GENERAL



TRIGÉSIMO CUARTO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES  
6 al 8 de junio de 2004  
Quito, Ecuador

OEA/Ser.P  
AG/INF.322/04  
3 junio 2004  
Original: español

LA OEA 1994 – 2004  
UNA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

LA OEA 1994 - 2004

Una década de transformación

---

César Gaviria

## TABLA DE CONTENIDO

Prólogo . . . . .	i
Introducción . . . . .	1
I. Democracia . . . . .	11
II. Cumbres de las Américas. . . . .	77
III. Solución Pacífica de Controversias . . . . .	95
IV. Seguridad Hemisférica . . . . .	111
V. Derechos Humanos . . . . .	155
VI. Corrupción . . . . .	167
VII. Comercio . . . . .	179
VIII. El Desarrollo de Derecho y la Cooperación Jurídica. . . . .	199
IX. Ministros de Justicia . . . . .	209
X. Crecimiento Económico, Volatilidad de Capitales, Reforma del Estado y Lucha contra la Pobreza . . . . .	217
XI. Cooperación Solidaria para el Desarrollo . . . . .	243
XII. Desarrollo Sostenible. . . . .	263
XIII. Trabajo . . . . .	275
XIV. Educación. . . . .	287
XV. Cultura . . . . .	309
XVI. Ciencia y Tecnología . . . . .	317
XVII. Museo de Arte de las Américas . . . . .	325
XVIII. Fundación para las Américas . . . . .	331
XIX. Transporte . . . . .	337
XX. Puertos . . . . .	345
XXI. Telecomunicaciones . . . . .	349
XXII. Turismo . . . . .	357
XXIII. Administración . . . . .	367
XXIV. La OEA de Mañana . . . . .	377

## **PRÓLOGO**

---

Al abordar la necesidad de hacer un reporte de mis tareas como Secretario General de la OEA, me he propuesto presentar un informe detallado de lo que ha ocurrido en la Organización a lo largo de esta década. Desde luego con la limitación que implica la tendencia a dar más peso a aspectos que conozco un poco mejor o en los que estuve más involucrado. He procurado también transmitir el conjunto de ideas y análisis con los cuales abordé los problemas del Hemisferio, aun en materias que no son de nuestra directa responsabilidad.

Con este Informe no hago sino reconocer la muy estrecha interdependencia que existe en el mundo en estos tiempos de globalización. Si no examinamos cómo unas variables influyen en otras, lo más probable es que terminemos sin comprender lo que ocurre en nuestro entorno. No tengo duda de que la principal obligación de un director de una organización como la OEA es tratar de entender lo que ocurre, tomarle el pulso a los acontecimientos, mirar los grandes desafíos y problemas, y proponer y encontrar las respuestas adecuadas de acción colectiva.

Quiero agradecer a todos mis colaboradores el significativo apoyo recibido a lo largo de estos años, como también a todos los funcionarios de la OEA que me dieron los elementos para mantener en permanente examen las instituciones hemisféricas. A los miembros del Consejo Permanente, sin cuyo constante respaldo, trabajo y comprensión no hubieran sido posible los logros que empiezan a quedar atrás, cuando empiezan a surgir nuevos retos, nuevas ideas, nuevas aspiraciones.

Obviamente debo agradecer el permanente acceso que tuve a los cancilleres y a las cancillerías, sin las cuales sería inimaginable que la OEA hubiera cambiado tan significativamente como lo ha hecho en estos años. Los Jefes de Estado y de Gobierno son la fuente que marcó una nueva visión que nos impuso nuevas tareas y responsabilidades. Ellos han sido el motor de estas transformaciones que hemos realizado colectivamente.

## **INTRODUCCIÓN**

---

## **La OEA en la transición al siglo XXI: 1994-2004**

Al finalizar mi mandato al frente de los destinos de la OEA, nos corresponde reexaminar nuestro rol en el concierto de naciones, otear el horizonte, identificar el rumbo que le queremos dar a las instituciones hemisféricas y ver en qué medida las originarias, como aquéllas más recientes, nos aproximan a nuestros ideales.

Cuando intentamos hacer un balance de lo acontecido en el Hemisferio desde nuestra creación hasta comienzos del siglo XXI, y de lo que hemos alcanzado en los propósitos que nuestros fundadores se trazaron entonces en Bogotá, sin duda debemos decir que los hechos han superado las expectativas originales.

Durante el período que me ha correspondido como Secretario General de la OEA, se han dado profundos y significativos cambios, tanto en las relaciones interamericanas como en el sistema interamericano de instituciones. Son cambios que obedecen al fin de la Guerra Fría, a los nuevos fenómenos de globalización y también al gran esfuerzo que se ha hecho por transformar las instituciones y crear nuevos instrumentos acordes con los retos del presente.

El final de la Guerra Fría constituyó una gran oportunidad para mirar hacia nuestros compromisos fundacionales de hacer de la defensa de la democracia y de la protección de los derechos humanos, la tarea prioritaria dentro del amplio ámbito de las responsabilidades de la Organización.

Con el fin de la Guerra Fría comenzó a hacerse evidente la creciente interdependencia entre nuestras economías y sociedades. La revolución informática y de las telecomunicaciones empezó a tener efectos profundos de naturaleza política, económica y social. La interdependencia comenzó a sellar los destinos de ciudadanos y trascendió fronteras, clases sociales, religiones, razas y naciones.

Dicha interdependencia podría definirse como un conjunto de elementos, de realidades que unen los destinos de las personas y de los pueblos entre sí, allende las fronteras, las clases sociales, las religiones y las razas.

En el Hemisferio, estos elementos se hacen aún más fuertes por la existencia de lazos culturales, históricos y geográficos comunes. Significa entonces que, a pesar de las diferencias de tamaño, riqueza y poder, las sociedades comparten una serie de problemas, de desafíos y de esperanzas. Significa, igualmente, que todos y cada uno de estos temas deben ser abordados de manera colectiva, ya que soluciones estables y duraderas no pueden definirse de manera aislada. El progreso de unos no puede alcanzarse en detrimento de los anhelos de sus vecinos, y la forma como un país resuelve sus dificultades afecta a los demás.

Si nos remontamos a nuestra fundación debemos señalar que la OEA fue, históricamente, el primer intento hemisférico de hacer una unión basada en principios y no en simples intereses económicos o estratégicos. Infortunadamente, ello se diluyó en medio de las prelaciones de la Guerra Fría, que recién comenzaba, cuando se sacrificaron la democracia y el respeto por los derechos humanos en aras de hacer un frente común contra la otra ideología. Fue éste un período en el cual el temor fue el verdadero denominador común para la unión.

Por varias décadas, la OEA estuvo paralizada en el cumplimiento de algunos de sus objetivos esenciales. Fue ése un período de rivalidades, desconfianzas, desencuentros, frustraciones y desencantos. Las acciones unilaterales y de fuerza sembraron el recelo y la prevención. Hubo tal vez sólo una gran empresa común; una utopía que constituyó la Alianza para el Progreso, la cual pronto perdió su carácter ambicioso y totalizador. Los principios consignados en nuestra Carta sirvieron entonces más para separarnos que para unirnos; más para tramitar nuestros temores y frustraciones que para construir un ideal común.

La confrontación global, con sus repercusiones de dictaduras, guerras civiles e intervencionismo unilateral, paralizó la acción colectiva hemisférica, minimizó las posibilidades de la cooperación y debilitó enormemente la solidaridad. La OEA fue, sin duda, una víctima de las consecuencias de un mundo dividido en bloques irreconciliables. La democracia y el respeto a los derechos humanos, e incluso la soberanía de las naciones y la vigencia del derecho internacional, se sacrificaron y subordinaron con frecuencia en función del enfrentamiento Este-Oeste. El enfoque bilateral ocupó, en forma casi exclusiva, las relaciones interamericanas.

La Organización fue, paulatinamente, cediendo terreno en la discusión y solución de los grandes problemas políticos a otros escenarios y a otras fuerzas, y se fue refugiando en la rutina y en tratar de preservar su vigencia, labrándose un nicho entre las entidades dedicadas a la cooperación técnica. Crítico, particularmente, el período de guerras centroamericanas cuando la OEA estuvo atrapada en medio de interpretaciones totalmente diferentes sobre el origen y las razones de estos conflictos.

La OEA se utilizó más para contener el unilateralismo que para generar acción colectiva; más para balancear los grandes poderes, que para resolver los problemas del Hemisferio. Pero llegó la hora de generar la confianza y la cooperación que nos permitiera buscar verdaderos consensos para la acción.

Con el fin de la Guerra Fría terminó un período de agudo conflicto en las relaciones hemisféricas. Al comenzar la década de los '90, fue posible clausurar años de aislacionismo, de confrontación, de desconfianza. El comienzo de nuestro mandato se inició en medio de señales estimulantes sobre las posibilidades de un nuevo multilateralismo. Todos sabíamos que estábamos viviendo una transición de un viejo orden a uno nuevo que apenas intuíamos y delineábamos con dificultad.

Iniciamos nuestras tareas con la profunda convicción sobre la pertinencia y las posibilidades de la OEA y sobre su capacidad de transformarse en un mundo que estaba cambiando de manera vertiginosa. Muchas de las ataduras que en el pasado inmovilizaron a la OEA estaban desapareciendo. Había un clima de optimismo en relación con estos propósitos y en relación con la acción conjunta; pero también había sentimientos encontrados, dudas y temores sobre la posibilidad de ceñirnos a los principios de la Carta y, al mismo tiempo, asumir los riesgos de un activo multilateralismo que podía amenazar esos principios o poner en peligro las políticas basadas en intereses nacionales. Fuimos, entonces, conscientes de que si el interés nacional de los Estados tenía una proyección externa, ello nos obligaba a encontrar mecanis-

mos, instrumentos, entidades y parámetros jurídicos para tramitar las diferencias de una manera ordenada, legítima y balanceada.

De manera creciente, se fue creando la idea de que en las épocas actuales no eran suficientes los esfuerzos nacionales para construir un mundo mejor para los ciudadanos. Ya para comienzos de la década, la discusión empezó a cambiar. Ya no nos preguntábamos si era o no necesaria la acción colectiva, sino más bien qué tipo de instrumentos y qué modalidades de multilateralismo íbamos a utilizar.

Pudimos comenzar a vislumbrar el futuro del sistema interamericano, porque fuimos conformando una visión de lo que colectivamente éramos capaces de lograr para tener un destino común. Y si queríamos hablar de más interdependencia desde el punto de vista económico, nos tendríamos que referir a la integración. El término integración comprende un número de diferentes elementos, incluida la decreciente significación de las fronteras políticas, la facilidad con la que se da el intercambio de bienes y servicios, y la creciente influencia que nuestras acciones tienen en los demás.

Esta interdependencia nueva ha sido traída por dos factores fundamentalmente: el cambio tecnológico y el cambio de la política de ahorro e inversión. La tecnología ha disminuido las distancias económicas y geográficas, a través de los decrecientes costos del transporte y de la facilidad de las comunicaciones y de procesar la información. Igualmente, en la pasada década, el comercio a nivel global creció al doble que el producto y la inversión extranjera tres veces más rápido.

Era, pues, imperiosa la necesidad de ese nuevo multilateralismo americano y empezaban a ser claras las oportunidades y los retos que ello representaba para nuestros gobiernos y para todo el sistema interamericano de instituciones. Fue evidente, entonces, que estábamos trabajando para diseñar un sistema interamericano consistente con una nueva visión de las Américas. Estábamos obligados a buscar que las acciones colectivas adquirieran una mayor contundencia, más relevancia, y fueran adecuadas para responder a los problemas y desafíos de nuestros tiempos.

Todos fuimos adquiriendo conciencia de que no era posible regresar a las posiciones aislacionistas del pasado. Todos recordamos cómo la simple invocación a la soberanía, muchas veces justificada, no resolvía los problemas y nos llevaba a oleadas de lenguaje recriminatorio, responsabilizando al otro o a alguien más de nuestros problemas.

Debimos adquirir conciencia de que nuestras fricciones y conflictos no sólo son fruto de acciones y medidas unilaterales ni de mala voluntad para buscar acuerdos, sino del creciente proceso de globalización e integración que pueden traer prosperidad pero también problemas y desafíos.

Era necesario superar la defensa a ultranza de los intereses nacionales o la arcaica concepción de la seguridad hemisférica, para avanzar a esquemas más cooperativos y más en función de reglar, por medio de convenciones y tratados, los aspectos que requerían una acción colectiva regional.

Era claro que había un nuevo entorno para actuar con agilidad y firmeza con acciones políticas y diplomáticas en defensa de la democracia o los derechos humanos; que estaba surgiendo la necesidad de la acción hemisférica para solucionar un sinnúmero de problemas comunes. Era inexcusable ampararse en interpretaciones de los principios de la Carta que nos condenaran a la inacción.

Y, por último, fue evidente la necesidad del establecimiento de canales de diálogo y resolución de diferencias, mecanismos de búsqueda del consenso y, en algunos casos, procesos de reconciliación nacional entre el estado y la sociedad, y entre diversos sectores de la sociedad civil.

### **El nuevo multilateralismo en Las Américas**

Desde que se inició esta nueva fase, fuimos conscientes de los riesgos que podía implicar abordar una agenda que sólo se había discutido como asunto interno o doméstico. El que el interés nacional de los Estados tuviera una proyección externa nos obligaba a encontrar mecanismos, instrumentos, entidades y parámetros jurídicos para tramitar los temas, las diferencias. Se requería de un sistema interamericano capaz de cumplir con esa función y, a la vez, defensor de los principios de la no-intervención, de la autodeterminación de los pueblos, del respeto a la soberanía y a la igualdad jurídica de los Estados, y de la democracia representativa y los derechos humanos. De lo contrario, estaríamos abocados a la ley de la selva para administrar la creciente complejidad de los asuntos hemisféricos.

En el mundo contemporáneo, muchos de los factores que determinan el bienestar de nuestros pueblos residen más allá de las fronteras nacionales. El intercambio comercial y los flujos financieros internacionales, la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, los valores democráticos y el respeto por la dignidad humana, las telecomunicaciones y los desplazamientos migratorios, la seguridad y la paz hemisféricas, por ejemplo, son todos objetivos y fenómenos que escapan a la esfera exclusiva de los asuntos internos. Incluso el “mal” se ha internacionalizado, como lo demuestra la transnacionalización del crimen organizado y del terrorismo.

Como ya lo enunciamos, la OEA no fue inmune a las consecuencias de un mundo dividido en bloques irreconciliables. La confrontación global, con sus repercusiones de dictaduras, guerras civiles e intervencionismo en el Hemisferio, paralizó la acción colectiva, minimizó las posibilidades de cooperación constructiva y debilitó la solidaridad. Superar esto fue posible recobrando la confianza en las instituciones hemisféricas y, ante todo, entregándoles un mandato contundente para adaptarse a las nuevas exigencias de la época.

En el entretanto, como ya lo hemos mencionado, se ha extendido la agenda significativamente. En el transcurso de la década, y con la sucesiva celebración de las Cumbres Hemisféricas de Jefes de Estado y de Gobierno, se puede identificar su expansión de tal manera que, prácticamente, no hay tema doméstico que no tenga una dimensión internacional

Pero, como todos sabemos, la integración no puede ser un proceso simplemente económico. Ya en Santiago nos preguntábamos ¿Cómo hacer de la integración no sólo un proceso comercial, sino uno de vastas consecuencias sociales y políticas? ¿Cómo vamos a hacer para pre-

servar la voluntad política de los gobiernos, los congresos y la opinión pública a todo lo largo y ancho del Hemisferio? ¿Cómo vamos a hacer para que se beneficien las economías pequeñas y las de más bajo ingreso por habitante? ¿Qué es lo que la OEA y el resto del Sistema van a hacer para apoyar a los países que necesitan atender las inmensas demandas que la globalización y la revolución informática imponen sobre sus economías y sociedades? ¿Cómo vamos a responder a la enorme presión que ya existe sobre nuestros sistemas de seguridad social, o a los riesgos que se ciernen sobre nuestras culturas?

En un mundo signado por una creciente interdependencia, la tarea de un sistema interamericano, capaz de defender los principios de la Carta pero a la vez abocado a la tarea de solucionar controversias, representa un gran reto. La verdad es que la OEA, que por largo tiempo se usó para legitimar acciones unilaterales, se ha ido convirtiendo en una institución que garantiza el equilibrio en las relaciones interamericanas. Y así lo aprecian los Estados, aunque hay todavía vestigios en la opinión de algunos países que ven a la OEA bajo los estereotipos que prevalecieron en la Guerra Fría.

No podemos dejar surgir una cantidad de conflictos y retos sin dar un orden y una agenda a las instituciones del sistema interamericano y a las relaciones entre nuestros Estados. Si así lo hacemos, un nuevo sistema surgirá; pero no contará con los balances, los consensos y la confianza requeridos para garantizar que podamos superar los obstáculos, evitar los riesgos y maximizar las oportunidades que la interdependencia trae consigo aparejados. Es la integración, bajo marcos jurídicos estables y con adecuados mecanismos para resolver controversias, lo que nos permitirá que estos procesos ayuden a crear un mejor entorno para avanzar en el mundo inevitable y certero de la globalización.

En nuestro hemisferio, a pesar de las diferencias de tamaño, poder y riqueza, nuestras sociedades comparten problemas, desafíos y esperanzas. Los vínculos culturales, históricos y geográficos se han hecho cada vez más fuertes, alentados por la certeza del destino común.

### **La Nueva Visión de la OEA**

Con ese marco de referencia y estos antecedentes, y con los mandatos que surgieron en la Primera Cumbre de las Américas, diseñamos una guía, una serie de principios y acciones que denominamos “La Nueva Visión de la OEA”. Sin duda, avanzamos hacia la cooperación y el entendimiento y, por sobre todo, avanzamos hacia la convergencia de valores, principios y hacia la convicción de que nos hermana un destino común.

Dejamos atrás cierto pesimismo atávico en las posibilidades de nuestra relación común y cierto lenguaje confrontacional y divisivo, para avanzar hacia el fortalecimiento de nuestra acción a favor de la consolidación de la democracia; la defensa del desarrollo sostenible; y la búsqueda de la paz, la confianza mutua, la protección de los derechos humanos y de un verdadero compromiso con la construcción de un hemisferio en el cual la libre circulación del conocimiento, la información, bienes, personas y la lucha contra la pobreza, garanticen la prosperidad y justicia para nuestros pueblos. La Asamblea de Mountrouis le dio un vigoroso respaldo a la Visión y la convirtió en mandatos hemisféricos.

La Nueva Visión hizo particular énfasis en la necesidad de hacerle frente a las crisis que amenazan a diario a nuestro hemisferio, y en el uso de los mecanismos de consejo, mediación, conciliación o buenos oficios para disminuir tensiones que pudieran amenazar nuestra democracia.

También queríamos poner énfasis en tratar de cambiar la manera tradicional de trabajar sólo con los gobiernos y la rama ejecutiva. Enunciamos que trabajaríamos de una manera más cooperativa y de apoyo en relación con la rama judicial y los parlamentos, con autoridades locales y regionales, lo mismo que con organizaciones no gubernamentales.

Desde entonces, dejamos expresa nuestra voluntad de trabajar para fortalecer los partidos políticos y los tribunales electorales, y de poner nuestra capacidad técnica al servicio de la descentralización y de las autoridades locales.

Después de la Cumbre de Miami, la discusión ya no fue si los temas tenían una dimensión multilateral o no, si se requería o no acción colectiva, o si debía haber cooperación o solidaridad. La discusión se orientó hacia qué tipo de instrumentos y qué modalidades de multilateralismo íbamos a utilizar. El énfasis, ahora, ya no era puesto en las diferencias sino en las coincidencias, en la convergencia de valores y de principios compartidos. Fue así como se fue construyendo la confianza mutua. Y es a partir de allí que se crea la oportunidad de enriquecer la acción colectiva, de hacerla un instrumento equilibrado y eficaz para alcanzar propósitos comunes.

El proceso de renovación de la agenda sustantiva de la OEA estuvo acompañado de un proceso no menos radical de renovación de la estructura de la Organización, de sus principales tareas y de la forma en que proveeríamos nuestra cooperación. Desde esa Asamblea, promovimos iniciativas dirigidas a fortalecer nuestra capacidad en materia de formulación de políticas y de tramitación oportuna de la agenda de la Organización dictada por las Cumbres, las Asambleas y el Consejo Permanente.

Se consolidó un esquema institucional que permitió a la Secretaría General asumir un rol más dinámico, con la creación de las Unidades Especializadas, que constituían una modalidad de trabajo que centraba las actividades de la Organización, no tanto en los antiguos Consejos (CIES y CIEC) sino en dependencias bajo la orientación del Secretario General.

Entonces, teníamos también el desafío de poner en marcha los nuevos mecanismos de cooperación que estaban en proceso de recibir una revisión integral. Nos propusimos tratar de dejar de ser una institución de poca relevancia en el campo de la cooperación. La puesta en marcha del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, CIDI, no se podía dar como una simple sumatoria de los antiguos consejos.

La creación del CIDI y de estas Unidades Especializadas transformó la manera en que la Organización responde a los mandatos de los Estados miembros. Este proceso de cambios no fue fácil ni rápido. Se dio al ritmo propio de las instituciones multilaterales en las cuales avanzar hacia nuevos consensos, aun en asuntos de naturaleza administrativa, toma tiempo y muchas energías.

Aunque hoy puede sonar rutinario, desde la Secretaría asumimos una actitud mucho más presencial en el debate público de los temas de nuestra agenda, en los organismos de integración regional, en los Congresos de varios países, en centros académicos, en fundaciones privadas y en aquellos foros en donde la participación es indispensable para impulsar la visión de los avances en la integración del hemisferio americano y en las características y funcionamiento del sistema interamericano.

## **I. DEMOCRACIA**

---

## **La resolución 1080, el “Compromiso de Santiago” y la defensa de la democracia durante la última década**

Como es de todos conocido, la OEA tiene entre sus objetivos fundamentales promover y consolidar la democracia representativa. Ya hemos señalado como ésta, que es tal vez la principal función de la Organización, se vio afectada por los problemas de la Guerra Fría y ni este propósito, ni aquellos de afianzar la paz y la seguridad, se atendieron de manera debida hasta la caída del Muro de Berlín.

Las primeras grandes expresiones de que un nuevo orden se daría en el Hemisferio fueron la resolución 1080, denominada “Democracia Representativa”, y el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, aprobados por la Asamblea General de la OEA en sus sesiones ordinarias de 1991, que sirvieron sin duda como dique eficaz para evitar el retorno de las dictaduras militares.

La resolución le dio un nuevo rumbo a las relaciones interamericanas basado en la cooperación, el respeto mutuo y la solidaridad democrática. Ella permitió la consolidación de esa doctrina, cuya primera piedra fue el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985. Sus fundamentos integraron a la Carta el concepto de democracia representativa y elevaron su promoción y defensa al rango de propósitos esenciales de la OEA.

La resolución 1080 facultaba al Secretario General de la Organización para convocar al Consejo Permanente o a la Asamblea General de forma inmediata, cuando se produjesen interrupciones abruptas o irregulares “del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo” y tomar acciones dentro del marco de la Organización. Antes de mi ingreso a la Organización el procedimiento fue invocado en tres oportunidades para responder a los acontecimientos ocurridos en Haití en 1991, Perú en 1992 y Guatemala en 1993.

En el caso de Haití se aplicó como consecuencia del golpe de Estado ocurrido en septiembre de 1991. Tres días más tarde se reunieron en Washington los cancilleres de los países miembros y decidieron reconocer como único gobierno legítimo el del presidente Aristide, exigieron su inmediata restitución y la plena vigencia del estado de derecho. A partir de ese momento, y por tres años, se escalaron las presiones diplomáticas, políticas, económicas y militares, impulsadas en coordinación con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estas gestiones culminaron con el retorno del Gobierno del Presidente Aristide.

Es bueno señalar que el caso de Haití fue muy significativo en tres sentidos. En primer lugar, porque era la primera vez en toda su historia que la OEA reaccionaba en la defensa de la democracia y el orden constitucional de un Estado miembro respondiendo a criterios objetivos, acordados por todos sus países miembros y sin la distorsión de la confrontación ideológica del período de la Guerra Fría.

En segundo lugar, porque quedó claro que los países miembros de la OEA reconocieron el monopolio del uso de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad de la ONU. Sobre eso no hubo en su momento discusión en el Hemisferio, como quiera que en nuestra Carta

Constitutiva se hace referencia sólo a los medios pacíficos y diplomáticos para resolver las controversias.

Y en tercer término, porque demostró que se pueden alcanzar niveles adecuados de cooperación entre la Organización de Naciones Unidas y la OEA. Hasta el momento en el cual el Consejo de Seguridad aceptó la creación de una fuerza multilateral, ese organismo actuó con respaldo a las acciones diplomáticas y políticas emprendidas en la OEA.

La defensa y el fortalecimiento de la democracia se han convertido entonces en el principal de nuestros objetivos. A lo largo de la década se fue creando una doctrina americana de la solidaridad con la democracia que actúa contra cualquier amenaza, sin importar su denominación o ideología, que pretenda interrumpir el proceso institucional y democrático de un país. Y esa doctrina se pone en marcha desencadenando una serie de acciones diplomáticas y coercitivas, respaldadas en acuerdos e instrumentos de carácter internacional, plenamente aceptados por los países.

Durante la década de los '90, la amenaza de los golpes de estado estuvo siempre presente pero, poco a poco, fue diluyéndose. En cambio, fueron surgiendo líderes autoritarios electos democráticamente que se constituyeron en una grave amenaza para la democracia. En 1992, Alberto Fujimori, Presidente del Perú, produjo un autogolpe, y usó como excusa la lucha contra la subversión. En este caso se invocó la resolución 1080 en el Consejo Permanente, en abril de 1992, por la suspensión del Parlamento y de los órganos supremos del Poder Judicial. Los órganos políticos de la OEA buscaron reparar el daño y restaurar la democracia con la elección de una Asamblea Constituyente. La OEA enfrentó los abusos de Fujimori, pero no hizo lo suficiente para suspender las acciones autoritarias, y no le hizo seguimiento a las decisiones que sobre este asunto tomó en la Asamblea de Bahamas.

En Guatemala, en mayo de 1993, la OEA aplicó la resolución 1080 por hechos similares de suspensión del Congreso y de remoción de la cúpula judicial. En el caso de Guatemala, la aplicación de la resolución significó el retiro de las funciones del Presidente de la República, Jorge Serrano Elías. En todo caso, vale la pena resaltar que cuando en Santiago se aprobó la resolución 1080, no se anticipó que los principales problemas que enfrentaría la democracia, en este período, provendrían de este tipo de líderes autoritarios.

Con posterioridad, en 1996, se trató de dar un golpe por parte del General Lino Oviedo contra el Gobierno Constitucional del Presidente Juan Carlos Wasmosy, quien fue objeto de un alzamiento militar que pretendía usurpar el poder presidencial. La crisis empezó cuando el Presidente Wasmosy ordenó el retiro del General Oviedo como comandante del Ejército. El general respondió movilizándolo sus tropas y solicitando la renuncia del Presidente. Con los ciudadanos en las calles, rodeando al Presidente Wasmosy, con el anuncio de que se citaría una reunión hemisférica de cancilleres y con mi presencia inmediata en ese país, se logró dismantelar un golpe de estado que llevaba varias horas en gestación y desarrollo. Mi rápida intervención fue posible gracias a que estaba en Bolivia, en el momento que comenzaban las acciones antidemocráticas. En ese instante fueron decisivos el apoyo y los buenos oficios de los países miembros de MERCOSUR, así como del Gobierno de los Estados Unidos.

Lo novedoso de este evento fue la acción inmediata y conjunta de la OEA, los presidentes, cancilleres y jefes militares de los países miembros del MERCOSUR. De esta manera fue posible evitar, en las horas siguientes al alzamiento, el resurgimiento del militarismo autoritario en las Américas. A pesar del éxito de las acciones de la OEA, MERCOSUR y el resto de la comunidad internacional, el manejo de esta situación dejó ver algunas de las limitaciones de la resolución 1080. En particular, aquella relativa a la dificultad de actuar sólo de una manera reactiva y no preventiva.

Ecuador, por su parte, vivió dos momentos de crisis institucional, el primero de los cuales llevó a la salida del poder del Presidente Abdalá Bucaram en 1997. El Presidente Bucaram adoptó a inicios de ese año un paquete de medidas económicas que generaron protestas masivas en todo el país, manifestaciones frente al Congreso y una huelga general. También había crecientes acusaciones de corrupción y de acciones arbitrarias y lesivas a los intereses del Estado. La crisis se agudizó y en la primera semana de febrero viajamos a Ecuador, por invitación del Gobierno, con el fin de disminuir las tensiones y abrir un diálogo entre todas las partes. En Washington, entre tanto, el Consejo Permanente se reunió a puerta cerrada para analizar la crisis. Al llegar a Guayaquil advertimos que la Organización no aceptaría un quebrantamiento de la democracia. Sin embargo, era innegable la resistencia y el rechazo al gobierno, lo cual impidió facilitar una mediación. El Congreso ecuatoriano destituyó al Presidente por “incapacidad mental” y lo reemplazó con el Presidente del Congreso, Fabián Alarcón.

En Ecuador, en ese entonces, aprendimos cómo los gobernantes no pueden perder totalmente la sintonía con los ciudadanos y cómo es necesario respetar la transparencia y la rendición de cuentas. Estamos todos obligados a defender los principios democráticos pero los gobernantes tienen que ser dignos del cargo que ocupan y tienen que ser sensibles a las preocupaciones ciudadanas.

Una nueva crisis en Paraguay demostraría la importancia y la influencia de MERCOSUR para la preservación de la democracia en la región. Luego del asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña el 23 de marzo de 1999 y el juicio en la Cámara de Diputados al Presidente Raúl Cubas, y ante grandes movilizaciones de ciudadanos por una tensa situación que involucraba al General Lino Oviedo en los hechos de violencia, la presión de Argentina, Brasil y Uruguay serían determinantes para la solución de la crisis, facilitando el asilo al Presidente Cubas, el General Oviedo y el Ministro de Defensa. Nuevamente, una acción decidida de los países de MERCOSUR para hacer exigir el cumplimiento de la “Cláusula Democrática” abrió las puertas a la solución de una crisis que amenazaba con terminar la incipiente democracia Paraguaya.

Ecuador se vio sumergida en otra crisis constitucional el 21 de enero del año 2000 cuando manifestantes indígenas que contaban con el apoyo de efectivos del ejército se tomaron el Congreso Nacional. Ese día yo me encontraba en París junto con representantes de los Gobiernos de Ecuador y Perú, países que vivieron un largo conflicto, en una reunión cuyo objetivo era permitir a ambas naciones encontrar apoyo financiero para llevar adelante sus programas de desarrollo, dentro del marco del acuerdo amplio de integración fronteriza.

Desde París condené de la forma más enérgica la toma del Congreso e insté a los actores de esa maniobra inconstitucional a desistir de inmediato. En Washington, el Consejo Permanente actuó con celeridad, celebrando una sesión extraordinaria ese mismo día para analizar la situación.

El Consejo, mediante la resolución 763, condenó firmemente las acciones contra el Gobierno democráticamente electo de Ecuador y expresó su pleno respaldo al Presidente Jamil Mahuad. A pesar de la voluntad interamericana y los esfuerzos de la Organización, el Presidente Mahuad se vio obligado por una Junta a abandonar el poder bajo la presión de organizaciones indígenas y otras organizaciones sociales y cierta actitud de pasividad de las Fuerzas Armadas. Afortunadamente, el Gobierno constitucional fue reestablecido rápidamente a cargo del vicepresidente Gustavo Noboa.

Nuestros esfuerzos ayudaron a evitar una ruptura completa del orden constitucional y a asegurar que, por lo menos, se respetara la línea de sucesión democrática. En una reunión celebrada cinco días después de la salida del Presidente Mahuad, el Consejo aprobó la resolución 764 que condenó las circunstancias que llevaron a Mahuad a dejar la presidencia y expresaba su apoyo a los esfuerzos del Gobierno de Noboa por recuperar la estabilidad. En particular, se pidió la colaboración de las instituciones financieras internacionales y de la comunidad internacional para ayudar a asegurar la estabilidad política del país.

De esta manera, gracias a la vocación democrática del pueblo ecuatoriano y de sus líderes, así como a la decidida y oportuna reacción del Hemisferio y de toda la comunidad internacional, tal desafío pudo resolverse de manera pacífica y preservando el hilo de la institucionalidad democrática. La voz firme de la OEA manifestando su rechazo a cualquier amenaza a la estabilidad democrática de la región transmitió el mensaje certero de que en el sistema interamericano no había espacio para los regímenes totalitarios.

Las crisis y las amenazas a la gobernabilidad democrática en el Hemisferio que se dieron en esta década –Paraguay en 1996, Ecuador en 2000, Perú en 2000, Venezuela en 2002, Bolivia en 2003 y Haití en 2004– han puesto a prueba las instituciones del sistema interamericano. En todos los casos no ha habido un sólo instante de duda en el Hemisferio. La Organización ha actuado con eficiencia, celeridad y pertinencia en momentos en que las democracias parecen sucumbir, y en todos esos ingratos momentos ha tomado las decisiones para fortalecer la institucionalidad y preservar el Estado de Derecho en la región. A estas tres últimas situaciones, así como a nuestra participación en el proceso de paz de Colombia, me referiré al final de este capítulo.

También ha habido resoluciones preventivas en relación con Guatemala en febrero 2001, Nicaragua en septiembre 2002 y Perú en febrero 2004.

No obstante, algunos analistas empezaron a argumentar, con razón, que la resolución 1080 permitía intervenciones demasiado tarde, cuando ya una situación de tensión y riesgo había hecho crisis. Muchos, particularmente en el mundo académico, empezaron a hablar de mecanismos de “monitoreo” y alerta temprana que permitieran una intervención más rápida, preventiva, antes que correctiva.

En 1992, la Organización adoptó otro mecanismo conocido como el Protocolo de Washington, en el cual se estableció que “un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza puede ser suspendido del derecho de participar en los Consejos de la Organización”. Este instrumento entró en vigencia en 1997 y reforzó los contenidos de la resolución 1080. Se constituyó así en una medida disuasiva para impedir rupturas democráticas en los países o, una vez producidas estas, generar una situación insostenible de aislamiento político y diplomático que presione lo suficiente para generar un remedio institucional.

Antes de mi llegada a la Organización se habían dado acciones posconflicto que jugaron un papel importante en actividades de cese del fuego, desarme y desmovilización de grupos armados en Nicaragua y Surinam entre 1989 y 1992; y ayuda a refugiados en Nicaragua, Haití y Honduras entre 1990 y 1995. Sobre estas actividades posconflicto, hubo tres experiencias muy significativas –la Misión Civil Internacional de la OEA-ONU y la Comisión Internacional de Verificación (CIAV OEA) en Nicaragua; y la Misión Especial en Surinam– a las cuales me referiré más adelante en este mismo capítulo.

Durante este período de comienzos de los noventa la OEA logró desplegar recursos políticos y económicos que contribuyeron significativamente a la reconciliación, a la creación de una cultura democrática y al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Ya entonces se empezó a hablar de defender la democracia y perfeccionarla, hacerla más sólida y profunda, ampliar el ámbito del ejercicio de los derechos ciudadanos y mejorar la protección de los derechos fundamentales. Es tal vez una de las áreas donde la OEA ha fortalecido más su acción. A este aspecto se hace alusión en el capítulo sobre solución pacífica de controversias.

No obstante, estas ideas encontraban resistencia entre los defensores radicales de los principios de la Carta que veían en la resolución 1080 una especie de amenaza, ya que le daban un valor absoluto a la aplicación de los principios de no-intervención, respeto de la soberanía y autodeterminación. En un comienzo se empezó a afirmar que, sin desmedro de la búsqueda de la defensa de los principios democráticos, era claro que cada pueblo y cada Estado, de manera soberana y de acuerdo con sus circunstancias históricas particulares, debía definir su propio destino. Pero, asimismo, empezaba a ser claro que teníamos un proyecto común de ideales y valores en materia de democracia y respeto por los derechos humanos, cuyos elementos esenciales también había que respetar.

En esa conciliación entre los principios consagrados en la Carta con aquéllos consignados en la resolución 1080, fue surgiendo en la práctica una teoría de la solidaridad con la democracia por medios pacíficos y democráticos que se diseñó teniendo como referencia el marco de la Carta.

Tal vez otra característica importante de la manera de actuar de la OEA a lo largo de los noventa fue la prontitud y diligencia cuandoquiera que la democracia ha estado en serio peligro o cuando se han generado tensiones que pueden terminar en violencia.

De cada crisis aprendimos un poco. Es lo que se ha definido caso por caso. No había existido en la OEA la previa determinación de los instrumentos y medidas a ser utilizadas cuando

surge una crisis grave contra el orden democrático y constitucional de un país. En un contexto de crisis, encontrar un balance apropiado entre la defensa del principio de la no-intervención y la obligación constitutiva y moral de proteger la democracia, nunca ha sido fácil. Es paradójico que a veces el celo excesivo por garantizar el principio de la no-intervención agote la agilidad y la firmeza que requieren las acciones políticas y diplomáticas para ser efectivas. Sin proponérselo, en ocasiones, y antes de mi ingreso a la Secretaría, permitimos que la inacción consolidara las fuerzas no democráticas invitando así a que otros, y en otros escenarios, asumiesen la solución inconsulta de problemas que son esencialmente del ámbito de la OEA.

Tal paso significó el expreso reconocimiento de todos nuestros gobiernos de que ni un nuevo orden, ni la transformación de las instituciones para amoldarlas a los desafíos que debíamos enfrentar, iban a surgir de manera espontánea. Por eso empezamos a avanzar en la construcción de instituciones que tengan los consensos y balances necesarios, con parámetros que den confianza a todos. A lo largo de la década se dio un gran dinamismo en temas centrales como la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo o el control al uso de armas ilegales. Las naciones suscribieron y ratificaron convenciones y estrategias regionales que las vinculan política y jurídicamente en la búsqueda de objetivos y resultados comunes.

Ya desde “La Nueva Visión” concebimos una OEA con una mirada amplia de lo que significa defensa y fortalecimiento de la democracia. Decíamos en “La Nueva Visión”, entonces, que se trataba de avanzar en la cimentación de una democracia integral, en donde exista un Estado orientado a servir a la ciudadanía, abierto a escucharla y con instrumentos adecuados para realizar efectivamente las funciones que le correspondan y rendir cuentas de su gestión; un órgano legislativo deliberativo; una justicia constitucional garante del consenso democrático; un ejecutivo gobernante, fundado en la legitimidad derivada de los procesos electorales limpios y transparente y en el diálogo pluralista; un sistema de partidos revitalizado; unos procesos electorales que sean ejercicio efectivo de la soberanía popular; una democracia local eficaz y participativa; unos derechos que sean poderes, es decir, que trasladen efectivamente a los ciudadanos una serie de herramientas para hacer respetar en la práctica la dignidad, la libertad y la igualdad; unos órganos de control con mecanismos para hacer efectivos sus reclamos; una sociedad civil fuerte y un respeto generalizado por la participación política de las mujeres, los indígenas, y los grupos minoritarios; y, por último, una democracia que contenga el establecimiento de canales de diálogo y de resolución pacífica de las discrepancias, así como de mecanismos de búsqueda de consenso. Sin duda era una concepción que daba una amplia visión de lo que serían nuestras tareas en este frente.

Señalamos entonces que era fundamental que los países buscaran tener instituciones fuertes, representativas, eficaces, fruto de la voluntad mayoritaria de la nación. Ellas deben estar imbuidas de pluralismo, de tolerancia, de respeto por las diferencias y la diversidad. Que de veras fuera posible construir una sociedad más abierta y menos desigual; una democracia más participativa; un Estado más eficiente y responsable; y una política social eficaz y una comunidad más solidaria.

Ya entonces pudimos señalar que empezaba a lograrse una significativa convergencia alrededor de los elementos básicos de la democracia, sobre cómo defenderla de los peligros que la asechan, y cómo también se preservan los derechos humanos y las libertades públicas. La OEA había desarrollado en estos años una experiencia y capacidad propia en protección de derechos humanos y preservación de las libertades públicas; en acciones posconflicto en países que han sufrido confrontaciones internas; en llevar a cabo acciones de desminado; y en asegurar la celebración de elecciones limpias, justas y transparentes con el uso de las misiones de observación electoral. Cuando llegué a la OEA estaba en proceso la desaparición del autoritarismo, se solucionaron muchos de los conflictos internos, se derrumbaron muchas barreras comerciales, se aceleró la integración económica subregional.

En la medida en que avanzamos en la década se fue ampliando también, significativamente, el espacio para un rico intercambio de experiencias, para la cooperación solidaria, para la acción colectiva en una agenda temática que se expandía de manera inusitada. Era claro que requeriríamos más recursos, nuevos instrumentos de cooperación, instancias para intercambiar experiencias y un sólido respaldo intelectual, académico e investigativo.

### **La Unidad Para la Promoción de la Democracia**

La OEA, de manera creciente, se ha dedicado a apoyar y fortalecer las instituciones democráticas. La creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1990 buscaba proveer a la Organización de las capacidades técnicas y humanas para brindar asistencia técnica a los Estados miembros para el fortalecimiento de las instituciones políticas y las prácticas democráticas. No obstante, cuando asumí la Secretaría General, la Unidad aún no contaba con una capacidad institucional adecuada para el desarrollo de las tareas encomendadas. En sus primeros años, las actividades giraron alrededor del “monitoreo” electoral. Se trabajó también en apoyo a instituciones legislativas, en algunas actividades educativas y se apoyaron varios proyectos de investigación. La UPD empezó entonces a desarrollar actividades relacionadas con el diálogo político sobre democracia y poco a poco ha conseguido un mayor liderazgo en temas claves de la agenda interamericana, tal como lo propusimos en la “Nueva Visión” y como lo iremos describiendo a continuación.

En la Cumbre de las Américas, en Miami, los Jefes de Estado y Gobierno ya mencionaron explícitamente la Unidad y señalaron de manera taxativa la necesidad de fortalecerla a fin de que, a solicitud del Estado interesado, pueda prestar asistencia en cuestiones tales como procedimientos legislativos y judiciales, y reformas al Gobierno, incluidas la administración de justicia, la modernización técnica de los órganos legislativos del país, la simplificación de los reglamentos gubernamentales y el fomento de la participación de las organizaciones comunitarias en la democracia local, así como otros cambios institucionales.

En “La Nueva Visión” concebimos la UPD con un alcance que iba más allá del que le dio la Cumbre de Miami, y diseñamos una verdadera carta de navegación en la búsqueda de una democracia más vigorosa con cuatro grandes áreas que operarían con dos criterios básicos: especialización y complementariedad. Se decidió entonces poner especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos. Se debería prestar servicios en

temas de cambio constitucional, gobernabilidad en sus diferentes aspectos, reforma y modernización del Estado, reconciliación nacional, educación democrática, participación ciudadana, fortalecimiento de las instituciones y procesos electorales, estudios sobre democracia e información y promoción del diálogo.

La Unidad ha hecho un gran esfuerzo para dar prioridad a aquellas actividades donde su papel es más relevante y su impacto mayor. Con el paso de los años, la Unidad ha puesto particular énfasis también en la generación de espacios de encuentro entre los actores democráticos así como ha estimulado la institucionalización de esos mecanismos de diálogo. Igualmente, se dispuso en la “La Nueva Visión” la participación de la sociedad civil en dichos procesos, y la cooperación interinstitucional entre diferentes ramas del poder público de los estados a fin de facilitar los propósitos mencionados.

La metodología de trabajo que hemos adoptado para las labores de la Unidad ha sido la de privilegiar las áreas temáticas y no los enfoques regionales. Pese a ello, vale la pena mencionar acá la gran recepción y apoyo que hemos tenido en el Caribe. La singularidad e importancia del Caribe lo convierte en un desafío importante para la Organización dado que su historia e instituciones requieren un tratamiento y enfoque distinto al que se adopta en el resto de la región. Un buen ejemplo de esto es el tema de la descentralización pues, dado el tamaño de muchas de las islas, la preocupación allí se centra no en la transferencia de poderes, sino en cómo mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. En consonancia con este enfoque se realizó, en abril de 2003 y con el apoyo del gobierno de San Vicente y las Granadinas, un seminario sobre gobierno local en pequeños estados, el cual sirvió para especificar los desafíos del Caribe en esta materia y producir recomendaciones sobre cómo mejorar la capacidad de gestión local.

De gran valor ha sido también el trabajo de fortalecimiento de los registros civiles y electorales. Aquí, de nuevo, las diferencias con los cuerpos electorales del resto de la región son dramáticas. Desde 1998 los Estados del Caribe empezaron a solicitar asistencia técnica electoral y la misma ha cubierto acciones en Belice, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Granada, y San Kitts y Nevis. En particular, estos proyectos han mejorado los mecanismos de expedición de documentos de identificación y el estudio comparativo de las leyes que regulan los registros.

No se podría dejar de mencionar el trabajo que se ha venido desarrollando en relación con los procesos de reforma constitucional en el Caribe. En enero de 2002 organizamos una reunión sobre este tema que permitió delinear los principales desafíos para la región. En aquella reunión, realizada en la Universidad de West Indies, señalé algo que ha sido característico de nuestro trabajo y es nuestra apertura al diálogo como el mejor mecanismo para avanzar, y la ausencia de nociones preconcebidas por parte de la Organización. Las conclusiones de dicha reunión han seguido constituyendo el derrotero con el cual hemos desarrollado nuestra acción en el Caribe.

Finalmente, quisiera destacar que los Estados de la Región del Caribe también han sido objeto de las Misiones de Observación Electoral, la actividad más importante desarrollada por la UPD y a la que me referiré más adelante. Durante esta década se desarrollaron

Misiones de esta naturaleza en Surinam en 1996 y 2000, Guyana en 1997 y 2001, San Vicente y las Granadinas en 2001 y Grenada en el 2003.

De otro lado, quisiera destacar que con la expedición de la Carta Democrática Interamericana, la UPD ha realizado una vasta tarea de difusión y promoción de la misma, incluida la iniciación de un programa de seminarios nacionales, en unión de las cancillerías, con el fin de facilitar un mejor conocimiento tanto de la Carta como de los otros componentes de la Agenda Democrática Interamericana.

Asimismo, es importante realzar el proceso que se ha venido desarrollando en el marco de la Organización para definir una Agenda de Gobernabilidad Democrática de las Américas y que ha contado con el apoyo de la UPD. En esta materia, el Consejo Permanente de la OEA comenzó la labor de analizar el tema por medio del Grupo de Trabajo sobre Democracia Representativa, el cual le presentó el informe “Debilidades Institucionales y Gobernabilidad Democrática” en abril de 2001. Luego, la Asamblea General de Barbados en 2002, consideró extensamente esta materia. Las deliberaciones al respecto continuaron en la Asamblea realizada en Santiago, Chile, en 2003. Como resultado de las mismas, se aprobó allí la resolución 1960, “Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas”. En desarrollo de sus mandatos, el Consejo Permanente de la OEA ha venido trabajando en la formulación de un programa en ese campo, con el apoyo de la UPD, del cual ya se han aprobado sus lineamientos generales.

A continuación me referiré a algunas de las acciones más relevantes realizadas por la Secretaría General de la OEA, a través de la UPD, durante la última década, previa una breve mención a varios desarrollos iniciados con antelación.

#### *Acciones posconflicto anteriores*

Como lo expresé al comienzo del presente capítulo, antes de mi llegada a la Organización se habían dado acciones posconflicto que habían jugado un papel importante en actividades de cese del fuego, desarme y desmovilización de grupos armados en Nicaragua y Surinam entre 1989 y 1992; y ayuda a refugiados en Nicaragua, Haití y Honduras entre 1990 y 1995. Al respecto hubo tres experiencias muy significativas.

En primer lugar está la Misión Civil Internacional OEA-ONU en Haití y a la cual también aludiré más adelante cuando me ocupe con más detenimiento de nuestra acción en dicho país. Esta fue la primera misión conjunta de las Naciones Unidas con una organización regional y un precedente singular para este tipo de acciones. El mandato original de la Misión era la protección de los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad de cada persona. Después del retorno del orden constitucional y la reinstalación del Presidente Aristide, el mandato fue ampliado para promover activamente la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La Misión enfocó sus acciones inicialmente en el área de derechos humanos y en asistencia técnica para fortalecer la policía y el poder judicial. Con posterioridad se incluyeron temas relativos a la resolución de conflictos que realizó trabajos de entrenamiento con la policía y con poblaciones locales.

En segundo lugar, la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV/OEA) en Nicaragua de la cual me ocuparé enseguida y que contribuyó de manera decisiva a la protección de los derechos humanos, la reconciliación nacional y la cabal ejecución de los acuerdos de paz.

En tercer lugar, la Misión Especial a Surinam que se inició en 1992 fue constituida al final de la guerra civil que sacudió a ese país y cumplió muy importantes funciones como apoyo técnico a las instituciones electorales; asesoría a las asociaciones comunitarias indígenas; elaboración de estudios especializados sobre población, recursos naturales y medio ambiente, y otros campos de fortalecimiento institucional.

### *Prevención y resolución de conflictos en Centroamérica*

En pocas regiones del mundo se dieron con más intensidad los conflictos de la Guerra Fría como en Centroamérica. En ninguna otra región de América las desigualdades y las condiciones de atraso constituyeron el germen de un espíritu de confrontación que condujo a Centroamérica a numerosos enfrentamientos. Estos, con todas sus terribles consecuencias de violencia, han hecho madurar lentamente su democracia hasta conformar sociedades más pluralistas, más tolerantes, con un mayor sentido del respeto por las minorías, imbuidas de la importancia de una mayor participación ciudadana y con una más clara valoración del consenso, de la concertación, del diálogo y de la conciliación dentro de su vida política.

La UPD ha desarrollado buenas capacidades en la prevención y resolución de conflictos y las ha puesto a prueba. Su trabajo más significativo ha sido el que ha realizado en Centroamérica, y para ello hemos contado con excepcional apoyo tanto de países miembros, como de países observadores de la OEA, que se han vinculado a numerosas iniciativas humanitarias y democráticas.

A continuación me refiero a las acciones de la OEA durante los últimos años en Nicaragua y Guatemala, las cuales han contribuido, entre otros, a la creación de condiciones y procesos que han hecho posible la transición de una cultura de confrontación a una de diálogo, reconciliación y solución pacífica de las diferencias.

- Nicaragua

En 1989, Nicaragua era un país desgarrado; los largos años del conflicto armado habían provocado un desmembramiento de su tejido social; la sociedad nicaragüense se encontraba polarizada ya que por largos años el conflicto político se dirimió por la vía de las armas; sus familias estaban divididas y la economía presentaba un cuadro alarmante.

A partir de esos días, en medio de un cuadro en el que se entremezclaban el escepticismo de unos, la clara desconfianza de otros y un porfiado optimismo de los menos, se avanzó en un proceso mediante el cual el pueblo nicaragüense empezó a marchar hacia el reencuentro y la reconciliación de la sociedad. Se realizaron importantes avances en pos de la pacificación y la efectiva reconciliación; se logró eliminar la metodología del enfrentamiento armado organizado como mecanismo de resolución de los conflictos políticos; se produjo la reducción y

profesionalización del Ejército y de la Policía Nacional; y se lograron avances significativos en la estabilización de la economía. Del mismo modo, y como hecho de enorme significación, se logró el traspaso del mando de un gobierno democrático a otro gobierno legítimamente elegido y constituido.

Deseo realzar el loable esfuerzo realizado por el Gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro para lograr los acuerdos de desarme con los grupos remanentes que operaban en el sector central y norte de Nicaragua, poniendo fin a un dilatado y complejo proceso de pacificación y, a la vez, para sentar las bases tendientes a lograr la efectiva reinserción de los ex combatientes a la vida civil.

Un ingrediente de optimismo que es importante tener presente es que los desafíos que surgen en la Nicaragua de fines del siglo XX y comienzos del XXI son similares a los que enfrentan otros países de la región. La modernización del estado, la descentralización de sus atribuciones, la integración de nuestras economías a los mercados internacionales, la modernización de la administración de justicia, la necesidad de conciliar el crecimiento económico con el desarrollo social, la decisión de preservar los recursos naturales, las políticas para hacerle frente a los problemas del narcotráfico, el terrorismo y la corrupción, son parte de la agenda común de las Américas y de manera creciente sobrepasan las fronteras geográficas de nuestras naciones.

La Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de la Organización de los Estados Americanos (CIAV/OEA), fue constituida por acuerdo suscrito en el encuentro de Presidentes Centroamericanos que se realizara en Tela, Honduras, en agosto de 1989. El mandato inicial le confirió la tarea de apoyar la desmovilización, repatriación y reasentamiento voluntario de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y sus familiares, y de asegurar el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales.

Esta tarea de apoyo contempló la desmovilización de más de 22 mil combatientes de la Resistencia Nicaragüense; la repatriación de 18 mil familiares de los mismos; la atención médica a 2 mil lisiados de guerra; y la ayuda humanitaria, en términos de transporte a sus comunidades de origen, alimentación y vestimenta, para más de 120 mil personas.

Durante los primeros años del proceso de transición guerra - paz, los obstáculos que los Nicaragüenses debieron afrontar fueron enormes; la dinámica de la posguerra osciló entre los avances en materia de reinserción y reconciliación y el reencuentro de los excombatientes con sus familias, amigos y antiguos enemigos, y los subsecuentes estallidos de violencia producto de la animadversión política; de esta forma, se fue conformando un fenómeno amenazador para el proceso de pacificación.

A fines de 1990, comenzaron a surgir reagrupamientos de ex combatientes de la Resistencia Nicaragüense, denominados “Recontras”, así como los denominados “Recompas”, de distinta filiación política. En esa oportunidad, la CIAV/OEA participó como instancia mediadora hasta la efectiva firma de más de 30 acuerdos, los cuales dieron como resultado la desmovilización de más de 20 mil “rearmados”.

El 16 de septiembre de 1992, la Presidencia de la República nos invitó a integrar, junto con el Cardenal Miguel Obando y Bravo y representantes del Gobierno, la denominada Comisión Tripartita. Dicha comisión analizó 83 casos y elaboró 181 recomendaciones, para cuyo seguimiento quedaron a cargo las instancias de justicia Nicaragüense. De igual forma, la mencionada Comisión elaboró un documento que sirvió de base para la reforma a la legislación penal militar, realizada por la Asamblea Nacional en 1995.

En junio de 1993, con motivo de celebrarse en Managua la Asamblea General de la OEA, los Estados miembros, a instancia del Gobierno de Nicaragua, ampliaron el mandato de verificación de los derechos y garantías a todas las poblaciones afectadas por las secuelas del conflicto, independientemente del sector al que pertenecieran. Así mismo, se incluyó dentro de este nuevo mandato la participación de CIAV/OEA en los programas indicados por el Gobierno Nacional, tendientes al fortalecimiento institucional y a la continuación de los proyectos de reinserción social de las poblaciones en la posguerra.

En este marco, la CIAV/OEA, conjuntamente con instancias del Estado nacional, instituciones municipales y organismos no gubernamentales, apoyó la autoconstrucción de miles de viviendas de interés social y diversas obras de infraestructura social: escuelas, puestos de salud y acceso al agua potable en distintas comunidades. Igualmente, se apoyó la producción de sostenimiento familiar, en miles de manzanas cultivadas con granos básicos y cultivos no tradicionales.

En el año 1994, la Misión CIAV de la OEA contribuyó con la mediación y posterior desmovilización y reinserción de 450 efectivos del grupo armado denominado Frente Norte 3-80; en ese proceso se apoyaron los esfuerzos de las instancias Nicaragüenses para la ejecución de diversos proyectos de reinserción localizados en el Departamento de Nueva Segovia.

En 1995, en la Asamblea General de la OEA realizada en Haití, se incluyó la tarea de desarrollar un proceso de transferencia progresiva del mandato de la CIAV a las instancias gubernamentales y no gubernamentales de Nicaragua. Uno de los grandes dilemas que se plantearon en ese momento lo constituía el desafío de culminar el repliegue de una misión internacional, sin dejar vacíos institucionales, en virtud de que el escenario de la transferencia de funciones era para las zonas denominadas “de posguerra”, las cuales estaban constituidas, en general, por áreas geográficas alejadas, marginadas y conflictivas.

Se trabajó en el diseño de una estrategia de finalización de las actividades de la CIAV/OEA, fortaleciendo entidades locales que contribuyeran a sostener la estabilización y reconciliación. La CIAV/OEA apoyó la creación de 96 comisiones de paz y justicia. Estas son agrupaciones civiles independientes impulsadas con el objeto de estimular la participación de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos, y la resolución pacífica de conflictos en las zonas de mayor tensión. Ellas involucraron a más de 3.500 promotores de derechos humanos en las zonas mencionadas.

La culminación de tareas de la Misión CIAV no significó la desvinculación del compromiso de la OEA con Nicaragua. Por tal motivo se diseñó un programa de apoyo técnico, que contó

con la cooperación de los gobiernos de Suecia y de Estados Unidos, el cual incluyó entre sus acciones los siguientes componentes:

- Asistencia técnica a las instancias nacionales en derechos humanos y resolución pacífica de conflictos.
- Asesoría y respaldo a los organismos del Estado nacional y municipal, en su accionar en las áreas rurales de la posguerra.
- Apoyo y asistencia técnica a los programas de reinserción de las poblaciones afectadas por el conflicto.
- Educación para la democracia y la paz en Nicaragua.

- Guatemala

En el año de 1996, luego de los acuerdos de paz, establecimos un Programa Especial de Apoyo a Guatemala. En consulta con el Gobierno, integramos programas existentes en las áreas de fortalecimiento de las instituciones democráticas, resolución de conflictos y educación para la democracia; e incorporamos el desminado y la reincorporación a la sociedad de personas involucradas en el conflicto armado. En septiembre, firmamos un acuerdo entre la Secretaría General y el Gobierno que estableció el “Programa especial de apoyo de la OEA para la Consolidación Democrática, la Paz, Reconstrucción y Reconciliación de Guatemala”.

Este programa se desarrolló a través de cuatro componentes: el Programa de Cultura y Diálogo; Desarrollo de Recursos para la Construcción de la Paz (PROPAZ); el Programa Valores Democráticos y Gerencia Política; el Programa de Asesoramiento Técnico al Tribunal Supremo Electoral; y el Programa de Desminado y Destrucción de Artefactos Explosivos. Nuestra presencia allí también incluyó las Misiones de Observación Electoral para las elecciones presidenciales de 1995, 1999 y 2003, así como para el referéndum sobre las reformas constitucionales de 1999.

La Asamblea General de la OEA, en sus sesiones ordinarias celebradas en el año 2001, aprobó la resolución “Programa Especial de Apoyo de la OEA para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en Guatemala”, el cual impulsó la renovación de los compromisos entre la Secretaría General y el Gobierno de este país en agosto del mismo año.

Asimismo, respondiendo a una solicitud del Grupo Consultivo para Guatemala (extensiva al Sistema de las Naciones Unidas -SNU) de apoyar procesos de diálogo e intercambio sobre los temas de la Agenda de los Acuerdos de Paz, la Secretaría General estableció un espacio de coordinación en el año 2003 y promovió y auspició, conjuntamente con el SNU y la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) de la Presidencia de la República, las Mesas Intersectoriales de Diálogo. Dichas Mesas se convirtieron en nuevos ámbitos de contacto entre la sociedad y el Estado, tendientes a sentar las bases para un análisis constructivo de algunos de los principales temas críticos de los Acuerdos de Paz. Fue así como se avanzó en áreas tales como cultura de paz y reconciliación; pueblos indígenas; consulta sobre política de defensa; desarrollo rural; justicia, seguridad y derechos humanos; y desarrollo económico.

- El camino por recorrer en Centroamérica

Pese a los avances logrados, en Centroamérica hay un largo camino por recorrer para construir Estados que puedan garantizar a todos y cada uno de sus habitantes sus derechos fundamentales, particularmente en lo que hace referencia a la protección de los derechos sociales y a la prestación de los servicios públicos de seguridad, justicia, salud, educación, recreación, agua, saneamiento básico y un medio ambiente sano. En Guatemala, todavía hay significativos desafíos en materia de derechos humanos que son parcialmente un reducto de la guerra civil.

Es posible afirmar que la notable mejoría en los campos político y económico han traído a Centroamérica una nueva agenda que incluye nuevas prioridades: el desarrollo sostenible, la mejoría en la distribución del ingreso, el avance hacia el libre comercio y el fortalecimiento del Estado democrático.

#### *Partidos políticos, congresos y financiación de campañas electorales*

La UPD ha entendido su rol fundamental en apoyar a los países en la celebración de elecciones justas, libres, transparentes y periódicas, en las que los candidatos compitan en condiciones de igualdad por el respaldo de los electores, y en las que a éstos se les ofrezcan las garantías necesarias para ejercer el derecho a sufragar. La Unidad se ha preocupado de manera especial por encontrar una metodología que haga posible mejorar los partidos políticos y su actuación en nuestras democracias.

La UPD está procurando, además, que los partidos tengan a su disposición los mejores recursos humanos y técnicos para hacerle frente a los nuevos desafíos, de manera que se articulen mejor las aspiraciones ciudadanas.

A partir de 1994 se empezaron a realizar programas de apoyo y capacitación a legisladores, encuentros de autoridades electorales, foros de parlamentarios, así como programas de asistencia técnica a órganos legislativos de varios países de la región. Los intercambios de experiencias y los encuentros de parlamentarios llevaron a la creación, por iniciativa de Canadá, del Foro Interparlamentario de las Américas.

Más recientemente, la Unidad ha sido la abanderada de la necesidad de enfocar la modernización de los partidos políticos como actores fundamentales del proceso democrático, en respuesta a un mandato de la Cumbre de Québec, posteriormente reiterado en la Declaración de Nuevo León. A través del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, la Unidad ha congregado a partidos, a las internacionales partidarias, las instituciones de cooperación internacional, las autoridades electorales, la academia y la sociedad civil, para forjar estrategias que permitan el fortalecimiento de los partidos.

Es indudable que a lo largo de la última década nuestros sistemas políticos han debido hacerle frente a numerosos desafíos que han surgido por la globalización y las crisis de volatilidad de capitales. En todo caso, millones de ciudadanos de todos los estratos se sienten en una situación de vulnerabilidad, amenazados por fuerzas que ven como incontrolables, que les traen inseguridad económica, incertidumbre social, enfrentamiento de clases y

degradación ambiental. Esto ha generado enorme presión sobre nuestros partidos y sistemas políticos.

Sin duda, la principal función de nuestros partidos políticos es trabajar con eficacia para asegurar un futuro mejor para todos aquellos que están por fuera de la economía de mercado, para los que viven en la miseria, los desnutridos, los indígenas, los analfabetos, los ancianos, para las poblaciones más vulnerables.

Por otra parte, más allá de los inmensos desafíos que nos ha puesto la globalización económica, los fenómenos de la globalización política han significado también enormes retos para nuestras democracias. Como lo veremos más adelante, la globalización política ha generado una conciencia planetaria en la búsqueda de la justicia social y en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos. Ella ha dejado ver las falencias, las debilidades, los vicios de nuestros sistemas y partidos políticos de manera mucho más intensa y pronta que las de tipo económico. Todo esto se convierte, de inmediato, en una oleada de descalificaciones para nuestros sistemas y partidos políticos.

Además, la democracia tiene que cargar con la herencia del anterior modelo económico, la mayor desigualdad del planeta y en algunos países con aun más pobreza, fruto del dramático ajuste, el sensible deterioro de los ingresos per cápita o los malos sistemas educativos. Sin duda, la democracia tiene que asumir las limitaciones de la política económica o de la política social, como tiene que asumir también los malestares y tensiones del intenso cambio económico, social y político que se ha dado en la última década.

La UPD se ha propuesto revisar todas las experiencias para fortalecer las democracias americanas y sus partidos políticos. El Foro Interamericano sobre Partidos Políticos ha propiciado, durante los dos últimos años, un intercambio profundo y abierto sobre este tema entre protagonistas del mundo político, de las organizaciones internacionales e incluso de la academia y la sociedad civil. Nos hemos propuesto la construcción de una Agenda Interamericana de Modernización y Reforma de los Partidos Políticos.

Este asunto es también de mucha importancia en Latinoamérica porque, en la última década, todo el énfasis se ha puesto en el fortalecimiento de la sociedad civil, en la transparencia, en el combate contra la corrupción, en la rendición de cuentas, y toda la discusión se ha hecho contra los partidos políticos. Se creó, entre muchas otras, la falsa idea de que era posible fortalecer la democracia en las Américas ignorando, o aún sólo atacando los partidos políticos. Los tiempos han demostrado qué tan desafortunado es este enfoque.

Necesitamos revisar el marco institucional en el cual operan los partidos políticos. Si queremos partidos fuertes, se requieren marcos legales que faciliten su funcionamiento, no sólo como aparatos electorales, sino como instrumentos de fortalecimiento democrático, bien sea desempeñando funciones de gobierno o desde la oposición. Esto implica, cuando menos, una garantía mínima de recursos públicos que permitan el mantenimiento de un aparato partidario sólido, y que los partidos desarrollen sus más básicas tareas en términos de información para sus afiliados y de preparación de sus cuadros.

La revisión de este marco institucional debe llevar también a mejorar las garantías para el ejercicio de la oposición, al igual que el perfeccionamiento de la capacidad de actuación de los partidos políticos en los congresos o parlamentos que son su escenario natural. La crisis de los órganos legislativos no es sino reflejo de la crisis de los partidos políticos y mientras estos no logren superar sus limitaciones, difícilmente se podrá pensar que los congresos lo puedan hacer por sí solos. Existe una peligrosa y negativa tendencia en todas las encuestas que muestran a los congresos y los partidos políticos en el más bajo nivel de aprecio de los ciudadanos.

Los partidos políticos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar. Lo que hemos venido presenciando es que ellos, y especialmente los candidatos, emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales, en el proceso de ganar las elecciones. Enormes sumas de dinero van a pagar consultores, publicidad y otros elementos propios del debate electoral. Y ni las campañas reservan recursos para la transición, ni para preparar el Gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los presidentes electos tales recursos.

Como consecuencia, con frecuencia tenemos gobiernos que asumen el poder sin saber realmente elementos básicos sobre la situación financiera o el estado de muchas políticas públicas. A esto se suma que el ejercicio del gobierno mismo no es muchas veces tarea del partido, sino de ciertas élites o grupos tecnocráticos que vacían de sentido la competencia política y que aumentan la sensación de incredulidad de los ciudadanos, al tiempo que el malestar de los cuerpos partidarios.

Esto nos trae a un tema que tenemos que mirar con mucha seriedad y es que empiezan a verse en Latinoamérica las debilidades de los sistemas presidenciales. Hemos visto no sólo la debilidad de los gobiernos que no tienen una mayoría parlamentaria, sino en muchos casos la desestabilización que genera una rápida movilización política a través de los débiles mecanismos institucionales. Empezamos a ver, por ejemplo, cómo la sensación histórica de exclusión de las comunidades indígenas ha tenido en algunos casos efectos devastadores sobre el sistema político de varios países, principalmente en Guatemala, Ecuador y Bolivia.

Es por eso necesario que en las normas que regulen la operación de los partidos políticos y su financiación se cuente con medidas contundentes que prohíban la discriminación, que protejan la libertad de expresión y de prensa, y creen un entorno de tolerancia, diversidad y pluralismo.

Es muy importante asegurar que los partidos políticos respondan a las necesidades de sus circunscripciones. Es muy peligroso que los ciudadanos tomen la impresión de que los países son gobernados por pequeñas élites que operan en las capitales. Con las presiones de la globalización se puede llegar rápidamente a la idea de que los gobiernos han dejado de ser representativos del país.

Como parte de ese esfuerzo, los partidos políticos tienen que construir capacidades propias para hacer un certero diagnóstico de los problemas a resolver y de los instrumentos para lograrlo. Los partidos no pueden depender de la información de terceras fuentes para

participar en el debate y análisis de los principales problemas de un país. Igualmente, los partidos tienen que recuperar su capacidad para cumplir su función básica de reclutar y preparar los cuadros políticos que la función de gobernar requiere.

Finalmente, los partidos requieren integrarse de modo más activo a las nuevas dinámicas de la globalización. Para ello, es necesario que nuestros partidos y nuestros gobiernos logren gobernar sobre la globalización y al mismo tiempo avanzar de manera colectiva hacia una mayor gobernabilidad democrática. Es necesario tomarle el pulso a las transformaciones mundiales, entenderlas, adoptar estrategias para enfrentarlas, y modernizar las instituciones públicas y privadas para operar en el nuevo entorno. Sólo de esta manera lograrán nuestros partidos articular a sectores vastos de la opinión nacional. Para decirlo de un modo simple, hay que comprender bien la realidad nacional para poder articularla a través de los partidos políticos.

Nuestros gobernantes y nuestros dirigentes políticos deben construir una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, y un compromiso mucho más decidido en la lucha contra la pobreza. También deben fortalecer nuestros sistemas educativos, hacer más competitivas nuestras economías, y adoptar medidas eficaces para mejorar la distribución del ingreso.

Necesitamos partidos políticos fuertes para consolidar la democracia en la región, para promover las reformas que se requieren con urgencia. La nueva etapa de esas reformas tiene como requisito y como condición una reforma política que fortalezca los partidos políticos a todo lo ancho de América. Esa ha sido la motivación para la creación del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos y para la generación de proyectos de asistencia para la reforma política y el fortalecimiento de los partidos, tal como el que se ha venido desarrollando en Guatemala, conocido como Gerencia Política.

Vale la pena también destacar la labor de la UPD en el área de formación de líderes y promoción de una cultura democrática. Miles de líderes, particularmente jóvenes, han participado en los cursos y actividades de la Unidad. El programa de la Unidad provee recursos académicos y metodologías modernas para la capacitación de jóvenes líderes provenientes de los partidos políticos, los medios de comunicación, la academia y la sociedad civil. Esto ha permitido trabajar con dos centenares de expertos congresistas, ministros, asesores, periodistas, líderes comunitarios y académicos. La realización de este trabajo de capacitación ha contado con un importante apoyo financiero de parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Declaración de Nuevo León refuerza el compromiso regional con la Carta Democrática y reitera el gran valor que nuestros gobernantes otorgan al rol de los partidos políticos al señalar que “reconocemos que el pluralismo político y partidos políticos sólidos son elementos esenciales de la democracia. Destacamos la importancia de normas que aseguren la transparencia de sus finanzas, eviten la corrupción y el riesgo de influencias indebidas y alienten un alto nivel de participación electoral. Por ello, promoveremos las condiciones que permitan a los partidos políticos desarrollarse con autonomía de los gobiernos. Alentaremos la formación política y preparación de líderes, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas, miembros de grupos étnicos y poblaciones marginadas. Destacamos la importante labor del Foro

Interamericano sobre Partidos Políticos para facilitar que los partidos compartan mejores prácticas y se fortalezcan, así como para promover reformas de los sistemas de partidos políticos.”

La financiación directa por el Estado de las campañas políticas tiene un efecto saludable en la política, tal como lo sostienen un buen número de dirigentes políticos y académicos. Los partidos políticos bien organizados y con suficiente control público pueden facilitar significativamente un marco de justicia e igualdad para la celebración de elecciones. Sin embargo, se debe tener cautela en estas tareas como quiera que la demanda de recursos crecientes por los partidos puede incrementar significativamente el costo de las campañas. Algunos temen también que los gobiernos se pueden inmiscuir de manera excesiva en las organizaciones partidistas. También hay quienes temen que los partidos puedan generar una competencia excesiva por los escasos recursos públicos en estados con muy limitados medios para el cumplimiento de servicios esenciales.

La presencia de recursos de origen dudoso es también una gran preocupación en las Américas. Estos recursos pueden distorsionar la transparencia de nuestros procesos electorales y comprometer seriamente su credibilidad. Esa preocupación es legítima, pues si el dinero es capaz de distorsionar en forma significativa los procesos electorales, no tendremos elecciones libres y transparentes y, en consecuencia, comprometeremos seriamente la legitimidad de los sistemas democráticos.

En el tema del financiamiento hay que hacer un buen balance entre la rendición de cuentas, los topes para las contribuciones de personas y empresas a las campañas, el nivel de gasto, el reembolso de gastos electorales y buenos mecanismos de supervisión. Estos mecanismos hacen imprescindible una autoridad electoral independiente y bien equipada para investigar y sancionar.

En estos temas de financiación son fáciles de imaginar las distorsiones que se crean entre los aparatos estatales y las campañas políticas. En todo caso, hay que ser creativos para evitar la corrupción, para asegurar la igualdad y para no incrementar en exceso los costos de las campañas, así como para preservar la credibilidad e integridad del proceso. Así mismo, hay que continuar los esfuerzos para conocer mejor la realidad de esta materia, tales como el trabajo comparativo que actualmente adelanta la Unidad, junto con “INTERNACIONAL IDEA”, sobre los 34 Estados miembros de la Organización, con el fin de producir recomendaciones prácticas.

Igualmente valiosos han sido los esfuerzos que hemos realizado con el Centro Carter, con el cual organizamos en marzo de 2003 en Atlanta el seminario “Financiando la democracia: partidos políticos, campañas y elecciones”. Allí se dieron cita 10 líderes del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas junto con otros líderes y expertos, para analizar los temas del financiamiento público, el acceso a los medios, la transparencia y la capacidad de hacer cumplir las normas sobre estas materias. De dicho análisis emanó una declaración de principios sobre el financiamiento de la política que se ha convertido en punto de referencia básico sobre esta temática.

Sobre estas materias casi nunca es posible hallar soluciones concluyentes, pero sí lo es obtener respuestas para determinados contextos, y hacer un buen intercambio de prácticas y experiencias puede resultar muy enriquecedor. En algunos países del Hemisferio la transición hacia la democracia ha implicado la realización de elecciones con frecuencia no sólo en el ámbito central, sino también en las regiones y localidades.

Esa suerte de avalancha de elecciones no siempre ha estado acompañada de normas claras para garantizar, entre otras, la transparencia en la financiación de las campañas y, en algunos casos, ha generado corrupción. En otros casos, los crecientes costos de las campañas electorales han llevado a que se pretenda negociar apoyos económicos por actuales o futuras decisiones de las autoridades.

El sistema puede ser distorsionado también cuando no se ponen techos a las contribuciones o tales techos son ineficaces y el reembolso posterior no trae beneficios significativos al sistema político. En todo caso, es esencial garantizar la transparencia del origen y la destinación de fondos públicos por medio de procedimientos formales para asegurar un marco político competitivo y abierto.

Para conseguir estos propósitos, es posible trabajar desde tres ángulos diferentes. El primero es el de confiar en la responsabilidad política, lo que los anglosajones llaman “accountability”. Fue ese el enfoque que prevaleció antes de que estallaran los primeros escándalos en relación con las campañas electorales hace cerca de dos décadas. Para que éste funcione se requieren partidos sólidos, con arraigo en el electorado, que se presenten como alternativa, el uno del otro, y en especial que la oposición sea tan vigorosa como leal con el fin de asegurar transparencia y control político efectivo.

Sobra decir que aún en las pocas democracias donde se cumplen tan exigentes condiciones, se ha empezado a mostrar que el simple ejercicio de la responsabilidad no alcanza a impedir la influencia indebida del dinero en la política, y por lo tanto no alcanza a evitar el gran daño que se les causa cuando estalla un escándalo de corrupción, fruto de la financiación indebida en las campañas electorales.

El segundo enfoque es el que ha sido acogido con diversas variantes por democracias igualmente consolidadas. Se trata de lo que podría denominarse el enfoque mixto, con límites tanto a las contribuciones que las personas pueden realizar a una campaña, como a los gastos que se pueden realizar en desarrollo de las actividades de proselitismo político y, por supuesto, con apoyo de recursos estatales. Este último puede ser previo, es decir anterior a la fecha de las elecciones, o posterior como sistema de reposición de los gastos electorales en razón, en la mayor parte de los casos, del número de los votos obtenidos.

Para que el sistema funcione es indispensable que los organismos de control, que velan por el cumplimiento de los topes tanto a las contribuciones como a los gastos, operen de manera efectiva.

El tercer enfoque, aunque en cierto sentido puede ser mixto, le otorga mucha mayor importancia a la financiación estatal de las campañas electorales. Como los costos para el Estado pueden ser grandes, aunque la importancia de la inversión en la democracia puede

justificarlos, son pocos los países que han seguido por esta vía. Para que funcione, es indispensable asegurar la transparencia del ingreso y la destinación de los recursos públicos, no solo mediante procedimientos formales sino, ante todo, asegurando un contexto político competitivo y abierto.

Obviamente, el gran problema de este último enfoque es el entrelazamiento muy estrecho entre el aparato estatal y los partidos políticos, los cuales tienden a ser fuertes dentro de este enfoque y se convierten en los promotores fundamentales de las campañas electorales. Por eso, cuando crecen las olas de críticas a los políticos y a los partidos por abusos en las prácticas de financiación, la vulnerabilidad de este sistema es grande porque puede convertirse en blanco o aún en símbolo de la corrupción.

En todo caso hay que trabajar para evitar la corrupción, para asegurar la igualdad política, para bajar el costo de las elecciones y para preservar la credibilidad e integridad del sistema político y de la política en sí misma. Esto puede implicar la adopción de medidas sobre acceso a los medios y duración de las campañas electorales.

Hay entonces numerosas preguntas asociadas con esta agenda. ¿Cómo garantizar que la financiación pública de las campañas asegure la transparencia, las libertades y la equidad? ¿Cómo se hace un buen “monitoreo” de esa financiación? ¿Qué normas u orientaciones se necesitan con respecto a techos, orígenes y equidad? ¿Qué criterios se usan para garantizar un efectivo control? ¿Cómo garantizar que los resultados de una elección no dependan fundamentalmente de la mejor financiación? El trabajo de la UPD está orientado a buscar respuesta a esos interrogantes.

### *Descentralización*

La Cumbre de Québec nos dio el mandato de apoyar reuniones ministeriales para fortalecer la descentralización. El primer encuentro fue en La Paz en 2001. El segundo se celebró en Ciudad de México en septiembre de 2003. Estas reuniones han permitido la creación de la Red Interamericana de Apoyo a la Descentralización.

Cuando se expidió la Carta Democrática Interamericana se le dio a la descentralización y a la mayor participación ciudadana un rol fundamental en la legitimidad y arraigo de las ideas democráticas entre nosotros. Y esto es, en gran medida, consecuencia de que la descentralización es hoy uno de los grandes cambios que está viviendo América Latina. Hay quienes le asignan un papel central en las transformaciones en materia de desarrollo político de nuestros países. Se trata de crear Estados más eficientes y capaces a través de la descentralización política, de competencias y de recursos, así como de lograr una mayor y más activa participación de las comunidades organizadas en la toma de decisiones en el plano regional y local.

El proceso de poner en marcha políticas de descentralización ha demostrado la distancia existente entre la teoría y las promesas de la descentralización. Los resultados esperados en términos de eficiencia, de equidad y de legitimidad no han sido, en la mayoría de nuestros países, adecuadamente alcanzados, y el camino hacia la construcción de gobiernos locales

eficientes y responsables ha encontrado dificultades y desafíos de los cuales debemos aprender conjuntamente.

Entre los muchos desafíos que encuentra la práctica real de procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, el que más ha merecido la atención y que sin duda sigue despertando las mayores preocupaciones es el relacionado con las consecuencias fiscales de dicho proceso. En general, los mayores elementos de riesgo han sido el incremento del gasto público, el aumento de la deuda territorial y la pérdida de control del gobierno sobre variables que, como éstas, terminan teniendo un impacto en la capacidad de control macroeconómico de los Estados.

También se ha dado procesos de descentralización carentes de transferencias fiscales y en los cuales las nuevas funciones atribuidas a los niveles locales no han sido acompañadas con los recursos necesarios para atenderlos. En este caso, la consecuencia práctica ha sido la de procesos vacíos de contenido real, en los cuales la apariencia descentralizadora no conlleva un real fortalecimiento de la capacidad de los niveles locales para atender las necesidades de sus ciudadanos.

La gran lección de este aspecto de los procesos de descentralización es que sin una transferencia real de recursos, la descentralización no es viable, pero asimismo sin un seguimiento real y un control del uso responsable de dichos recursos, la descentralización no es sostenible.

En cuanto a los aspectos administrativos de la descentralización, nuestro análisis debe estar dirigido a reparar el problema fundamental de la ausencia de información comparada y empírica que nos permita obtener lecciones comunes y establecer tendencias.

En general, puede decirse que los procesos de descentralización han permitido incrementos significativos en la cobertura de servicios públicos y sociales. Los entes locales han contribuido en tareas como la mayor provisión de agua potable y estructuras de saneamiento básico. Menos significativo, pero también importante, ha sido su labor en la expansión de los servicios educativos y de salud para la población. Sin embargo, en este último sentido, los desafíos en términos de calidad siguen siendo una tarea pendiente.

Se han producido resultados importantes en materia de eficiencia administrativa y eficacia en la provisión de servicios. Varias instituciones vienen elaborando bases de datos de lo que se ha denominado experiencias exitosas en la innovación de la gestión pública, pero es claro que replicar tales experiencias no ha sido tarea fácil.

Como se observa, tanto en lo económico como en lo administrativo, la realidad de los procesos de implementación de la descentralización ha llevado a descubrir una mayor complejidad de la esperada. Sin embargo, es en el terreno político donde la descentralización nos ha mostrado una mayor dinámica y ha tenido una mayor relevancia para la gobernabilidad.

La descentralización ha contribuido a crear una dinámica de control y balance de poderes. Podríamos afirmar incluso que la descentralización, al menos para muchos casos de América Latina, ha creado una especie de presidencialismo atenuado, justamente por el mayor rol y relevancia de los poderes y autoridades locales, con particular importancia en casos

federales. El presidencialismo de la región no sólo se ha modificado gracias a un creciente papel de los parlamentos, sino también debido a un mayor protagonismo de las autoridades locales.

El incremento evidente de los países con elecciones locales durante las últimas dos décadas, ha hecho de los niveles territoriales la nueva cantera de liderazgos políticos para la región. Cada vez es más evidente que experiencias exitosas en gobiernos intermedios o locales, especialmente en ciudades con gran peso electoral y económico, constituyen un estímulo para un posible acceso a más altas posiciones del Estado.

Del mismo modo, la descentralización ha ejercido un tremendo impacto en la dinámica de los partidos políticos en la región. Tanto sus métodos de operación como las dinámicas internas de las organizaciones partidarias han sido transformados por la generación de nuevos liderazgos desde el nivel local. En muchos casos, el proceso ha sido doloroso, en especial para partidos que operaban altamente centralizados; en otros casos, ha conllevado elementos de anarquía contribuyendo a la creciente debilidad partidaria para controlar a sus líderes; y en otros más ha contribuido tanto a la desaparición como a la revigorización de partidos históricos.

Puede decirse que existe un consenso respecto de la utilidad de devolver a las esferas de decisión más cercanas al ciudadano todas aquellas materias que no requieran ser tratadas por instancias superiores, de acuerdo al principio de subsidiaridad. Esto se hace con la idea de que el nivel local es más apropiado y adaptado para tomar en consideración las condiciones particulares y las necesidades específicas de una comunidad determinada. La descentralización debe acompañarse de procesos de democratización, de manera que las autoridades locales responsables sean elegidas por los ciudadanos directamente involucrados.

Muchos tendrán críticas y harán reparos a la forma como se han adelantado los procesos de descentralización, de fortalecimiento de los gobiernos locales o de promoción de la participación ciudadana. Otros, por su parte, podrán resaltar la necesidad de profundizar el proceso para que los resultados anhelados sean realmente alcanzados. Lo que nadie puede negar es la importancia que estos procesos han tenido para la configuración actual de los Estados de la región. De allí la importancia y la validez del intercambio realizado en los eventos apoyados por la Unidad y de los esfuerzos prácticos para generar recomendaciones, tales como el trabajo comparativo sobre descentralización política que se adelanta en Centroamérica.

### *Participación ciudadana*

La clave de la legitimidad es la participación. La democracia requiere de la participación ciudadana activa. Por eso es necesario velar porque se abran siempre nuevos espacios a la participación ciudadana, para que las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tengan igual oportunidad de intervenir y de ser considerados.

Así como es de fundamental importancia la participación de la sociedad civil, es también vital que se estimulen nuevas formas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta es, sin duda, una forma de profundizar y mejorar la democracia, la cual se fortalece

ejerciéndola y poniendo en práctica sus principios básicos de pluralismo, tolerancia, aceptación de la diversidad, defensa de las libertades públicas y de los derechos civiles y políticos.

El desarrollo de formas alternativas de expresión ciudadana y la apertura de canales de democracia participativa indiscutiblemente contribuirían a hacer más amplios y más sensibles los sistemas políticos del Hemisferio. La clave de la estabilidad democrática en el largo plazo no sólo se encuentra en la vinculación de los millones de marginados a la economía formal y a los beneficios del progreso, sino también en su incorporación a la cultura de la democracia y a los procesos de decisión política.

La ampliación de los canales de participación y la creación de nuevos escenarios para que los ciudadanos intervengan activamente en la toma de las decisiones que los afectan, le dan mayor vigor a la democracia y ofrecen una oportunidad para que los partidos políticos confluyan en la deliberación sobre una agenda política enriquecida y diversa.

La participación ciudadana juega un papel crítico en los procesos de descentralización, pues mientras las comunidades no se involucren en forma activa y responsable en el control de dichos servicios, los avances en su calidad seguirán siendo lentos. Los estudios realizados muestran que no basta con abrir los espacios de participación, sino que es necesario acompañarlos con estrategias y voluntad política reales. Nuevamente, instrumentos como la Conferencia Ministerial y la Red Interamericana sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana deben cumplir un papel central en permitir a los gobiernos compartir experiencias que mejoren su capacidad de impulsar procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana en los procesos políticos, su influjo sobre los partidos o la búsqueda de la fortaleza de las instituciones no son particularidad exclusiva de ciertas sociedades. En todos nuestros sistemas se están explorando y desarrollando esquemas e iniciativas que promueven la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan tanto las instituciones democráticas, como su vida cotidiana.

Hay en realidad muchas otras decisiones tomadas fuera del Congreso, en la administración pública o en algunos centros de poder privado, que quizás para algunos ciudadanos tengan mucha más relevancia que las leyes adoptadas por sus representantes en las cámaras legislativas. Tenemos un Estado con más compromisos y mucho más activo, impulsado por funcionarios no elegidos, por lo cual es necesario fortalecer el hilo de legitimidad de quienes trabajan en la administración pública mediante procesos decisorios participativos.

Precisamente por eso, los principios de la participación no se limitan a la esfera de la política electoral ni de las decisiones públicas. Es preciso ir más lejos para que la democracia pase a otros escenarios donde están en juego intereses trascendentales para el ciudadano, y para que se reconozca que los hechos modernos no encajan en la clásica distinción entre la esfera de lo privado y la esfera de lo público. En el mundo contemporáneo, así como la actividad privada es regulada por el Estado en prácticamente todos sus aspectos, así también algunos centros de poder privado adoptan decisiones que afectan a muchas personas, más de lo que pueden incidir en su vida cotidiana las decisiones del Estado.

Es necesario estimular la democratización de la administración pública, los partidos, los gremios, los sindicatos, los colegios profesionales, los foros donde se educa al ciudadano, principalmente las universidades, e incluir estímulos a la democratización de algunas empresas que ejercen un poder significativo en la sociedad contemporánea. Estos son sólo algunos ejemplos de cómo los principios democráticos pueden trasladarse del escenario electoral a otros centros del poder.

Si bien existe un consenso creciente sobre las bondades de la participación democrática en todas las esferas de la vida de la sociedad, subsiste aún el reto de diseñar y establecer los mecanismos y escenarios apropiados para hacerla una realidad. Como señalé antes, no creo que existan recetas únicas, ni soluciones estándares válidas para todas las naciones y situaciones. Sin embargo, creo que tenemos una serie de experiencias y aproximaciones que han demostrado su utilidad.

No puede existir democracia ni participación sin el pleno acceso a la información relevante. La asimetría en el acceso y el manejo de la información pone en clara desventaja a los ciudadanos frente a los funcionarios públicos y obstaculiza su real y eficaz participación. Las autoridades públicas de todos los niveles deberían proveer a la sociedad, de manera pública y de fácil acceso, toda la información necesaria para permitirle enterarse no sólo de las decisiones adoptadas sino más importante aún, de aquéllas en curso de preparación y estudio. Ciertamente, tal información debe ser clara y directa, no disfrazada ni sepultada bajo la jerga tecnocrática y legal.

Abrir espacios para la participación requiere que los procesos de toma de decisión se reformen para dar cabida a la voz de los ciudadanos, a través de mecanismos múltiples, como las consultas, cabildos abiertos y referendos. En algunos países, y en particular en el nivel local, se ha ido más lejos para involucrar a las organizaciones representativas o particularmente interesadas en un tema, dándoles un rol no sólo en la toma de decisiones sino también en el proceso de puesta en marcha, “monitoreo” o evaluación de las mismas. Gracias a dichos procesos existen organizaciones no gubernamentales que han desarrollado capacidades valiosas en varios de esos aspectos, y en particular en la constitución de veedurías ciudadanas o populares.

El conjunto de estas reformas institucionales ha permitido y debe traducirse en fortalecimiento y en una aplicación más clara de los principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas de las autoridades públicas frente a los electores y la ciudadanía en general. Lo anterior tiene un efecto muy importante en la vigilancia de los fondos públicos y en el combate a la corrupción. Igualmente, estos mecanismos fortalecen la legitimidad de los representantes electos popularmente, lo cual señala el rol de apuntalamiento que la participación tiene sobre la democracia participativa y la legitimidad del Estado.

Todos los esfuerzos que se hagan para ampliar la base de participación de los ciudadanos en el discurrir social son positivos y necesarios. Sin embargo, quiero llamar la atención sobre el hecho de que aún en los esquemas más abiertos, la igualdad de acceso a las esferas de decisión no es siempre lo más justo. Por ello, estas reformas no pueden hacerse en abstracto, sino con la mente y el corazón puestos en los más pobres, los marginados, los excluidos, las

minorías, que han sido dejados de lado por tanto tiempo y que reclaman ahora un justo derecho a ser oídos y tomados en cuenta.

Para concluir este aparte, quisiera hacer ahora una mención específica respecto del papel del sector privado empresarial. Hay una tendencia positiva, aún cuando no muy común en muchos de nuestros países, hacia la reafirmación de la responsabilidad social de las empresas, o lo que se ha dado también en llamar la “ciudadanía empresarial”. Lo que esto entraña es que cada vez hay mayor conciencia en que el sector productivo, amén de sus aportes a la generación de riqueza y empleo, tiene una serie de obligaciones y deberes similares a los de todo “buen ciudadano”. Vale decir que las empresas deben también tener un código de comportamiento, manejar una práctica de transparencia y honestidad, y asumir las responsabilidades por el impacto que, sobre las comunidades o el medio ambiente, puede tener su actividad comercial.

La OEA ha venido trabajando el tema de la responsabilidad social de las empresas bajo el liderazgo del BID y junto con el Banco Mundial. En cumplimiento de un mandato de la Asamblea General celebrada en Windsor, Canadá, en junio del año 2000, se han organizado conferencias interamericanas que congregaron centenares de ejecutivos de empresas, representantes de gobiernos, instituciones multilaterales, sociedad civil, académicos y medios de comunicación. Las conferencias han tenido el objetivo de establecer los nexos necesarios para lograr un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, así como encontrar los mecanismos idóneos para asegurar la forma más eficiente y efectiva de aplicar los principios de responsabilidad corporativa a lo largo y ancho del Hemisferio. Como se menciona en el capítulo de cooperación solidaria para el desarrollo, la Agencia Interamericana de Cooperación de la OEA también ha contribuido a este esfuerzo a través del diseño de proyectos en este campo.

#### *Misiones de Observación Electoral*

De todas las actividades que realiza la UPD, sin duda la más importante es la de las Misiones de Observación Electoral. Antes de mi llegada a la OEA, la Organización había iniciado el proceso de observar elecciones pero ya se daban algunos problemas. Dije en mi discurso, al asumir la Secretaría General, que las Misiones de Observación Electoral habían constituido una experiencia positiva y le habían dado prestigio a la institución. Sin embargo, aseveré que había llegado el tiempo de mejorar el sistema y que “habría que ser más selectivos y, por sobre todo, más precisos en lo que hace a la definición de las circunstancias que rodean cada elección, así como en relación con la naturaleza del mandato y las responsabilidades de los observadores. Además, la OEA podría impulsar el fortalecimiento y la independencia de las organizaciones y sistemas electorales de las naciones del Continente, y propiciar el intercambio de tecnología en este frente, que constituye un elemento vital en una democracia”.

- Las Misiones de Observación Electoral durante la última década

Desde 1994, el trabajo con los Tribunales o Consejos Electorales ha sido muy afortunado. La comunidad internacional ha encontrado, a través de las Misiones de Observación Electoral,

el principal instrumento para asegurar elecciones libres, justas y transparentes, con lo cual se ha hecho una contribución significativa y creciente a la consolidación y defensa de la democracia en el Hemisferio.

Es nuestra tarea asegurar la integridad, imparcialidad y confiabilidad de los procesos electorales, para que alienten la participación ciudadana, prevengan irregularidades y den las garantías necesarias para la libre expresión de la voluntad de todos los ciudadanos, así como para que generen un entorno de equidad, confianza, legitimidad y transparencia para todos los actores políticos, y aseguren la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos.

La profesionalización y alto nivel de autonomía de las misiones han facilitado la aceptación de los resultados electorales en contextos muchas veces desafiantes. La autonomía de que ha gozado la Secretaría General en su orientación ha contribuido a ese propósito y debe ser preservada.

Entre 1994 y el 2004 hemos desarrollado más de 60 Misiones de Observación Electoral en el Caribe, Centroamérica y Suramérica. En gran medida el capítulo especial que merecieron en la Carta Democrática muestra bien la alta estima que por ellas tienen la opinión pública y los actores políticos, lo que ha hecho posible aprovechar los conocimientos y las capacidades de varios organismos para impulsar desde la UPD un grado importante de cooperación horizontal. La mayoría de las misiones han sido para elecciones presidenciales, pero últimamente hemos sido invitados a observar elecciones legislativas y locales. Se ha podido apreciar que los candidatos que surgen de estos procesos observados se robustecen, dada la legitimidad que otorga nuestra observación. Gracias a este tipo de esfuerzo tanto las Misiones como los resultados electorales gozan hoy de mayores niveles de reconocimiento.

Igualmente, han sido valiosos los esfuerzos que hemos realizado para proveer asistencia técnica electoral a los diferentes tribunales y comisiones electorales en el Hemisferio. La confiabilidad de las elecciones se ve cada vez más facilitada por los avances tecnológicos, pero estos a su vez plantean un reto significativo para los encargados de la organización de los procesos electorales. La UPD ha trabajado con todos los organismos electorales de la región y facilitado dichos procesos de modernización tanto en la preparación de propuestas legislativas, como en la adopción de software y en el entrenamiento de funcionarios. De particular importancia han resultado los esfuerzos para proveer cooperación horizontal entre los propios organismos electorales, cuya independencia y profesionalismo cada vez es más valorada en la región.

- Perú

Merece especial atención el caso de Perú donde nuestra Misión de Observación Electoral tuvo que comenzar sus trabajos en marzo de 2000, en un ambiente de una gran desconfianza hacia las autoridades electorales y hacia el propio gobierno, debido a un proceso generado por la falta de equilibrio de los poderes a lo largo de la última década. En el reporte de nuestra Misión se señaló que se habían presentado serias irregularidades, deficiencias,

inconsistencias e inequidades, por lo cual afirmamos que las elecciones peruanas no habían cumplido con los estándares internacionales de libertad, justicia y transparencia.

Fue el reporte de nuestra Misión, encabezada por el canciller Eduardo Stein, el que llevó a que la Asamblea General de la OEA tomara cartas en el asunto. En junio del año 2000, en nuestra Asamblea General celebrada en Windsor, Canadá, los Ministros de Relaciones Exteriores encargaron a la Misión que se creaba por virtud de una resolución de la Asamblea General de “explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales, y el fortalecimiento de la libertad de prensa”.

La Misión que encabezamos entonces con el Canciller de Canadá, Lloyd Axworthy, terminó generando una mesa de diálogo entre el gobierno, la oposición, la sociedad civil y la iglesia. La agenda oficial de la mesa tenía los siguientes propósitos: 1. Reforma de la administración de justicia y el fortalecimiento del estado de derecho y separación de poderes; 2. Libertad de expresión y medios de comunicación; 3. Reforma electoral; 4. Fiscalización y balance de poderes; 5. Otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia.

Trabajamos con el mandato de contribuir a que el Perú regresara a la plena vigencia de sus instituciones democráticas y su orden constitucional, de los que se separó como consecuencia de un gobierno que fue apelando cada vez más a los procedimientos autoritarios y por fuera del control político; a cercenar la independencia del poder judicial; a silenciar a los medios de comunicación; a usar los servicios de inteligencia del estado peruano; y a hacer uso indebido de los fondos públicos y minar el clima de libertades y de equidad en la elección presidencial. Fue posible entonces trabajar con eficacia en un ambiente en el que cumplimos un papel de facilitación y mediación.

Para fortuna de todos, gracias al coraje, la coordinación y la determinación de las organizaciones políticas de oposición y de la sociedad civil, se pudo construir una alternativa capaz de asumir la dirección del país cuando el régimen anterior se desmoronó como resultado del conocimiento de sus actos ilegales y antidemocráticos. A pesar del muy abrupto fin del Gobierno, la paz y la calma prevalecieron en el país. La OEA trabajó de manera estrecha con los líderes de la oposición y de la sociedad civil para asegurar una transición pacífica.

La experiencia de Perú representó un gran paso adelante en la manera como la OEA puede trabajar en la defensa y fortalecimiento de la democracia. Ella demandó una labor estrecha con las ramas judicial y legislativa, con los representantes de las iglesias, con organizaciones no gubernamentales y con los dirigentes de las colectividades políticas de oposición. Fue un trabajo eficaz y sin precedentes.

Desde luego, los verdaderos protagonistas fueron los ciudadanos peruanos y su dirigencia que de manera pacífica e intensa se opusieron a las características autoritarias del Gobierno. Su voluntad y resolución se expresó en protestas masivas a todo lo ancho de la República.

## **La Carta Democrática Interamericana**

### *Los orígenes y el proceso de elaboración de la Carta Democrática Interamericana*

La democracia se ha ido estableciendo a todo lo ancho del Hemisferio de una manera que hubiera sido impensable hace una década. En medio de estos desafíos y dificultades, y en particular por el ejemplo del caso peruano, fuimos descubriendo que las dificultades que la democracia ha encontrado en las Américas no nos permiten considerarla definitiva y concluyente.

Conscientes de esta situación, el presidente interino del Perú, Don Valentín Paniagua y su Canciller Javier Pérez de Cuellar, presentaron la iniciativa de elaborar una Carta Democrática Interamericana. En el año 2001, en la Cumbre de las Américas de Québec, los Jefes de Estado y Gobierno acogieron la idea y nos dieron el mandato de diseñarla para la aprobación de nuestra Asamblea General en sus sesiones de Costa Rica. En esta misma Cumbre fue aprobada la llamada “Cláusula Democrática”, según la cual “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbre de las Américas”.

Después de la Cumbre se integró un grupo de trabajo de nuestro Consejo Permanente para preparar un borrador. El resultado final fue una propuesta que llegó a nuestra Asamblea General en su reunión en Costa Rica en junio del 2001 y que no satisfizo a todas las delegaciones. En ella se decidió que una Asamblea General Extraordinaria, que se celebraría en Perú, trabajaría sobre un texto que tuviera el consenso de todas las delegaciones. Sin duda, la propuesta que llegó para la consideración de la Asamblea General Extraordinaria de Lima era un texto superior y mucho más comprehensivo de los problemas, desafíos y oportunidades en este campo.

Sea esta la ocasión para rememorar la intensa labor de preparación de la Carta Democrática Interamericana por parte del Consejo Permanente, la que se ha constituido en el más significativo logro de nuestra Organización en los tiempos contemporáneos. Para fortuna de todos, el grupo de trabajo encargado de este asunto, presidido por el Embajador de Colombia ante la OEA, Humberto De la Calle Lombana, supo captar el espíritu de la Cumbre de las Américas de Québec, Canadá. De manera acertada recogió el texto presentado a nombre del Perú, así como las experiencias de la OEA en varias crisis que se generaron en los noventa, la experiencia acumulada en la aplicación en varias ocasiones de la resolución 1080, las Declaraciones de Managua, de Nassau y de Santiago, y los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos.

Nuestra Asamblea General en Costa Rica generó discusiones francas y vibrantes sobre el estado de la democracia en nuestro Hemisferio, sobre sus logros y sus limitaciones en la turbulenta caldera de la globalización. Allí se pusieron de relieve las relaciones entre democracia y desarrollo, democracia y pobreza, democracia y medio ambiente, y también entre la democracia y algunos de los más fundamentales derechos humanos.

Se atendió allí la solicitud de los Ministros del Caribe y algunos otros cancilleres para prolongar el período de examen de la Carta, durante el cual también se extendieron consultas con la sociedad civil. De igual manera, los ministros solicitaron a nuestro Consejo Permanente hacer uso del acervo de documentos jurídicos interamericanos y ceñirse a la Carta de la OEA.

En el interregno entre San José, Costa Rica, y Lima, Perú, se ampliaron las consideraciones y se recogió el amplio debate activo en nuestra región en torno a la democracia.

Fue muy valiosa la cooperación del Comité Jurídico Interamericano. Los aportes del Comité permitieron codificar, sistematizar y armonizar muchos elementos que hacen parte de la Carta de la OEA, de los protocolos modificatorios o de resoluciones y declaraciones de nuestra Asamblea General. Resulta pues oportuno y necesario agradecer al Comité por su labor de soporte y de guía en las consideraciones sobre la Carta Democrática Interamericana.

Sin duda, el documento que se llevó a la consideración de los cancilleres en Lima fue fruto de un enriquecedor debate que comprendió muchas normas interamericanas y, además, las formuló y concatenó de tal manera que amplió significativamente su alcance.

#### *La ampliación del concepto de democracia y la Carta Democrática Interamericana*

A lo largo de la última década se ha ampliado el concepto de democracia. Quisiera destacar tres aspectos de esa expansión o enriquecimiento.

Primero, hoy es claro que la democracia no es sólo la realización de elecciones libres, justas, transparentes y el respeto de los derechos humanos. Es independencia y equilibrio de los poderes públicos; transparencia y ética en el manejo del Estado; es participación ciudadana y rendición de cuentas; es fortalecimiento de los gobiernos locales; es consolidación de los partidos políticos; es acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión.

Segundo, la democracia también es hoy buen funcionamiento del Estado. Los ciudadanos perciben las falencias de las instituciones públicas que cumplen funciones de supervisión, regulación y control o de aquéllas que prestan servicios públicos básicos, como fallas del sistema democrático. Las instituciones democráticas han sufrido mucho, particularmente en América Latina, como resultado de un Estado ineficiente, debilitado por la crisis de la deuda y agobiado por las limitaciones fiscales. No hay duda de que las fuerzas de la globalización han obligado a los gobiernos a modernizarse para competir en un entorno de intensa competencia en el mercado mundial. Se han dado de manera simultánea malos manejos económicos y un pobre desempeño de las instituciones públicas.

Esos problemas minan la confianza de nuestros ciudadanos en la democracia. Una boca con hambre, un funcionario venal, un crimen sin castigo, un atentado contra una vida o el comercio de una sustancia ilícita, son golpes que recibe la democracia y erosionan la creencia de nuestros ciudadanos en ella como la mejor forma de gobierno. A pesar de los cambios profundos que se dieron en el Hemisferio en la primera mitad de la década, en todas las latitudes en América se daban y se dan procesos que le quitan a la democracia su credibilidad y

legitimidad, y por ende le restan eficacia en el logro de sus objetivos que son esenciales para la creación de instituciones sólidas y duraderas.

Debemos tener en cuenta también que el desempeño económico está hoy mucho más vinculado a los temas de democracia. Consideraciones tales como la paz social, la estabilidad política, el respeto al Estado de Derecho o la seguridad jurídica son tan importantes para el crecimiento como el ahorro o la inversión. Por otra parte, la expectativa de que la democracia nos llevará a niveles más altos de crecimiento económico y a una mejor distribución del ingreso no se ha materializado. Ciertamente, en la economía de muchos países, después de la transición del autoritarismo a la democracia, se ha visto como el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto ha pasado a niveles inferiores. La falla para cumplir con estas expectativas le ha hecho daño a la democracia como sistema político.

Tercero, la globalización ha generado una conciencia planetaria en la búsqueda de justicia social y en la defensa de la democracia y los derechos de todos los ciudadanos. Hasta hace poco nuestros países tenían la opción de tener un sistema político que operara mal. Pero con la globalización política eso ya no es posible. Gracias al desarrollo de los medios de comunicación, la mundialización de las noticias y el acceso a Internet, los problemas de fraude electoral, el abuso del poder, la discriminación de mujeres e indígenas, o las violaciones a los derechos humanos en cualquier parte del planeta, nos movilizan a todos. El nacimiento de la llamada era de la información ha repercutido de manera sensible en la forma como los problemas se transmiten de un país a otro, de una región a otra, y también cómo los mismos son reportados y percibidos a través del globo, acrecentando de manera abrumadora la interdependencia de todos los protagonistas en el proceso de globalización.

Los ciudadanos del Hemisferio se ofenden si cualquier gobierno desconoce su sistema judicial o ejerce sobre él presiones indebidas, o se aparta de un fallo de un tribunal constitucional. Igualmente se solidarizan y movilizan para apoyar a sus congéneres ante la adversidad, como lo vimos en el caso de los terremotos en El Salvador o del huracán Mitch. El aislamiento y la indiferencia ya no tienen cabida en nuestras vidas.

Nunca en el pasado fue imaginable que las elecciones de cada país fueran observadas de manera casi minuciosa por todos los países, sus medios de comunicación y sus organizaciones no gubernamentales. En cualquier lugar del globo, la comunidad internacional está atenta y vigilante para que las elecciones sean limpias, justas y transparentes. Se da hoy una creciente y múltiple vigilancia internacional, lo cual podemos documentar en la OEA de una manera contundente. En muchas ocasiones, más allá de un rol técnico, terminamos por cumplir el rol de un tribunal o de mediador entre los contendientes. Es como si cada elección se convirtiera en un asunto que atañe a cada ciudadano de América o del mundo. Es claro para todos que ya no basta que una elección cumpla los estándares internacionales. Hay muchos más valores y principios que incorporar y todos los días surgen nuevos propósitos, objetivos y parámetros para observar el comportamiento ya no sólo de los Estados y de los particulares, sino también de las grandes corporaciones privadas.

No hay necesidad de mencionar la manera cómo jueces de varias naciones se atribuyen competencias sobre delitos cometidos en otros países décadas atrás. Es como si les pareciera

totalmente insuficiente o asunto de poca monta la creación de la Corte Penal Internacional que es, sin duda, un gran avance y una consecuencia de la globalización de las relaciones políticas.

Y que decir de la demanda universal en contra de la corrupción y por la transparencia de muchas decisiones públicas. Es como si cualquier ciudadano de cualquier país del mundo sintiera que un acto de corrupción a miles de millas de distancia le compete y le da el derecho a estar informado y a reclamar soluciones y sanciones. No hay la menor duda de que las demandas colectivas han traído transparencia y controles, que sin duda han tenido a todos los niveles profundas implicaciones sobre los sistemas de compra y contratación de los Estados. No es sino ver cómo han crecido las acusaciones de corrupción. ¿Se dan ellas porque tenemos un ambiente que permite airearlas, ventilarlas, con una gran libertad? ¿O es que la globalización también nos ha traído más corrupción? ¿Será que estos fenómenos se están dando por cuenta de la mayor democracia y las mayores libertades públicas? Algo similar podríamos decir de la independencia y el balance de los poderes.

Tal vez el área donde son más evidentes las consecuencias de la globalización en lo político, es aquélla relacionada con el entorno o medio ambiente global. El problema del cambio climático está hoy en todas las agendas. La protección de los bosques primarios, la biodiversidad, las múltiples especies animales y vegetales en extinción, tienen hoy un eco mayoritario en la mayor parte de los países que conforman la comunidad de naciones. No hay Estado que se pueda librar de la más intensa fiscalización internacional en esta área.

¿A quién no le molesta que un gobernante de cualquier país en el polo opuesto del mundo no rinda cuentas de sus actos, o se niegue a reconocer atropellos que su país cometió en el pasado? ¿A quién no le molesta que alguien no trabaje para proteger los derechos de tal o cual minoría? Con frecuencia ocurre que en muchas naciones es más fácil y rápido conseguir adhesiones para impulsar una causa en la más remota región, cuando internamente apenas se está creando conciencia de un problema o de alguna aspiración.

¿Quién se puede hoy mostrar impasible frente a las nuevas formas de esclavitud o encadenamiento a través del tráfico de seres humanos para dedicarlos a actividades sexuales? ¿Quién es indiferente a la presencia de los niños en los conflictos internos o al trabajo infantil? ¿Quién se muestra impasible frente a la discriminación contra las mujeres o quién no se indigna por la violencia ejercida contra grupos vulnerables ocurran donde ocurran?

Poco importa si un problema es competencia de tal o cual gobierno. Todos se movilizan por igual, bien para reclamar protección para los Kurdos o para exigir participación de los indígenas en todos los asuntos públicos de prácticamente todas las naciones. Como mencioné antes, el desarrollo de los medios de comunicación, la mundialización de las noticias y el acceso a Internet, se han constituido en los mecanismos a través de los cuales se ha expandido esta globalización de la problemática política. Sin duda los medios de comunicación, que le dan una dimensión internacional a cada problema local, nos hacen vivir esos problemas, nos los meten a nuestros cuartos de dormir todos los días y nos tocan nuestras más finas sensibilidades de una manera que supera con creces lo que la globalización económica puede afectar nuestro bienestar. A través del noticiero de la noche tenemos acceso al problema ético

que ha surgido por el costo de las medicinas para combatir el SIDA en el África, a los problemas de la condición de género en China, de discriminación salarial en el Sudeste asiático, de violencia contra la mujer en el mundo árabe. Y tal desarrollo, sin duda, ha hecho de la libertad de expresión el más sagrado de los derechos en los comienzos de este siglo.

Así mismo, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con sus poderosas movilizaciones, han incorporado estas causas a una notablemente expandida agenda. Estas organizaciones gozan hoy de mucha más libertad de movimiento, sus voces tienen mucho más eco, sus gritos se oyen en todos los continentes. Hoy hay más agentes, más voceros, más organizaciones mostrando las falencias de nuestras instituciones, descubriendo sus limitaciones y exigiendo sus transformaciones. Y en muchas latitudes, al dejar en evidencia sus problemas, vicios, debilidades, su acción ha debilitado notoriamente el sistema político, los partidos y los congresos.

Cuando al ciudadano se le pregunta si está o no satisfecho con la democracia, normalmente piensa no sólo en algunos avances económicos, sino en las deficiencias del sistema político, en las del Estado y sus instituciones y en los problemas económicos y sociales que le atribuye a la globalización.

Los cambios que ha traído en América la globalización y que multiplican de manera exponencial problemas y desafíos, son grandes. En otro capítulo me referiré a los problemas que nos ha generado la volatilidad de capitales, la más indeseable de las características de la globalización, y que es hoy el más grande escollo a la gobernabilidad democrática en las Américas.

Por eso deberíamos entonces empezar a aceptar que hay de por medio más que una pequeña inconformidad; aceptar que tenemos que trabajar más en identificar ya no sólo los efectos económicos, en lo cual hemos avanzado mucho, sino en las consecuencias sociales y en los enormes desafíos políticos que nos trae la globalización, los cuales empiezan a crear un panorama y una agenda más amplia, compleja y costosa, y para la cual estamos mal preparados.

Hay cosas muy buenas de esta súbita y emergente severidad al juzgar nuestras instituciones democráticas. El respeto de los derechos de cada ciudadano de América se ha ido convirtiendo en un asunto que a todos nos compete. El ataque despiadado contra la corrupción, en la búsqueda de mayor transparencia, y la mejor rendición de cuentas son algo inescapable.

Si bien esta visión tan extensa de lo que es democracia amplía el universo de nuestras acciones, igualmente nos ubica en un complejo panorama que significa que la democracia termina siendo responsable de todo lo que haga o haya hecho, deje o haya dejado de hacer el estado, el gobierno o cualquier órgano del poder público. Se le imputan las limitaciones de la política social o educativa. Tiene que cargar con la herencia de injusticia y desigualdad del anterior modelo económico y con las consecuencias del ajuste estructural que en algunos de nuestros países ha producido más pobreza al ampliar la brecha social. Tiene que asumir también los malestares, las tensiones del intenso cambio económico, social y político de la última década. Y, más grave aún, muchos ciudadanos empiezan a identificar la democracia con los

problemas contemporáneos que la amenazan, que le quitan legitimidad y que corroen nuestras sociedades: el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción, y la violencia.

Estas responsabilidades no pedidas no pueden eludirse. Hoy por hoy, estos problemas son más notorios, más recurrentes. El sistema democrático tiene que traducirse en la mejoría de las instituciones políticas, económicas y sociales; en un mejor sistema político y mejor cumplimiento de las funciones del Estado; en una mayor cooperación internacional para combatir las amenazas de los sistemas democráticos; y en un mejoramiento claro de la calidad de vida de todos. Es nuestro deber hacer que así sea.

Ese es el enorme desafío que tienen que encarar nuestros gobernantes todos los días. Es una responsabilidad que todos los gobiernos tienen y que en muchas naciones no corresponde con los precarios medios que se ponen a su disposición. Y es allí donde nuestra acción colectiva debe estar presente para complementar la labor de nuestros gobiernos sin poner en peligro los valores consignados en nuestra Carta.

Son estas consideraciones las que hicieron tan relevante y tan imperativo la decisión de adoptar la Carta Democrática Interamericana. Ella incorporó muchos de estos nuevos elementos y principios a los aspectos constitutivos de la democracia y de nuestros sistemas políticos. También recogió prácticas recientes sin respaldo normativo y algunas normas que representan importantes avances.

#### *Algunos aspectos relevantes de la Carta Democrática Interamericana*

Aun cuando no voy a referirme en detalle a todo el contenido de la Carta Democrática Interamericana, si quisiera mencionar algunos aspectos relevantes de la misma.

La Carta Democrática Interamericana sistematiza y armoniza muchos elementos que hacen parte de la Carta de la OEA o están en resoluciones de la Asamblea General. Ella recogió el amplio debate activo en nuestra región al afirmar que la democracia representativa se refuerza y se profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, y que esa participación en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad de todos los americanos. La Carta afirma la obligación de los gobiernos de defender el derecho a la democracia. Toca los temas de la educación y los derechos de los trabajadores. Incluye además la eliminación de todas las formas de discriminación y de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los pueblos migrantes, y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

En el capítulo sobre desarrollo integral y lucha contra la pobreza, cuyos seis artículos resaltan el vínculo estrecho entre democracia y desarrollo económico, se destacan los temas de analfabetismo, creación de empleo productivo, observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, la preservación y manejo adecuado del medio ambiente, y el concepto de educación al alcance de todos. La Carta recoge lo expresado en Québec por nuestros gobernantes sobre la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la

autoridad civil legítimamente constituida, y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

La Carta representa un avance significativo sobre la resolución 1080 en lo que hace al incremento de las situaciones que pueden representar un quebrantamiento o alteración de la democracia, así como en cuanto a la amplitud de los medios o acciones a los que pueden recurrir tanto nuestros órganos políticos, el Consejo Permanente y las Reuniones de Cancilleres, como la Secretaría General, para defender de una manera inquebrantable la vigencia de la democracia conforme a los principios de nuestra Carta.

Al respecto, vale la pena resaltar la introducción de la idea de “alteración del orden constitucional”, es decir que ahora un hecho anterior a una “interrupción” o “ruptura” puede ser motivo de nuestra acción o reacción. El texto recoge el sentido preventivo de la Carta en la referencia al uso de las “gestiones diplomáticas” y “los buenos oficios” en la medida que un gobierno lo requiera o lo solicite. Esta norma le da un sentido de gradualidad que nos permite contribuir con nuestras acciones a la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Es de resaltar igualmente que los países pueden apelar en busca de apoyo cuando esté en riesgo su proceso político institucional democrático o su ejercicio legítimo del poder. Lo es también el que se disponga que la organización debe mantener sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el país miembro afectado.

En la elaboración de la Carta estuvo muy presente el hecho de que si bien podemos decir que en la última década hemos sorteado con éxito las crisis que pusieron en peligro nuestras democracias, tenemos que intensificar también nuestras acciones para fortalecerlas y para superar los enormes desafíos que, como ya lo hemos mencionado, crea una agenda política más amplia, compleja y costosa. Por eso la Carta le da un peso significativo a los aspectos de promoción de la democracia. También hace un reconocimiento a nuestras misiones de observación electoral, las cuales han resultado ser una garantía de probidad, imparcialidad y confiabilidad en los procesos electorales.

Con la Carta Democrática Interamericana estamos protegiendo el derecho de nuestros pueblos a vivir en democracia; estamos incorporando nuestra visión y nuestros principios comunes; nuestras necesidades y aspiraciones; nuestra voluntad colectiva y compromiso de trabajar de consuno para defender nuestros valores elementales. La contribución del Caribe angloparlante, donde la democracia ha demostrado ser más flexible y resistente que en ninguna otra subregión del mundo en desarrollo, ha tenido una importancia excepcional.

En el marco de la Carta, la democracia representativa significa mucho más que elecciones libres y transparentes, al plasmar una visión más amplia de la democracia. Como lo señalamos anteriormente, la democracia significa el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la separación e independencia de poderes, la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, la responsabilidad, la participación ciudadana, una sociedad civil fuerte y un sistema de partidos pluralista. Todas estas características han sido recogidas en la Carta Democrática, así como también las concernientes al acceso a la información, libertad

de prensa y libertad de expresión, un sistema de controles efectivos, la eliminación de todo tipo de discriminación, y la supremacía de la constitución y el régimen de derecho.

La Carta Democrática Interamericana llama la atención sobre una nueva generación de derechos relacionados con los pueblos indígenas; la diversidad étnica, religiosa y cultural en las Américas; los niños, las mujeres, los trabajadores migratorios y sus familias; y los derechos de los trabajadores sobre la base de las convenciones de la OIT. Recogió así el gran esfuerzo que han hecho las instituciones del sistema de derechos humanos para incorporar los nuevos derechos que han surgido en la agenda continental.

La Carta es resultado de la convicción de que nos encontramos en una coyuntura histórica decisiva. La globalización política ha generado una preocupación mundial por la justicia social y la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos. Enfrentamos amenazas graves a los sistemas democráticos de varias naciones de nuestro hemisferio. Tenemos instituciones públicas y sistemas políticos frágiles, y en muchas naciones el Estado y las instituciones públicas no pueden suministrar atención en salud, educación y seguridad básicas.

La Carta Democrática Interamericana es más que un instrumento para enfrentar crisis e imponer sanciones; su objetivo es ayudar a las democracias y recibir apoyo hemisférico cuando sus procesos políticos e institucionales se ven amenazados o cuando se encuentra en peligro el ejercicio del poder legítimo. La Carta otorga a nuestras naciones los instrumentos para enfrentar colectivamente las amenazas y desafíos de una manera ordenada, decisiva, oportuna y consensual.

Ya desde Barbados, en la Asamblea de 2002, pudimos apreciar la relevancia de la Carta Democrática. En los dos últimos años nos hemos aferrado con firmeza a sus preceptos por las muchas dificultades que encuentran nuestros gobernantes para responder a las demandas ciudadanas; para atender los reclamos, las protestas y los malestares que surgen contra las decisiones o políticas gubernamentales, contra la globalización o contra la integración regional, algunos fundados, otros apenas justificados. La Carta se ha constituido así en un documento capital, viviente, imprescindible, casi podríamos decir imperativo. Allí están consagradas las múltiples dimensiones de lo que hoy es democracia.

La Carta es un hito y un signo inequívoco de nuestra determinación común de defender y promover la democracia. Y es una señal clara y una advertencia de que si en alguno de nuestros estados se pone en peligro el sistema democrático de gobierno, tenemos un plan colectivo para responder de manera contundente.

La Carta es una guía de comportamiento democrático, un manual de conducta. Ella demuestra nuestro profundo compromiso con la democracia, pero no podemos esperar que resolverá todos los problemas del presente o que puedan surgir en el futuro. Eso sería subestimar los inmensos desafíos que tenemos frente a nosotros. No podemos olvidar que es usual que cuando pensamos en democracia nos refiramos a un sistema político de instituciones y valores, pero los ciudadanos de las Américas, al comenzar el nuevo Milenio, van más allá en su percepción de lo que es la democracia.

Por eso en la OEA y en todo el sistema interamericano, nos hemos movido de la discusión sobre lo que es la democracia a una sobre gobernabilidad. Nuestras deliberaciones al respecto se iniciaron en la Asamblea General en Barbados en el año 2002 y continuaron en la siguiente que se llevó a cabo en Chile en 2003, donde fue el tema central del Diálogo de los Jefes de Delegación. Este también ha sido un tema de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004, y de reuniones de nuestros gobernantes en otros foros como las cumbres del Grupo de Río y la Iberoamericana.

La discusión en torno a la gobernabilidad democrática se ha tornado imprescindible debido a las dificultades que encuentran nuestros gobiernos, no sólo para llevar a cabo sus tareas, sino incluso para poder concluir sus períodos, tal como pudimos observar recientemente en Bolivia y a lo cual me referiré enseguida.

### **Bolivia**

Como digo en el capítulo sobre solución pacífica de controversias, en febrero de 2003 se presentaron en Bolivia enfrentamientos armados entre la Policía y las Fuerzas Armadas, con un alto número de víctimas y un grave quebrantamiento del cumplimiento de la función del Estado de garantizar a los ciudadanos seguridad, respeto a sus derechos y protección para su vida, todo lo cual amenazó seriamente la estabilidad política del país.

Allí menciono que, a solicitud del Gobierno Boliviano, la OEA se comprometió a realizar una investigación imparcial de esos hechos y a elaborar un informe que permitiera avanzar en la discusión sobre las fallas institucionales durante esos sucesos, que recomendara al Gobierno y al país posibles acciones para fortalecer la democracia, así como para tomar decisiones sobre responsabilidades políticas de los actores que participaron en los acontecimientos.

A juicio de la OEA hubo marchas en las cuales estuvo presente un número significativo de personas desafiando el orden constitucional, se presentaron también escaramuzas, pero no hubo una insurrección generalizada. Por el contrario, la inmensa mayoría de Bolivianos permaneció atónita frente al desarrollo de estos hechos, temió por la suerte del país y de sus instituciones democráticas, y no respaldó salidas inconstitucionales.

Igualmente, concluimos que había ocurrido una insubordinación de miembros de la Policía contra la Constitución y las leyes Bolivianas, y que las Fuerzas Militares actuaron en defensa de la democracia y del Estado de Derecho ante el ataque policial, haciéndolo en forma contenida y proporcional.

Como lo señalo en el capítulo sobre solución pacífica de controversias y lo reitero en los siguientes párrafos, ya desde ese momento advertíamos en nuestro Informe que Bolivia requería con urgencia suscribir acuerdos explícitos sobre las reglas de juego mínimas para participar en forma transparente de la democracia, que comprometieran la acción política y social de todas las organizaciones con vocación pública, sin excepción alguna. Se trata de acuerdos que definan los principios que unen a todos los actores políticos y sociales, y que inclusive puedan tener alguna participación internacional.

Sin temores advertíamos que la estrategia de desarrollo del país para asegurar que se logren niveles de crecimiento que aseguren una reducción sustancial de la pobreza y mejoren los índices de desarrollo humano de nuevo, hace indispensable una decisión oportuna para la ejecución de los proyectos dirigidos a explotar las vastas reservas de gas y petróleo, particularmente el proyecto LNG (gas natural licuado), basada en criterios económicos y financieros razonables. Tal proceso, sin embargo, dado el elevado grado de cuestionamiento al que está sometido, debe estar regido por consultas y participación ciudadana; debe ser muy transparente y debe contar para su decisión con mucha persuasión y con un alto grado de apoyo ciudadano.

El gran problema del balance democrático boliviano, luego de veinte años de vigencia es que, si bien ha logrado un avance importante en el fortalecimiento de las instituciones –la mayor evidencia de ello es la institucionalización democrática de las Fuerzas Militares que se puso a prueba en los hechos de febrero- el sistema político no ha sido capaz aún de resolver muchas de las demandas sociales de los bolivianos, lo cual no es ajeno a las democracias latinoamericanas, ni tampoco ha abierto los suficientes canales de participación para todos los sectores de la sociedad. Como consecuencia de esto, y a pesar de la convicción democrática de la gran mayoría de la población, existe un continuo descontento con el ejercicio de la democracia en ese país.

La crisis política y el descontento social generaron nuevos hechos de violencia hacia mediados del mes de octubre de 2003 que condujeron a la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada el 17 de octubre de ese año y la llegada constitucional a la jefatura del estado del Vicepresidente Carlos Mesa. La OEA se hizo presente también, a solicitud del Gobierno, para intentar una mediación entre las autoridades gubernamentales y los líderes de las protestas, para la cual acudimos junto con Brasil y Argentina en el afán de evitar el derramamiento de sangre, así como para preservar el hilo constitucional y las instituciones políticas del país.

Lo que ocurrió en Bolivia es un llamado de atención muy importante para todos nuestros países. Como advertimos en nuestro Informe, se trata de un tema fundamentalmente de participación política, en este caso relacionado con un sector poblacional marginado del circuito de desarrollo como es el de las comunidades indígenas, y la necesidad de que ellas se sientan partícipes de esa sociedad, que cuenten en las decisiones, así no las compartan, y que los haga parte de las soluciones.

Es importante reconocer el enorme esfuerzo que viene realizando el Presidente Carlos Mesa para solucionar los problemas de fondo del país y actuar con seriedad y responsabilidad. Lograr navegar en medio de la enorme fragilidad económica del país, y atender las enormes demandas sociales y de representación de los distintos sectores sociales requiere un enorme apoyo de todos. La situación de Bolivia exige decisiones de fondo, los grupos políticos deben ser conscientes de la necesidad de buscar consensos para evitar una crisis aún mayor a la que ya se ha vivido. La búsqueda de consensos implica también una disposición a hacer transacciones y a evitar polarizar el país, para lo cual el Congreso boliviano debe ser una fuente natural de entendimientos y de cooperación con el Ejecutivo.

La OEA está comprometida en su apoyo a Bolivia, y por solicitud de su Gobierno, ha enfocado sus tareas en colaborar para la realización del proceso de la Asamblea Constituyente. El futuro de la democracia boliviana depende en buena medida del éxito de ambos procesos. Tenemos ya un equipo con una amplia experiencia política y jurídica en procesos constituyentes, que viene trabajando de la mano del Gobierno para este propósito. También, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, se viene estructurando un programa de fortalecimiento de los partidos políticos bolivianos; se trabaja en proyectos de sustitución de cultivos y elaboración del plan nacional contra las drogas, con el apoyo de la CICAD, así como en un plan nacional de derechos humanos a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## **Haití**

Haití ha demostrado ser un caso sumamente difícil para la OEA. Al cabo de varios años se ha acumulado un gran sentimiento de insatisfacción. Desgraciadamente, eventos recientes no han cambiado esa dinámica.

Tomé posesión como Secretario General de la OEA el día en que el Presidente Clinton anunciaba que la fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos, autorizada por el Consejo de Seguridad, reestablecería en el ejercicio del Gobierno al Presidente Aristide. La OEA asumió una gran responsabilidad ante el pueblo haitiano cuando se vinculó plenamente a ese proceso. Por primera vez se daba una Misión Civil Internacional conjunta ONU-OEA para hacerle seguimiento a los problemas de derechos humanos y otros aspectos de naturaleza humanitaria en ese país. Se trataba de promover un proceso de plena reconciliación, amparado bajo los principios del Acuerdo de Isla de Gobernadores.

En éste, todos los sectores de la sociedad haitiana se sabían dueños de la institucionalidad democrática que era necesario reconstruir y fortalecer día a día. La OEA estuvo disponible en todo momento para liderar y contribuir a la reconciliación y a la transformación social y económica en el país. Pero estos propósitos fueron inalcanzables. Nunca hubo una verdadera convivencia democrática y nunca se aceptó plenamente la legitimidad democrática de los gobiernos que se sucedieron por voluntad popular.

En Haití se recuperaron las libertades públicas, pero la lucha contra el atraso y la miseria nunca alcanzó el ritmo que deseaba la comunidad internacional. En un ciclo infortunadamente familiar para el pueblo de Haití, ese país dejó de estar en las pantallas de televisión y en los titulares de primera plana. Nunca se encontró el camino para que el país absorbiera la cooperación que se le había ofrecido. En realidad no se logró hacer justicia con un pueblo que la comunidad de naciones ha castigado con un inmerecido ciclo de atención y luego indiferencia.

De veras lamento que desde 1994 poco haya cambiado para bien en Haití: la democracia es tan débil como entonces, las instituciones democráticas no funcionan bien, la economía ha estado sufriendo un proceso de declinación, y los ciudadanos de Haití viven en su mayoría en condiciones sociales deplorables. Esperamos que el proceso en el que actualmente nos

encontramos nos permita romper ese círculo vicioso en el cual el país cae siempre de conflictividad y desencuentro que le hace imposible avanzar en lo económico, lo político o lo social.

Los Haitianos han demostrado su creatividad y sus capacidades en muchas áreas del quehacer humano, y han tenido que sufrir una cuota desmesurada de la lucha contra el hambre y la miseria. Es tiempo de que su inteligencia, creatividad, orgullo y capacidad de supervivencia les permita escapar a la terrible realidad que les ha tocado vivir, para construir una comunidad que le ofrezca a todos oportunidades de una manera equitativa y democrática.

A lo largo de estos años, en la OEA hemos estado comprometidos intensamente con Haití. La OEA realizó un gran esfuerzo por encontrar una solución a la grave crisis política que se originó en el fraude que acompañó a las elecciones parlamentarias de mayo de 2000, cuando se quebrantaron algunas de las normas constitucionales, además de los más elementales estándares en materia electoral. Esto fue identificado claramente por nuestra Misión de Observación Electoral.

En compañía del Embajador Luigi Einaudi, nuestro Secretario General Adjunto, tratamos de reparar el daño democrático que se produjo en el mencionado proceso electoral. Trabajamos para buscar opciones de resolver la crisis con el Gobierno de Haití, con los partidos de oposición, con las distintas iglesias.

La Asamblea General celebrada en Costa Rica en junio del año 2001, nos encomendó con firmeza actuar con todos los sectores de la sociedad Haitiana para llegar a un acuerdo que resolviera los problemas de esas elecciones, y emprender un diálogo nacional para la reconciliación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En julio de 2001 llegamos a un acuerdo para el establecimiento de un Consejo Electoral creíble, neutral e independiente, representativo de todos los sectores. Lamentablemente, los ataques armados del 28 de julio y el 17 de diciembre, y la violencia callejera posterior dieron al traste con el proceso de negociaciones. Desde entonces vimos empeorar las condiciones de seguridad, derechos humanos y las posibilidades de encontrar una solución a la crisis política.

El estallido de violencia en diciembre 17 de 2001 produjo una fuerte reacción de parte del Consejo Permanente de la OEA, que condenó la pérdida de vidas y la destrucción de la propiedad ocurridos en ese entonces, e instó al Gobierno de Haití, a todos los partidos políticos, a la sociedad civil y a otras instituciones de la comunidad Haitiana a condenar todas las formas de violencia política.

El Consejo dispuso encontrar una solución a la actual crisis política mediante el establecimiento de una misión de la OEA. Pidió que enviáramos representantes para investigar y evaluar la situación, así como para asistir al Gobierno y al pueblo de Haití en el fortalecimiento de su sistema e instituciones democráticos. Igualmente, invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para llevar a cabo una visita in situ.

Mediante dicha resolución, el Consejo hizo también las siguientes exhortaciones al Gobierno de Haití:

- a. La realización de una investigación rigurosa e independiente de los sucesos relacionados con el 17 de diciembre de 2001;
- b. El enjuiciamiento y, cuando corresponda, la destitución de toda persona que se compruebe que haya sido cómplice en la violencia del 17 de diciembre de 2001 y días siguientes;
- c. La realización de una investigación estricta de todos los crímenes políticamente motivados;
- d. La indemnización de organizaciones y personas que sufrieron daños y perjuicios como resultado directo de los actos de violencia del 17 de diciembre de 2001.

Lo dispuesto por nuestro Consejo Permanente renovó nuestro mandato, y la creación de la misión se hizo para abordar los problemas con un sentido de largo plazo. Se buscó también crear un clima de seguridad, condición necesaria para la reanudación de las negociaciones. A la misma se encomendó examinar las cuestiones vinculadas a los derechos humanos, la seguridad, el sistema judicial y la gobernabilidad.

Al mismo tiempo, la OEA y CARICOM establecieron un mecanismo de investigación independiente, integrado por tres prominentes juristas, con la tarea de investigar los hechos del 17 de diciembre. Asimismo, designamos un Consejo Consultivo para formular recomendaciones a efectos de indemnizar a las organizaciones y particulares que sufrieron daños como resultado directo de la violencia del 17 de diciembre. En este contexto, se designó el Grupo de Amigos de Haití para actuar como órgano de consulta.

El 1º de marzo de 2002 se firmó un acuerdo entre el Gobierno y la OEA para el establecimiento de la misión enfocada en los temas de democracia, derechos humanos, seguridad y administración de justicia. Con posterioridad, el Consejo Permanente, mediante su resolución 822, extendió ese mandato para que cubriera los temas críticos de desarme y la creación de condiciones de un entorno seguro para un proceso electoral.

En su momento, en la Asamblea General celebrada en Barbados en junio de 2002, expresamos que si no lográbamos resolver los problemas políticos más elementales de Haití, y si no éramos capaces de llegar a un acuerdo para celebrar elecciones en un futuro cercano y reestablecer la plena cooperación de la comunidad internacional y las instituciones financieras con ese país, la situación de pérdida de legitimidad y polarización se agravaría. El Gobierno tenía que cumplir plenamente las condiciones de la resolución de enero.

Todas las partes, incluida la coalición Convergencia Democrática, deberían demostrar la voluntad de resolver la controversia política y regresar a la mesa de negociación para finalizar el acuerdo. Señalamos que el pueblo haitiano necesitaba ese acuerdo desesperadamente.

Las gestiones de la OEA, su Secretaría, sus órganos políticos y las de la CIDH con el Gobierno de Haití fueron constantes y complejas, hasta que en enero de 2004 los primeros Ministros de CARICOM diseñaron un Plan de Acción (“CARICOM Prior Action Plan”) que se adoptó en Jamaica con miras a resolver el diferendo político.

El Plan urgió el cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la OEA e hizo énfasis en la necesidad de negociar normas para las manifestaciones; liberación de los detenidos; desarme de las pandillas armadas; establecimiento de un consejo asesor de base amplia; designación de un nuevo gobierno mediante la identificación de un Primer Ministro neutral e independiente que goce de la confianza del público; e implementación de la Carta sobre Sociedad Civil de CARICOM.

Toda la comunidad internacional, sin excepción, apoyó el plan del CARICOM, alabándolo como gran contribución para resolver el diferendo político. Pero a pesar de sus grandes esfuerzos y del apoyo de la comunidad internacional, en febrero de 2004 la violencia política se esparció por todo el país. El Consejo Permanente en sesión especial aprobó el 19 de febrero una resolución para la defensa del orden público en Haití y el fortalecimiento de su democracia, y condenó la violencia.

Cabe resaltar que esa resolución expresó “su firme apoyo a la iniciativa de la Comunidad del Caribe (CARICOM)” y también “su firme apoyo al Gobierno del Presidente de Haití, Jean-Bertrand Aristide, en sus esfuerzos encaminados a restablecer el orden público por medios constitucionales.”

El 26 de febrero, alarmado por una situación sumamente conflictiva y violenta dentro de Haití, y consciente de las limitaciones que la Carta de la OEA impone en estos casos, el Consejo de la OEA acordó instar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas “a que tome las medidas urgentes, necesarias y apropiadas, tal y como se establece en la Carta de las Naciones Unidas, para abordar la crisis en Haití”. Tres días después, el Presidente Aristide renunció a su cargo y abandonó su país en circunstancias que son objeto de controversia dentro del seno de la OEA.

Los Jefes de Estado de los países del CARICOM, en un comunicado emitido después de una reunión de emergencia sobre este tema el 2 y 3 de marzo, expresaron su “consternación y alarma” sobre los eventos que terminaron con el abandono del país del Presidente Aristide, e hicieron un llamado a las Naciones Unidas para investigar estos hechos.

En cierta medida, el reto inmediato ha sido el de encontrar la forma de seguir luchando por el pueblo haitiano en un ambiente cargado de desacuerdos. La OEA y su misión se han concentrado desde marzo en encontrar fórmulas para el reestablecimiento del orden y la paz dentro del país. Asimismo, usando ideas surgidas del “Prior Action Plan” del CARICOM, la Misión ha tratado de acompañar el establecimiento de la normalidad democrática en ese país.

A partir de la renuncia del Presidente Aristide y la asunción del nuevo Gobierno del Presidente Alexandre y el Primer Ministro Latortue, la tarea ha sido la de combinar estrategias con las Naciones Unidas. Esta organización, con sus resoluciones del Consejo de Seguridad 1529 y 1542, creó una fuerza multilateral con tropas de los Estados Unidos, Chile, Canadá y Francia, que será reemplazada en unos meses por una fuerza de estabilización más permanente bajo el liderazgo de Brasil. Juntos, la OEA y las Naciones Unidas, deberán emprender una labor a largo plazo que abarcará temas de desarme, derechos humanos, administración

de justicia, respeto al estado de derecho, promoción de una cultura de diálogo, negociación e inclusión social y, por supuesto, elecciones.

El 6 de mayo del año 2004, el Primer Ministro del Gobierno Provisional asistió a una sesión especial de nuestro Consejo Permanente. Al aceptar la solicitud del Consejo de Hombres Sabios, él ha tomado una enorme responsabilidad para servir a su país en esta crítica circunstancia para Haití.

Aunque claramente esta fase de la historia de Haití recién empieza, puede darse una reflexión profunda en este momento.

Cuando el Primer Ministro del Gobierno de transición de Haití, Gerard Latortue, nos pidió en dicha sesión apoyo en los temas electorales, sin duda recibió el respaldo unánime de los países de la OEA. El Primer Ministro dijo en esa ocasión “Queremos demostrar que es posible gobernar Haití de una manera diferente y no como se ha hecho en los últimos 200 años.” Sin embargo, el Gobierno tiene una formidable tarea para restablecer el orden público y el respeto por los derechos de cada ciudadano de Haití. También tiene la obligación de llevar al país a un certamen electoral que regrese el ejercicio de la soberanía a manos de sus ciudadanos. La activación que el Primer Ministro ha hecho del Consejo Electoral Provisional, conforme al acuerdo de 2001, debe contribuir a la celebración del certamen electoral y por ende a conseguir el pleno restablecimiento del Estado de Derecho y la reconciliación.

Aún así, no podemos ignorar que, detrás de la unanimidad y la solidaridad en el apoyo al pueblo haitiano para superar la crisis y mejorar su calidad de vida, existen varios interrogantes no resueltos. Los Estados miembros de la OEA no han logrado un consenso sobre la interpretación de lo que ocurrió. Sin embargo, ello no ha sido óbice para aceptar el muy positivo rol que nuestra misión en Haití debe cumplir en las muy importantes responsabilidades que tanto nuestro Consejo Permanente como nuestra Asamblea le han otorgado.

Nuestro Consejo Permanente o la Asamblea General de la OEA en su próxima reunión deben definir los parámetros exactos que han de regir las actividades de nuestra misión. Hay que tener presente que debemos partir de lo que han sido los mandatos originales en justicia, derechos humanos y gobernabilidad, orientados todos a fortalecer las instituciones democráticas del país. Estas actividades deben continuar y recibir un amplio y decidido apoyo. Continuaremos nuestro trabajo en Haití en estrecha cooperación con CARICOM, organización que indudablemente tiene una gran influencia y ha jugado un papel crucial.

En todo caso, la solución de la crisis haitiana es una responsabilidad de los haitianos. Los problemas de seguridad, democracia, así como los económicos sólo pueden ser resueltos por los propios haitianos. La OEA debe contribuir a la solución de estos problemas guiando el proceso.

## **Colombia**

En 2003, la situación de Colombia adquirió especial importancia en el temario de la OEA, luego de que su Gobierno acudiera a la Organización para lograr el apoyo multilateral en la lucha contra grupos terroristas. Como consecuencia de una bomba en un club social de

Bogotá, en febrero de 2003, y la subsiguiente intervención del Vicepresidente de Colombia en el Consejo Permanente de la Organización pidiendo la solidaridad de la comunidad Americana, éste aprobó una resolución en la que repudió los ataques terroristas y renovó su apoyo a los esfuerzos del Gobierno de Colombia para combatir el terrorismo y establecer una paz duradera en el país. En octubre, con ocasión de la Conferencia Especial sobre Seguridad, los Estados Miembros emitieron una declaración sobre la situación de Colombia en la que apoyaban plenamente las políticas del Gobierno y exhortaban a la desmovilización y reincorporación de los miembros de grupos armados ilegales a la vida civil.

A mediados de octubre de 2003, el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, me consultó si la OEA podía cooperar con el Gobierno de Colombia en el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares que ya se había iniciado en el país. Nuestra Organización es reconocida por su vasta experiencia en situaciones posconflicto, cuyo caso más conocido es el de Nicaragua, donde al final del enfrentamiento se le pidió que cumpliera una función de verificación y desmovilización de los “Contras” Nicaragüenses usando sólo personal civil.

A pesar de las múltiples dudas que tenía personalmente sobre algunos aspectos de ese proceso en curso, el hecho de que me hubiera constituido, como Ministro de Gobierno de mi país en 1987, en la primera persona en alertar a la opinión colombiana sobre el riesgo de dejar crecer los grupos paramilitares o de que la sociedad los observara con complacencia, me daba autonomía y legitimidad para tomar una decisión que tenía implicaciones definitivas para mi país y para la OEA. A ello se sumaba mi absoluta convicción de que Colombia es un país de instituciones fuertes, celoso de la Constitución y de las leyes, con un órgano legislativo independiente, con una presencia activa de la Corte Constitucional, de los medios de comunicación y de la opinión pública, así como mi certeza de que la comunidad internacional tiene una enorme responsabilidad en ayudarle a ese país y a su Gobierno.

Soy un convencido de que Colombia tiene derecho a encontrar el balance que crea aceptable entre justicia y desmovilización, y que sea compatible con una visión global de la defensa de los derechos del ser humano; y estoy seguro de que las instituciones de Colombia van a encontrar ese adecuado equilibrio entre la verdad, la justicia, la reparación, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Las anteriores consideraciones me llevaron a aceptar el reto y la responsabilidad de iniciar una misión que apoyara el proceso de paz a través de la verificación del cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización y el desarme, y la reinserción de los combatientes.

Posteriormente, este esfuerzo sería confirmado por el Consejo Permanente, mediante su inequívoco apoyo a los esfuerzos del Presidente de Colombia en procura de una paz firme y duradera, en el marco del estado de derecho y de la plena vigencia de los derechos humanos.

El Acuerdo de Santafé de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003 entre el Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), marca el inicio del proceso de desmovilización de estos grupos armados fuera de la ley, el cual las autoridades planean culminar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2005. Como primer avance del acuerdo, el 25 de Noviembre del 2003, se desmovilizaron 874 integrantes del Bloque Cacique Nutibara (BCN) de las AUC,

en la ciudad de Medellín, entregando 623 fusiles, armas cortas y de apoyo, así como municiones. En esta actividad, la OEA estuvo presente como invitado especial. El 7 de diciembre del mismo año, se desmovilizaron 156 hombres de Las Autodefensas Campesinas de Ortega, en Cajibío, Departamento del Cauca.

El 13 de mayo de 2004, en Santa Fe de Ralito, el Gobierno Colombiano llegó a un acuerdo con estos grupos para reglamentar una “Zona de Ubicación” de estos grupos en Tierralta, Departamento de Córdoba. La zona tendrá una vigencia de seis meses prorrogables, de acuerdo con las necesidades del proceso. La Misión de Apoyo de la OEA, MAPP/OEA, verificará el cumplimiento de dicho Acuerdo y de los compromisos adquiridos por ambas partes.

En ese sentido, se tiene previsto que la Misión tenga una oficina en dicha Zona, cuya seguridad es responsabilidad de la Fuerza Pública Colombiana. Funcionará con carácter permanente un Comité de Seguridad y Convivencia, del cual hace parte la Misión, así como un Comité de Verificación, encargado de apoyar a la Misión de la OEA en la verificación del cese de hostilidades y para la recepción y atención de quejas, informaciones o denuncias sobre el cumplimiento del cese de hostilidades. Se tiene previsto recibir un inventario de las armas, material de guerra y municiones en poder de los miembros de las autodefensas en la zona, y ha quedado plasmado en el acuerdo la exigencia de que los miembros de las autodefensas se abstengan de desarrollar actividades ilícitas, reclutar personas, ejercer presión o amenazas sobre pobladores o visitantes, desarrollar entrenamiento armado, ordenar o coordinar acciones ilegales desde la zona, y fabricar, almacenar, ingresar o retirar armas, material de guerra y/o municiones adicionales.

Hay que resaltar la presencia activa de la Fiscalía y las autoridades judiciales en el proceso de desmovilización. Ya han sido expedidas 862 cédulas de identificación y 639 certificados de antecedentes judiciales, quedando por verificar la situación jurídica de 215 desmovilizados. Estos cuentan con auto inhibitorio por el cargo de concierto para delinquir. De acuerdo a información brindada por la Fiscalía General de la Nación, existen 254 personas que se encuentran con anotaciones judiciales, algunas de las cuales están con procesos que se encuentran bajo reserva del sumario.

A la fecha se han constatado 14 desmovilizados detenidos. En dos casos se trata de delitos posteriores a la desmovilización; en el resto, no se ha concluido el análisis correspondiente. Trece de ellos se encuentran en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista y uno en la Cárcel de Máxima Seguridad Itaguí.

Sin duda se trata de un proceso de negociaciones complejo. Estas se están llevando a cabo a nivel bilateral gobierno-autodefensas, en presencia de la OEA y la Iglesia Católica Colombiana, con diversos bloques y en el marco de una mesa conjunta. Como es natural, ha sido especialmente complejo el tema de las extradiciones y la seguridad de las zonas de influencia de las autodefensas, así como lograr consensos que conduzcan a un cronograma que garantice su concentración, un más efectivo cese de hostilidades, la desmovilización y la reinserción. Los grupos de autodefensa no constituyen una entidad homogénea, se han verificado pugnas internas, las cuales podrían haber conducido a los confusos hechos que provocaron la

desaparición de uno de los máximos líderes de las AUC. Este proceso se encuentra en manos de la Fiscalía General de la Nación a fin de determinar su esclarecimiento.

En ese esfuerzo grande por desmovilizar los grupos paramilitares en Colombia, claro está, hay que estar muy atentos a los problemas de derechos humanos; a las voces de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones interamericanas de derechos humanos. En la OEA somos conscientes de que tenemos que cuidar de manera especial que ninguna actuación de ella pueda poner en duda nuestro compromiso en torno al respeto de los derechos humanos; la prevención del abuso de la autoridad; y el respeto al estado de derecho, las instituciones, el derecho de defensa y los derechos constitucionales. La contribución del Consejo Permanente al mandato de la OEA, en el sentido de estrechar los vínculos entre la Misión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tiene esa orientación y su implementación es una prioridad para la Misión.

Sin perjuicio de lo anterior, no le corresponde a la OEA, negociar el contenido de una ley de alternatividad penal. Por eso he insistido en que la misión no participará en los asuntos internos del país, ni de las negociaciones sobre los alcances jurídicos o políticos de los acuerdos a que eventualmente llegue el Gobierno con su contraparte. No obstante, tenemos opiniones que le transmitiremos al Gobierno y confiamos que el ejecutivo, el congreso, las cortes y la sociedad civil, sometan sus acciones y acuerdos a estándares internacionales de derechos humanos, de cuyo sistema y convenciones Colombia hace parte.

La participación de la comunidad internacional va a contribuir a disminuir la violencia, el narcotráfico, las violaciones a los derechos humanos y a restablecer la institucionalidad en todo el territorio colombiano. Pero no hay negociaciones asépticas y la comunidad internacional también debe asumir riesgos si quiere ayudar a ver una reducción de la violencia en Colombia. Una paz que sea sostenible, cierta y duradera en el estado actual del conflicto colombiano, exige una presencia internacional que dé cuenta de dos principios básicos: transparencia y credibilidad. Ese es el compromiso de nuestra organización con los Colombianos.

De otra parte, el alcance del mandato de la misión no se circunscribe a la verificación de un proceso de paz con grupos paramilitares, sino de todos los grupos armados, si estos acceden a suspender actos terroristas, se comprometan con un cese al fuego y de hostilidades, y permiten una verificación internacional. Cuando las circunstancias así lo demanden, y exista esa intención por parte del Gobierno colombiano, la OEA podrá coadyuvar en las negociaciones con los demás actores del conflicto y colaborar en los términos de la negociación con los paramilitares.

Al final del camino, la paz en Colombia se va a hacer por partes, como un rompecabezas. No es justo ni realista pretender apoyar a Colombia sólo cuando la paz sea posible con absolutamente todos los actores. Será mucha la sangre que podrá evitarse si la comunidad internacional comprende que su responsabilidad es ahora.

## Venezuela

El 13 de abril de 2002, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos condenó la alteración del orden constitucional en Venezuela y los lamentables actos de violencia que causaron la pérdida de vidas humanas, instó a la normalización de la institucionalidad democrática, y envió una misión que me correspondió encabezar para investigar los hechos y adelantar las gestiones que considerara necesarias para restablecer el orden constitucional.

Al rendir el informe al Consejo Permanente, el 18 de abril de 2002, reporté los hechos que fueron de mi conocimiento y que se me ordenó verificar. También di cuenta al Consejo de las gestiones que adelanté en la búsqueda de la más pronta normalización de la institucionalidad democrática, así como de las decisiones que tomaron los Presidentes del Grupo de Rio y la solicitud para que, en su nombre, tomara contacto con la realidad venezolana por los medios más adecuados. Nuestro Consejo condenó la alteración del orden constitucional y los lamentables hechos de violencia y expresó su solidaridad con el pueblo de Venezuela.

Entonces presenté el informe de mi visita. Ese mismo día en reunión extraordinaria la Asamblea General de la OEA, convocada a un período extraordinario de sesiones de conformidad con el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, a través de una resolución acordó brindar el apoyo y la ayuda de la OEA que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela requiriese para la consolidación de su proceso democrático.

Entonces presenté una muy sucinta relación de los hechos e hice de ellos una valoración con miras a ilustrar a los gobiernos sobre eventuales acciones que pudiera realizar la Organización, en particular, en relación con los valores que consigna la Carta Democrática. Se dio un rechazo generalizado a las acciones que acometió el llamado gobierno provisional que usurpó el poder, ordenó la detención del Presidente Chávez, intentó cerrar todos los cuerpos de elección popular, dispuso la intervención del poder judicial y de todos los organismos del llamado “poder moral” y, en la práctica, la derogatoria de la Constitución y de muchas de las decisiones y actos desarrollados bajo su amparo. En realidad el llamado gobierno estaba apenas en la fase de instauración, sin ninguna legitimidad democrática, y era fruto de decisiones tomadas por un grupo de militares.

Para fortuna de las instituciones democráticas de Venezuela, ese intento de alteración constitucional fue revertido en gran medida por la reacción de una buena parte de la oficialidad de las Fuerzas Armadas, como también por una vigorosa reacción ciudadana. Al llegar a Venezuela en cumplimiento de mi misión, tuve la ocasión de entrevistarme con el Presidente Chávez y con todos los más altos dirigentes de los poderes públicos, las organizaciones políticas, la sociedad civil, la iglesia, las organizaciones de trabajadores y los medios de comunicación.

De las conversaciones con los diferentes sectores quisiera realzar lo siguiente. Encontramos en el Presidente un claro ánimo de reflexión, de rectificación, de búsqueda de la unidad. Encontramos igual disposición en los sectores de oposición. Pero también encontré una muy peligrosa polarización no sólo de los protagonistas naturales de la política como lo son los

miembros del Gobierno, los partidos o las bancadas en el Congreso, sino también de los representantes de los otros poderes del Estado, así como de las organizaciones laborales, empresariales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Esa excesiva polarización, en la práctica, impedía el diálogo democrático y la búsqueda de acuerdos que hicieran posible que el país recuperara la paz social. Prevalecía el convencimiento según el cual era inevitable una renovada confrontación entre amigos y contradictores del Gobierno.

Pusimos entonces de presente la muy peligrosa práctica de deliberación de las Fuerzas Armadas. Expresé también mi preocupación sobre cómo muchos sectores estaban tomando distancia de las normas constitucionales, poniendo de presente lo que a su juicio consideraban una falta de separación e independencia de los poderes, y de los contrapesos con los que funcionan las democracias. Tuve conocimiento de diversas denuncias de intimidación, saqueos, pérdidas de vidas y personas heridas durante los días que duró la alteración del orden constitucional.

También puse en conocimiento de los gobiernos cómo en los sectores de oposición se sindicaba como responsables de muchas de las violaciones de derechos humanos y de algunos actos que consideraban dirigidos a menoscabar la libertad de expresión, a los denominados círculos bolivarianos, grupos de ciudadanos u organizaciones de base que apoyan el proyecto político del Presidente. Los representantes de los medios de comunicación y algunos periodistas consideraban que ellos eran su peor amenaza. Los casos ya habían sido llevados a la consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Relator para la Libertad de Expresión. También se quejaban, por su cantidad y duración, de las intervenciones del Presidente que tienen que transmitir las cadenas privadas con base en disposiciones de la ley.

Por su parte, los representantes de los poderes del Estado señalaron la falta de objetividad de algunos medios para informar de los sucesos y en particular sobre la restauración del orden constitucional. De otro lado, los miembros de la bancada de oposición consideraban sus derechos conculcados en la Asamblea Nacional.

En las reuniones con los diferentes sectores me permití expresar acciones que a mi juicio se debían acometer con urgencia para evitar ulteriores expresiones de descontento que pudieran dar origen a la repetición de los trágicos sucesos del 11 y 12 de abril. Expresé que la OEA, sus países miembros, el resto de la comunidad internacional y algunas organizaciones como la Iglesia Católica por medio de la Conferencia Episcopal, podrían prestar su concurso para propiciar el diálogo y asegurar que estos hechos no se volvieran a repetir. Señalé además la importancia de desactivar algunos graves conflictos como una manera de empezar a desandar el peligroso camino que está recorriendo el país, para recuperar así su gobernabilidad y su economía.

Señalamos la importancia de que todos se comprometieran a defender y acatar la Constitución como base fundamental y marco de acción para todos los protagonistas; la no deliberación de las Fuerzas Armadas y el abandono de la tesis de derecho a la rebelión; y la obligación, como lo señala la Carta Democrática, de la subordinación de todas las autoridades a la autoridad civil que se expresa en el Jefe del Estado.

Hicimos énfasis en el compromiso de sólo usar medios pacíficos; la importancia de avanzar en una investigación imparcial en los hechos del 11 y 12 de abril; en la necesidad de todos de afianzar la separación e independencia de los poderes públicos; y la obligatoriedad de que cualquier acuerdo debe pasar por el pleno respeto a la libertad de prensa y expresión. Expresamos públicamente nuestra confianza en que el Gobierno del Presidente Chávez resolvería de manera satisfactoria las preocupaciones de seguridad e intimidación de los representantes de medios de comunicación con los que me reuní. Ellos expresaron igualmente la necesidad de acordar un código de conducta que, más allá de la legislación, asegurara una compatibilidad de las transmisiones de interés público con la emisión de informaciones de los medios televisivos.

Con posterioridad a la rendición de mi informe, la Declaración de la Asamblea reiteró el ofrecimiento de apoyo y ayuda al Gobierno, las instituciones y el pueblo de Venezuela. El Consejo Permanente saludó la iniciativa del Gobierno de impulsar y realizar un proceso de diálogo que contara con la participación de todos los sectores del país y con el apoyo de la comunidad internacional.

En junio de 2002, en Barbados, la Asamblea General por medio de la Declaración sobre la Democracia en Venezuela reiteró su apoyo al diálogo nacional convocado por el Presidente Chávez y el ofrecimiento de colaborar en el mismo, en el marco de la Carta Democrática de la OEA.

En julio, tras la visita a Venezuela del ex-Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, la OEA, el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio de sus representantes, Fernando Jaramillo, Jennifer McCoy y Helena Martínez, iniciaron la exploración de una posible facilitación de las tres organizaciones para indagar con el ejecutivo y las diferentes fuerzas políticas y sociales sobre la posibilidad de promover un diálogo dirigido a resolver las serias disensiones políticas del país. De las visitas se obtuvo una invitación formal, tanto por parte del Ejecutivo como por parte de la oposición representada en la Coordinadora Democrática, para que dicha misión encontrara el temario y las reglas que hicieran posible el diálogo que nos habíamos propuesto.

Entre el 2 y el 4 de octubre visitamos Venezuela por invitación del Presidente Chávez para profundizar en las tareas que venían realizando los representantes de las tres instituciones. Como seguimiento a mi visita a Caracas, la OEA y el Centro Carter diseñaron una misión conjunta para continuar explorando la forma cómo se podría colaborar para mejorar la situación de conflictividad que vivía el país. A partir de esa visita se avanzó en la preparación de la Declaración de Principios por la Paz y la Democracia del 15 de octubre de 2002, por iniciativa del Centro Carter.

Como resultado de la visita, tanto el Gobierno como la Coordinadora Democrática firmaron la declaración a que hemos aludido, en la cual los firmantes destacan que los problemas de Venezuela pueden y deben ser resueltos por los mismos venezolanos, en el marco de la Constitución y de las leyes de la República Bolivariana de Venezuela.

Los firmantes expresaron su completa adhesión a los principios democráticos y a la justicia oportuna; repudiaron el recurso de la violencia; reconocieron la necesidad de buscar caminos que fortalezcan la convivencia democrática del pueblo venezolano; declararon su disposición para iniciar un proceso de conversaciones sinceras entre todos los sectores a fin de lograr soluciones aceptables de los conflictos políticos que contribuyen a los desequilibrios que padece el país; reiteraron su solicitud de apoyo y asistencia del Grupo de Trabajo conformado por representantes de las tres instituciones, con el fin de poner en marcha un proceso de acuerdos asistido y verificable que permita alcanzar, por medio de un mecanismo consensuado, soluciones políticas ajustadas al marco constitucional. Reafirmaron, además, su convicción de que Venezuela y el pueblo venezolano sabrán superar la presente situación, pacífica y democráticamente, asegurando la vigencia del estado de derecho y la dignidad de todos sus ciudadanos.

Durante el mes de octubre de 2002, el contexto político venezolano estuvo enmarcado por numerosos acontecimientos, entre los que pueden destacarse dos multitudinarias marchas, una en rechazo y otra en apoyo al Presidente de la República; un “Paro Cívico”, el tercero de los últimos 12 meses; un pronunciamiento de un grupo de militares que se declaró en “desobediencia legítima” y se concentró en la plaza Altamira; así como el avance en el proceso de recolección de firmas tendientes a solicitar ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) la convocatoria a referendo consultivo sobre un eventual retiro del Presidente de sus funciones.

El 27 de octubre llegué a Venezuela y expresé que “los recientes acontecimientos ocurridos en Venezuela ponen de relieve la prolongada y profunda polarización en ese país, así como la necesidad de pasar de un clima de confrontación a un marco de negociación directa entre el Gobierno y la oposición”. Señalé que era imperativo que los venezolanos enfrentaran los problemas de entonces dentro del orden constitucional y el estado de derecho, por medio de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución. Así mismo, que “la naturaleza pacífica de las marchas recientes de la oposición y del Gobierno, así como del paro laboral del 21 de octubre, era evidencia clara de que había voluntad de progreso hacia una solución consensuada”.

Expresé que estos eventos demostraron que la sociedad venezolana era capaz de canalizar sus diferencias en forma democrática y que el recurso a la violencia no era un resultado inevitable del disenso. Destaqué como ello era “otra indicación positiva” de que el Gobierno y los sectores de la oposición hubieran firmado la Declaración.

Anuncié la presentación de propuestas específicas para trabajar sobre los tres temas ya aceptados como puntos de negociación entre las partes. La Mesa buscaría acuerdos para solucionar la crisis del país por la vía electoral, así como también sobre los siguientes temas: el fortalecimiento del sistema electoral, la investigación de los hechos del 11 de abril, y la necesidad de desarmar a la población civil. Así mismo nuestra voluntad de proponer una estructura para el diálogo.

En la sesión del Consejo Permanente de la OEA que se realizó el día 13 de diciembre de 2002 con mi participación por videoconferencia, se discutió la situación de conflictividad política que afectaba al país. Entonces expuse mis apreciaciones sobre el papel que podía jugar la

OEA en esas críticas circunstancias y el eventual papel de la Misión conjunta con el Centro Carter. Me referí a la Declaración de Principios, y reiteré que como lo dice la Declaración los problemas políticos debían ser resueltos por los venezolanos en el marco de la Constitución y las leyes, y destacué la importancia de la total adhesión a los principios democráticos y a la justicia oportuna, así como un repudio a los hechos de violencia.

Mencioné los temas acordados e informé sobre el proceso de facilitación que estaba dispuesto a asumir de manera personal dada la trascendencia no sólo para Venezuela, sino para la totalidad de los Americanos. Para todos era esencial que el conflicto político que vivía Venezuela se resolviera por los métodos del diálogo y la negociación.

Como lo acabo de mencionar, un grupo de militares venezolanos hizo público, el 22 de octubre del 2002, un comunicado en el cual invitaban a la insurrección castrense, la desobediencia civil y pedían la renuncia del Presidente Chávez. De manera enfática señalé que tales actitudes y demandas quebrantaban la lealtad constitucional que los oficiales de las Fuerzas Armadas le deben al Presidente de la República, Hugo Chávez Frías. Agregué que el artículo cuarto de la Carta Democrática Interamericana, sobre subordinación a la autoridad civil, era aplicable a todos los integrantes de las instituciones del estado y a las Fuerzas Armadas.

Ese 27 de octubre llegamos entonces a Caracas a profundizar en los propósitos de la Misión y pudimos avanzar en lo que se denominó una Mesa de Negociación y Acuerdos. Originalmente la Mesa estaba prevista para durar un mes, hasta el 4 de diciembre, plazo que podría ser prolongado por las partes. Sería conducida por un facilitador internacional y apoyada por un equipo técnico especializado en el campo de la negociación y resolución de conflictos.

Se trataría de iniciar un diálogo sin condiciones previas distintas a las ya acordadas. Sin duda, tanto el Gobierno como las organizaciones de oposición depusieron muchas de sus originales prevenciones, temores, escepticismos para aceptar discutir sus posiciones y la manera como concebían soluciones a una confrontación que amenazaba con destruir sus instituciones democráticas, poner en peligro la convivencia, y que ha puesto en entredicho el entorno de paz, tolerancia y de supremo aprecio a la vida y a la dignidad humanas que es consustancial al pueblo venezolano. Tan pronto concluimos esta fase previa me ofrecí a servir de facilitador internacional, en nombre de las tres instituciones. El Gobierno designaría seis representantes para la Mesa. De la misma manera, se le solicitaría a la Coordinadora Democrática designar seis integrantes, en representación de esa instancia.

Avanzamos en los acuerdos para el funcionamiento de la Mesa de Negociación y Acuerdos; las instituciones, por medio de sus representantes, me apoyarían en la tarea de facilitación. El facilitador sería el único que haría un reporte oficial de lo que ocurriera en la Mesa, aunque cada parte se reservaba el derecho de expresar sus puntos de vista.

Se propuso el establecimiento de Mesas de Trabajo Complementarias, con delegados de ambas partes, para elaborar propuestas y recomendaciones específicas en los temas de la Agenda para luego llevarlas a la Mesa principal. Si cualquiera de los acuerdos a los que se llegara por medio de este proceso requiriese ser considerado en el seno de la Asamblea Nacional, se encontraría un mecanismo adecuado, previamente acordado entre las partes,

para que este cuerpo tuviese oportuno conocimiento de ellos y pudiera actuar conforme a sus atribuciones constitucionales.

Los citados acuerdos entre el Gobierno de la República y la Coordinadora Democrática resultaron formalizados mediante la elaboración del documento denominado “Síntesis Operativa de la Mesa de Negociación y Acuerdos” del 7 de noviembre de 2002.

### *Contexto nacional previo a la instalación de la Mesa de Negociación y Acuerdos*

El ambiente prevaleciente antes del inicio de la mesa era muy conflictivo: el eventual trámite de un referendo consultivo sobre la permanencia del Presidente Chávez en el Gobierno era un aspecto en el cual las partes no encontraban ni el más mínimo punto de aproximación y se prestó para una intensa batalla jurídico política tanto frente al Consejo Nacional Electoral como frente al Tribunal Supremo de Justicia.

Dicha batalla jurídica se irradió sobre los eventos de calle y las manifestaciones de ambos sectores. Intervino también el Movimiento V República (MVR) y las organizaciones que apoyan en la Asamblea al Presidente Chávez para oponerse a las acciones de la mayoría en el Consejo Nacional Electoral (CNE). La discusión se daba en torno a las normas electorales vigentes que no eran suficientemente claras como consecuencia del tránsito hacia la nueva Constitución.

El día que instalamos la Mesa, el partido Primero Justicia consignó las firmas ante el Consejo Nacional Electoral para convocar a una consulta popular. Fue un día de gran violencia callejera. Ese mismo día, el Presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) anunció la realización de un paro indefinido, aunque señaló que no se oponía a la instalación de la Mesa. El problema de los militares alzados de la plaza Altamira constituía, además, un factor de enorme agitación, tensión y riesgo de violencia.

En este contexto, las partes acordaron iniciar las rondas de negociaciones el 8 de noviembre de 2002, así como la designación de sus respectivas representaciones para dicho proceso. El Gobierno nombró a José Vicente Rangel, Vicepresidente de la República; Roy Chaderton, Ministro de Relaciones Exteriores; Aristóbulo Isturiz, Ministro de Educación, Cultura y Deportes; María Cristina Iglesias, Ministra de Trabajo; Ronald Blanco, Gobernador del Estado de Táchira; Nicolás Maduro, Diputado ante la Asamblea Nacional; y Jorge Valero, Embajador de la República Bolivariana de Venezuela ante la OEA, con carácter de Asesor.

Por su parte, la Coordinadora Democrática designó a Timoteo Zambrano, de la Alianza Bravo Pueblo; Américo Martín, por las Organizaciones No Gubernamentales; Alejandro Armas, Diputado ante la Asamblea Nacional; Eduardo Lapi, Gobernador del estado Yaracuy; Manuel Cova, Secretario General de la Central de Trabajadores de Venezuela; Rafael Alfonso, miembro de Fedecámaras; y Juan M. Raffalli de Primero Justicia, con carácter de Asesor.

Al momento de instalar la Mesa transmití a las partes algunas reflexiones como una expresión de los temores que había recogido en el diario contacto con la sociedad venezolana. Expresé que me preocupaba que lo que en otras latitudes era legítima controversia democrática, en

Venezuela tendía de manera creciente, y en virtud de los excesos verbales, a convertirse en un escenario donde las recriminaciones mutuas prevalecen sobre la objetividad que muchas veces buscan los actores en la vida pública. Les dije que aún con la conciencia de que había percepciones tan diferentes sobre los problemas de este país, sus actores tenían que hacer más para evitar el lenguaje hiriente y provocador que acentúa las diferencias políticas, crea divisiones y distancias que parecen insalvables y por lo tanto difíciles de resolver por medios democráticos y pacíficos.

En este llamado a evitar la intemperancia verbal, las agresiones innecesarias a los contradictores y los actos de intimidación, puse de presente como muchos en Venezuela, aun sin proponérselo, menoscaban los principios democráticos que proclaman como de valor superior. Dije que Venezuela necesitaba mucho más respeto mutuo. La política es competencia civilizada de las ideas. Pero para que esa competencia sea constructiva es imprescindible la tolerancia y el respeto por las ideas ajenas.

Señalé también que no había sino una manera de enmendar ese camino: moderar el lenguaje, abandonar la retórica belicosa y pendenciera, transitar el sendero de la negociación y los acuerdos, permitir que se diriman las diferencias apelando a los ciudadanos. Esa era la única solución en la disyuntiva en la que se encontraba Venezuela.

Puse de presente cómo la Asamblea Constituyente tuvo un origen popular y su texto fue refrendado por la mayoría de los venezolanos. Manifesté que era muy bueno para la Constitución que se invocaran sus normas para hacer valer la libertad de expresión y el derecho a disentir que son de la esencia de la democracia; que era bueno que la Coordinadora Democrática apelara a uno de los mecanismos de participación para hacer valer lo que consideraba sus derechos. Pero el contenido literal de algunas normas y la misma situación de crisis, habían generado enfrentamientos cuyo fundamento se explicaba en apelación de las normas constitucionales. De esa manera tan extrema se habían roto los acuerdos que eran fundamentales para la convivencia civilizada.

Dije que era imperioso que la sociedad venezolana encontrara los mecanismos, los compromisos que nos condujeran a que la Constitución fuera de veras la ley de leyes, un sistema de valores y normas en torno del cual todos los venezolanos encuentren modos de resolver sus diferencias. Aun para disentir se necesitan reglas marcadas por un consenso básico que señale cómo se tramitan las diferencias en una sociedad. Eso era lo que debíamos buscar en la Mesa.

También manifesté que por muchas dudas que se quisieran tender sobre la unidad o las lealtades de la Fuerza Armada Nacional, estaba seguro de que todos sus comandantes y sus oficiales lucharían para ejercer esa función con total lealtad a las instituciones de la república. Expresé mi convicción de que las Fuerzas Armadas están allí para defender la democracia, para proteger el estado de derecho, para preservar las instituciones que a lo largo de toda su historia se han dado los venezolanos. Dije que habría un momento en el futuro cercano en el cual con el concurso de sus militares activos y como un reconocimiento a su papel y no en desmedro de él, todos los sectores se comprometerían a retirarlos de la deliberación política

que ha ocasionado no un incremento de sus derechos, sino el menoscabo del cumplimiento de sus funciones esenciales.

Expresé que todos los que nos sentábamos en esa Mesa sabíamos bien que la impunidad es el más grave mal que se le puede hacer a la democracia venezolana. Hechos tan graves como los que sucedieron en abril se debían esclarecer y los responsables recibir el peso de la ley. Les indiqué la ineludible responsabilidad de encontrar mecanismos para establecer la verdad y asegurar de esa manera una investigación que desentrañara los hechos, fijara responsabilidades y sancionara a los culpables.

En cuanto a la necesidad de encontrar una salida electoral a la crisis que vivía el país, expresé que era imposible exagerar la histórica y fundamental importancia que tenía que los voceros de ambas representaciones llegaran a acuerdos para darle a todos los venezolanos el derecho que tienen a pronunciarse sobre la mayoritaria de las dos visiones de la realidad venezolana; sobre dos maneras de enfrentar los complejos problemas que la sociedad venezolana debe encarar en el comienzo del milenio.

También expresé que si era imperiosa la necesidad de respetar la Constitución Bolivariana, no lo era menos que una solución al grave impasse que estábamos afrontando sólo podía surgir del acuerdo entre el Gobierno y la Coordinadora Democrática. Entre otras cosas porque existían diferentes interpretaciones del alcance de las normas constitucionales y su desarrollo por la vía de las sentencias.

Manifesté, también, que las partes en esta mesa tenían que entender que una solución sólo sería satisfactoria si era fruto del acuerdo y no era considerada lesiva de sus intereses. Estaba seguro de que tanto las Instituciones de Justicia como la Asamblea Nacional, cooperarían para garantizar la viabilidad de los acuerdos de la mesa, y harían lo necesario para hacer compatible el supremo interés público con el respeto al estado de derecho y el orden constitucional.

Y a renglón seguido expresé que aunque las partes no se hayan impuesto más obligaciones que las consignadas en el documento sobre el funcionamiento de la Mesa de Negociación y Acuerdos, era menester pedir, en nombre de todos los gobiernos y pueblos de las Américas, una oportunidad para ella, absteniéndose de usar expresiones o acometer acciones que en el curso de las semanas pudieran menoscabar el clima de entendimiento que debía presidirla.

Por su parte, el Consejo Permanente de la OEA promulgó la resolución 833 del 16 de diciembre de 2002 en la que se respalda la institucionalidad democrática, mi gestión de facilitación y hace un llamado a una salida constitucional, democrática, pacífica y electoral.

Asimismo, sobre la base de una propuesta del Presidente Chávez y con la coordinación del Presidente Lula de Brasil y la Cancillería de Itamaraty, se conformó el Grupo de Amigos al proceso de facilitación del Secretario General de la OEA en Venezuela, conformado por Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal, para apoyar las negociaciones. El grupo se ha reunido en varias oportunidades y ha expedido un buen número de declaraciones que han ayudado a dar un contexto a los numerosos incidentes y hechos que ocurren a diario.

Creo que ha sido de gran utilidad, además, para moderar las posiciones del Gobierno, de la Coordinadora Democrática y de los demás actores, y para impulsar la negociación.

### *Resumen del proceso de facilitación*

Para entender el desarrollo del proceso durante los cerca de seis meses que duró la Mesa, es importante repasar algunos de los elementos más relevantes que la enmarcaron. Este es un breve resumen del proceso de facilitación, con los desarrollos más importantes.

Es conveniente señalar que las propuestas del facilitador en la Mesa se hicieron a solicitud de las partes. Hubo oportunidades en que el facilitador consideró que era importante proponer alguna iniciativa, pero antes de hacerlo se lo decía a las partes y no procedía si dichas partes no estaban de acuerdo.

Como lo señalamos anteriormente, la Mesa de Negociación y Acuerdos se instaló el día 8 de noviembre de 2002. Desde entonces se vio afectada por factores coyunturales que influyeron en su funcionamiento. Vale destacar que, en el mes de diciembre del 2002, la intervención de la Policía Metropolitana por parte del Gobierno se constituyó en el principal argumento de la oposición para convocar el paro general. Este paro se convirtió en indefinido, y a él se unió PDVSA, la empresa estatal petrolera.

En el mes de diciembre y en los meses siguientes, la Mesa se dedicó casi exclusivamente a atender los problemas originados en el paro nacional. Hasta el día 2 de diciembre en la madrugada, unas horas antes de que se iniciara el paro convocado por la oposición, la mesa estuvo trabajando para que se diera un acuerdo que pudiera evitar dicha situación. Ese acuerdo no se logró a pesar de que estuvimos cerca de un arreglo.

Una vez iniciado el paro, las dos partes tomaron las calles para expresar públicamente sus desacuerdos, lo que generó en el país un ambiente explosivo y peligroso. Se produjeron algunas de las movilizaciones humanas más grandes en la historia de América Latina. De lo ocurrido en esas semanas aprendí que en Venezuela, como en probablemente muy pocos países de la región, existe un enorme respeto por la vida. No de otra manera se entiende como en medio de tantas fricciones y enfrentamientos no se hubiera presentado un mayor número de víctimas.

La reanudación de las reuniones de la Mesa sirvió, en ese momento, para que existiera un canal de comunicación permanente y fluido, lo cual evitó muchos enfrentamientos, resolvió muchos problemas e incidentes, y ayudó a mantener abiertos los canales para enfrentar cualquier hecho que pudiera conducir al país a la violencia política. Esta se convirtió, en esas semanas, en la principal de nuestras preocupaciones.

Para esa época los hechos de la Plaza Altamira, donde murieron tres personas, afectaron nuevamente el desarrollo de la Mesa. Hasta ese entonces las partes utilizaron la Mesa como un mecanismo para evitar enfrentamientos en la calle, producto de esta coyuntura. Sólo algunos de los objetivos consagrados en la Síntesis Operativa se habían tratado de forma parcial. El Gobierno había suspendido su asistencia a la Mesa por la convocatoria al paro, pero a raíz de

los acontecimientos de la Plaza Altamira la Mesa se volvió a reunir en pleno para tratar de contrarrestar la escalada de violencia.

A partir de enero, se comenzó un trabajo con las partes para tratar de desmontar el paro. Este trabajo encontró un gran obstáculo en la marcada diferencia entre la visión de ambas partes de la realidad. El Gobierno, por su parte, argumentaba que no era necesario tratar ese tema ya que en su percepción no había paro, y se trataba de un simple sabotaje a la industria petrolera. Y la oposición, por su parte, mantenía su opinión de expresar que estaba en paro casi todo el sector organizado de las distintas actividades productivas.

Una vez se normalizó la situación en lo referente al paro, la Mesa comenzó a trabajar en un acuerdo contra la violencia. Adicionalmente, las partes me solicitaron que presentara una propuesta sobre la instrumentación de la Comisión de la Verdad. Dicha propuesta fue presentada a las partes. La Coordinadora la aceptó, el Gobierno difirió su discusión. El día 18 de febrero de 2003, se suscribió la “Declaración contra la Violencia por la Paz y la Democracia”. En ella se rechazan categóricamente las manifestaciones de violencia e intolerancia y se hace un compromiso de mantener y perfeccionar un enlace entre los actores políticos que representaban al Gobierno y a la oposición.

Luego de este primer acuerdo suscrito en la Mesa, el proceso se vio influido significativamente por el entorno político judicial. El presidente de Fedecámaras, Carlos Fernández y el Presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Carlos Ortega, así como algunos de los directivos de PDVSA, recibieron órdenes de captura por haber promovido el paro y fueron sindicados de incurrir en algunos delitos.

La Mesa, después de este incidente, comenzó a trabajar en uno de sus objetivos centrales, el de encontrar un acuerdo para solucionar la crisis del país por la vía electoral, tal como lo consagra la Síntesis Operativa. Para este propósito, y con el fin de impulsar la mesa en un momento determinante, ya que las partes no encontraban un tema común de discusión, el Presidente Jimmy Carter presentó dos propuestas. Por una parte, la posibilidad de una enmienda constitucional con el propósito de adelantar las elecciones; y por otra la posibilidad de realizar un referendo revocatorio, con acuerdos sobre fecha y forma de realizarlo.

A partir de esta propuesta la Mesa tomó una dinámica diferente, y las partes se centraron en la discusión del tema de búsqueda de una salida electoral. Cada una de las partes presentó sus comentarios a la propuesta del Presidente Carter, y con base en esos insumos comenzamos el trabajo que nos condujo hasta los acuerdos de mayo del año pasado.

Por su parte, el Gobierno mantuvo su posición sobre el referendo revocatorio consagrado en el artículo 72 de la Constitución como única salida compatible con la misma, y advirtió que debían cumplirse los requisitos constitucionales por parte de la oposición. La Coordinadora Democrática, por su parte, asumió las dos propuestas de Carter y privilegió, finalmente, el referendo revocatorio. Después de largas discusiones sobre sus visiones en cuanto al referendo revocatorio, las dos partes solicitaron a la facilitación que produjera un documento de trabajo en el cual se recogieran las diferentes visiones sobre este tema. Es así como la

facilitación presentó a las partes el documento “Temas Procedimentales sobre el Referendo Revocatorio a ser discutidos en la Mesa de Negociación y Acuerdos”.

Las dos partes recibieron el documento y decidieron comenzar a trabajar en un acuerdo sobre la base del mismo. Para darle forma de acuerdo, se decidió incorporar varios puntos que habían sido discutidos en la Mesa y que ya habían sido acordados por las partes en los meses anteriores. Estos puntos se referían al respeto a la Constitución, la gobernabilidad, el clima político, el respeto a las decisiones de los poderes, la solución por la vía electoral, la violencia, el respeto por las ideas ajenas, entre otros. Las partes, en esta oportunidad, estuvieron muy próximas a llegar a un acuerdo.

Convoqué nuevamente a la Mesa el 8 de abril del 2003 y trabajamos sobre el documento que sometí a su consideración. Luego de tres días de trabajo, las dos partes expresaron su conformidad con un texto, el cual podría servir de base para un acuerdo. Se entendió también que las dos partes pondrían a consideración de sus instancias el acuerdo de la mesa, para luego firmarlo formalmente. Se aclaró también que las partes no estaban obligadas a suscribirlo si no era aprobado.

El 24 de abril el Gobierno presentó una nueva versión del documento del preacuerdo fruto de las consultas y de la aprobación de las fuerzas sociales y políticas que lo apoyaban. Básicamente, en esa versión se argumentaba que no se podía expresar en el documento la presunción de que el Gobierno no iba a cumplir con los preceptos legales y constitucionales, los cuales están consagrados en la ley y en la Constitución y por lo tanto era innecesario reiterarlos.

Por su parte, la oposición argumentaba que era indispensable que se mantuviera en el documento la mención al artículo 184 de la Ley del Sufragio y participación política, la cual consagra un término de 90 días para la realización del referendo una vez recibidas las correspondientes firmas por el CNE. Igualmente consideraban necesario el compromiso expreso de las dos partes de no modificar las normas que regulan los procesos de referendo. Otro de los puntos indispensables para la oposición, era que se mantuviera la mención clara de que los organismos internacionales estarían dispuestos a prestar la asistencia técnica requerida en materia electoral, así como en el tema del desarme de la población. Igualmente, para la Coordinadora Democrática era de gran importancia mantener la mención de que la OEA, el Centro Carter y el PNUD, con base en lo estipulado en la Síntesis Operativa, desarrollarían un papel de garantes.

El 8 y 9 de mayo de 2003 tuvo lugar en Caracas la tercera reunión del Grupo de Países Amigos al final de la cual respaldaron nuestra labor de facilitación y exhortaron a las partes a llegar a un acuerdo que diera fin a la crisis. La facilitación se comprometió entonces con las partes a trabajar en un nuevo texto basado en la versión aprobada en la Mesa el 11 de abril y en la versión presentada por el Gobierno el 24 del mismo mes.

La nueva versión del texto fue consultada y enviada a las partes. El 23 de mayo el Gobierno anunció su intención de aceptar dicho texto y firmar el acuerdo, mientras que el 27 de mayo la Coordinadora Democrática hizo lo propio. El Acuerdo se firmó finalmente el 29 de mayo

en la ciudad de Caracas, en mi presencia y de los representantes del Centro Carter y del PNUD. El Acuerdo fue firmado por los miembros de la Mesa de Negociación y Acuerdos, representantes del Gobierno Nacional y de las fuerzas políticas y sociales que lo apoyan, así como de las organizaciones políticas y de la sociedad civil que conforman la Coordinadora Democrática.

El texto del Acuerdo es prueba de que por grandes que sean las diferencias políticas, lo que une a los venezolanos es mucho más de lo que los separa. Todos por igual, y a partir de la firma del documento, se obligaron a respetar los preceptos allí consignados en pos de la defensa del orden constitucional; del respeto al estado de derecho; de los principios de tolerancia y pluralismo consignados en la Constitución; de la aceptación de los elementos constitutivos de la nacionalidad que a todos imponen la convivencia social y política; y de la búsqueda de una democracia participativa, pluralista, vigorosa y auténticamente representativa, donde la justicia social, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, el estado de derecho y la convivencia democrática sean los valores esenciales.

También expresaron que se deben colocar esos valores más allá de la controversia política y partidista, y que los mismos deben guiar las políticas, especialmente en materias de preponderante interés social. El Acuerdo fue una reiteración de los principios y mecanismos que nos llevaron a la Mesa, y que constaban en la Síntesis Operativa acordada por las partes desde el momento de la instalación de la Mesa.

El Acuerdo expresa la total adhesión y respeto a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Las dos partes expresaron que en su respeto y en el régimen legal que la desarrolla, se basa la primacía del Estado de Derecho. Cualquier cambio para atender las experiencias del proceso político que se ha vivido, debe ser hecho dentro de sus normas y de una manera preferentemente consensuada.

Para la OEA es particularmente importante el reconocimiento que el Gobierno y la oposición hicieron del compromiso hemisférico denominado la Carta Democrática, donde se consignan los valores que a todos nos unen, se establece el derecho de nuestros pueblos de vivir en democracia y la obligación de todos, gobierno y ciudadanos, de promoverla y defenderla. La suscripción de este acuerdo fue una clara manifestación del respeto de esos principios y de su valoración. El Acuerdo reconoce también los principios consagrados en la Carta de la OEA y en la Convención Americana de Derechos Humanos que, con la Carta Democrática, generan el conjunto de obligaciones jurídico-políticas que conforman y reglan el sistema interamericano.

Ambas partes coincidieron plenamente en que el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, por intermedio de la Fuerza Armada Nacional, y policías metropolitana, estatales y municipales, es una prerrogativa fundamental e indeclinable en la lucha contra la violencia y en la de asegurar la esencia de un Estado democrático.

También coincidieron en la necesidad del desarme como un elemento fundamental en la lucha contra la violencia. Ambas partes reconocieron que en todo caso, con apego a la Ley, debe racionalizarse la tenencia de armas por parte de los cuerpos de policía, y cualquier otro

organismo de seguridad con competencia nacional, estatal o municipal. Ninguno de estos cuerpos deberá utilizarse como instrumento de represión arbitraria o desproporcionada, así como tampoco para ejecutar acciones que impliquen intolerancia política. Ambas partes se comprometieron a adelantar una vigorosa campaña de desarme efectivo de la población civil.

Exhortaron igualmente a los grupos parlamentarios representados en la Asamblea Nacional, a concluir la Ley para la conformación de la Comisión de la Verdad, a fin de que la misma coadyuve en el esclarecimiento de los sucesos de abril de 2002, y coopere con los órganos judiciales para que se establezcan las debidas responsabilidades y se sancione a los culpables.

El numeral 12 contiene el principal logro del acuerdo. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la Síntesis Operativa para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidieron en que dicha solución se logra con la aplicación del artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Sin duda, la eventual utilización del artículo 72 si se dan, según el Consejo Nacional Electoral, los requisitos constitucionales y legales, representa la salida pacífica, democrática electoral y constitucional que tan intensamente se buscó en la Mesa de Negociación y Acuerdos. El Acuerdo constituía, también, la solución a la que hace referencia la resolución 833 del Consejo Permanente de la OEA, que todos invocamos como necesaria o como indispensable en este período de intensa agitación, de profundos cambios y grandes desencuentros en la vida institucional de Venezuela.

Ambos sectores coincidieron en que resultaba indispensable contar, con la mayor brevedad posible, con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución. En lo que constituyó uno de los factores más importantes del Acuerdo, las dos partes se comprometieron con la libertad de expresión, tal como está consagrada en las normas constitucionales y legales de Venezuela, así como en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en la Carta Democrática Interamericana.

La OEA, el Centro Carter y las Naciones Unidas expresaron su disposición de prestar la asistencia técnica que les sea requerida por las autoridades competentes de la República Bolivariana de Venezuela para la realización de cualquier tipo de consulta electoral. Esta asistencia técnica podría incluir desde las actividades preparatorias o pre-electorales hasta las actividades propias de observación electoral. En lo referente al apoyo directo que se le pudiera prestar al CNE, es importante resaltar la voluntad de colaboración, tanto con recursos humanos como materiales, que las tres organizaciones ofrecieron.

A las tres instituciones se les agradeció el apoyo y la facilitación y se consideró que al firmar el Acuerdo culminaba su gestión. Se dejó abierta una labor de acompañamiento de la materialización de los Acuerdos y se expresó que esperaban seguir contando con la colaboración internacional.

Finalmente, ambas partes convinieron en crear el enlace permanente establecido en la Declaración contra la Violencia por la Paz y la Democracia, designando cada una dos

representantes, con el fin de abrir canales de comunicación y ejercer acciones dirigidas al cumplimiento efectivo de los contenidos de dicha Declaración y del acuerdo, y mantener el contacto con la facilitación internacional cuando lo consideren necesario.

Al lograrse el Acuerdo manifesté mi profunda admiración por el pueblo venezolano, por sus instituciones y por sus arraigados valores democráticos. Nos dieron una extraordinaria acogida y hospitalidad y nos trataron con benevolencia. Desempeñamos una labor extremadamente difícil que hubiera podido dar origen a actos de nacionalismo que hubieran dificultado enormemente nuestra labor. Y tanto el Gobierno y las fuerzas políticas que lo apoyan como la Coordinadora Democrática nos depositaron su confianza, y fueron en extremo comprensivos de la dificultad de nuestra tarea para comportarnos con neutralidad, a fin de contribuir con nuestras luces a una solución a la crisis. Con ello, hicieron posible el cumplimiento de mis funciones como facilitador.

Manifesté, además, que quienes nos acompañaban en aquel acto de firma sabían bien que habían sido tiempos particularmente difíciles, llenos de riesgos originados en la magnitud de las significativas diferencias que separaban al Gobierno y a la oposición; en la extrema polarización de los protagonistas de la vida pública venezolana; en los impactantes actos de masas para apoyar una u otra causa. Uno de los más importantes logros de la mesa de Negociación y Acuerdos había sido el de servir de canal abierto de comunicación, especialmente en esos álgidos momentos, así como de elemento de moderación y contención de las pasiones políticas en todas las circunstancias.

Manifesté, con admiración, cómo en Venezuela un solo muerto era inaceptable, era demasiado y generaba una profunda indignación colectiva; existe un admirable respeto por la vida, de lo cual se deben sentir orgullosos todos los venezolanos. Dije que los venezolanos no debían permitir que proliferara la violencia política. Después de que ella se engendra pueden pasar décadas antes de que se extinga. Con la suscripción del Acuerdo, los participantes en aquel evento estaban dando, ese día, un paso definitivo para evitar que eso ocurriera.

Expresé que todos confiamos en que de las difíciles pruebas que había pasado la democracia venezolana, en particular sus instituciones democráticas a lo largo del último año, tanto las que se forjaron a lo largo de casi dos siglos de vida independiente como aquéllas que proceden de esta nueva era política, habían salido considerablemente fortalecidas.

También dije que si queríamos que tal proceso continuara por ese sendero, era fundamental que todos los venezolanos se comportasen con su patria a la altura de sus obligaciones, por encima de la controversia política y partidista. Y para que ello se lograra era preciso que en cada acción, en cada actitud, en cada palabra, se pensara en la tolerancia, en el pluralismo, en el respeto por los contrarios, en evitar la confrontación, en no usar el lenguaje hiriente que infortunadamente había sido el que prevaleció hasta ese momento.

Sólo de esa manera sería posible la reconciliación que afanosamente habíamos buscado desde la emisión de la Declaración contra la Violencia y por la Paz y la Democracia, y que también se persigue con la suscripción del acuerdo. Tal reconciliación debía ser compatible

con la presencia de ideas políticas encontradas, con la legítima competencia democrática y con el pluralismo contenido en la Constitución.

Expresé que era particularmente importante que se informara a los ciudadanos sobre las opciones políticas con un sentido de objetividad e imparcialidad pues, como se señala en el acuerdo, eso contribuiría a crear el clima apropiado para la celebración de los referendos revocatorios de que trata el artículo 72 de la Constitución.

También dije que en medio del intenso debate que se daba en su momento en la Asamblea sobre la denominada ley de contenidos, era prioritario asegurar que en el texto que eventualmente se aprobara surgiera incólume la libertad de expresión en los términos del Acuerdo. Un debate franco con los periodistas y medios era fundamental y puede ser no sólo útil sino necesario para el logro de tal objetivo, tan esencial a la preservación de los valores democráticos.

Expresé también mi agradecimiento al grupo de amigos: Brasil, Estados Unidos, México, España, Chile y Portugal por el significativo apoyo que nos brindaron en el cumplimiento de nuestras altas responsabilidades.

Reiteré el ofrecimiento de la OEA, el Centro Carter y el PNUD de prestar la cooperación en materia electoral que les sea requerida en los términos contenidos en el Acuerdo.

En nombre de las tres instituciones agradecí al Gobierno del Presidente Chávez, al vicepresidente José Vicente Rangel, al Canciller, a los Ministros que hicieron parte de la delegación gubernamental, a los gobernadores, a los diputados a la asamblea y a los restantes miembros de la Coordinadora Democrática por su esfuerzo, seriedad, vocación de servicio y su indeclinable voluntad para llegar al acuerdo que nos trajo a esa coyuntura de entendimiento nacional. Dije que ese era un momento para una profunda reflexión, de rectificaciones que reencaucen a Venezuela por un sendero de paz social, apego al estado de derecho, respeto del orden constitucional y también de crecimiento, justicia social y prosperidad para todos.

Los medios de comunicación públicos y privados nos trataron con generosidad y consideración.

Como Secretario de la OEA expresé mi gratitud al presidente Carter por su permanente atención y apoyo, así como también a todo su equipo. Al Secretario Kofi Anan que de manera personal ha hecho un seguimiento detallado del proceso, particularmente en los momentos más álgidos y riesgosos. A Helena Martínez, Jennifer McCoy y Francisco Díez personas claves en el trabajo de la Mesa y en su cabal funcionamiento. A mi Jefe de Gabinete, Fernando Jaramillo, quien realizó un intenso y eficaz trabajo, y a los representantes de la OEA y el PNUD en Venezuela.

Finalicé diciendo que en ese acuerdo no había ni vencedores ni vencidos. Era un acuerdo bueno para todos los venezolanos, para sus instituciones democráticas, para el porvenir de cada ciudadano y particularmente para el futuro de las niñas y niños de Venezuela.

### *Desarrollo del Acuerdo*

El primer paso que se dio para recorrer el camino de la ruta electoral fue el tratar de nombrar en la Asamblea Nacional un nuevo Consejo Nacional Electoral. Por varios meses, la Asamblea había tratado de cumplir con esa función pero el requisito constitucional de la decisión por dos terceras partes había impedido que lo lograra. Ello implicaba un acuerdo pleno entre Gobierno y oposición, el cual no se logró por la dificultad de encontrar un quinto miembro que sirviera de equilibrio a la hora de tomar decisiones que tenían un gran impacto político. El CNE fue finalmente nombrado por el Tribunal Supremo de Justicia e invocó una sentencia que señalaba que en la transición constitucional no se podía generar vacíos en los poderes de Estado. Además de la omisión legislativa, el tribunal citó los Acuerdos de mayo como soporte de la decisión adoptada.

Las partes aceptaron la decisión del Tribunal Supremo. Sin embargo, la Coordinadora, en una etapa posterior, se ha quejado de la falta de objetividad y de la parcialización con que la mayoría de los miembros del CNE han tomado las decisiones del proceso en marcha de convocatoria a referendos revocatorios.

Luego de terminada la facilitación de la OEA y el Centro Carter, la Misión ofreció sus buenos oficios para participar en la observación del proceso. La OEA y el Centro Carter fueron invitados por el poder electoral, con el beneplácito del Gobierno de Venezuela, a participar como observadores del proceso de recolección y verificación de firmas para la revocatoria de los cargos de Presidente y algunos Diputados de la Asamblea Nacional, tanto del oficialismo como de la oposición. La OEA aceptó la invitación, e instruimos a la Unidad para la Promoción de la Democracia para que iniciara los preparativos correspondientes para enviar una misión de observación del proceso de recolección de firmas. Por su parte, el Centro Carter aceptó también la invitación y conformó su respectiva misión.

La observación del mencionado proceso se realizó en el marco del Acuerdo Relativo a los Privilegios e Inmidades de los Observadores, suscrito entre el Gobierno de Venezuela y la Secretaría General de la OEA, y del acuerdo de procedimientos firmado el día 20 de noviembre entre el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y el Jefe de la Misión en representación de la Secretaría General de la OEA.

De acuerdo a lo observado por la Misión, el proceso de recolección de firmas se cumplió de manera ordenada en un clima de tranquilidad, transparencia y tolerancia. Tanto las autoridades y funcionarios del CNE como las fuerzas armadas encargadas de seguridad y los miembros de los centros de recolección, cumplieron su labor de manera profesional y dedicada. Si bien los observadores de la misión reportaron actos aislados de intimidación, el sector de la ciudadanía que concurrió a registrar su firma en los centros habilitados pudo expresar su voluntad.

Los altos niveles de participación, y el entusiasmo puesto de manifiesto por los ciudadanos que concurrieron a los distintos centros a estampar su firma, pusieron de manifiesto la voluntad del pueblo venezolano de resolver sus conflictos por la vía electoral. En este sentido, el

ejercicio de recolección de firmas por parte de ambos sectores implicó una clara manifestación cívica a favor de una salida democrática y constitucional a la crisis venezolana.

La atmósfera de tranquilidad con que se desarrolló el proceso de recolección de firmas, sin embargo, se alteró el último día previsto para este ejercicio en virtud de una denuncia de “megafraude” efectuada por el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías. En un comunicado emitido el 1 de diciembre, la Misión señaló que había visto “con inquietud” las mencionadas denuncias ya que las mismas podían “restar credibilidad al proceso”. La Misión, señaló el comunicado, consideraba que “tales declaraciones en el momento en que la recolección de firmas aún no había finalizado, afectaron el clima de convivencia democrática en el que se desarrolló el proceso”. En una rueda de prensa también señalé que confiaba que tanto el Presidente como los dirigentes del Movimiento V República que habían calificado el proceso como fraudulento presentarían sus denuncias de manera formal ante el CNE.

A fin de obtener una estimación acerca del desarrollo del proceso y de los niveles de participación durante la recolección de firmas contra el Presidente de la República, la Misión realizó un muestreo estadístico a partir de los datos recogidos por los observadores durante los cuatro días de recolección de firmas en centros diseminados en 20 Estados del país.

En un reporte posterior informaremos sobre el proceso de verificación de firmas y sobre el llamamiento al proceso de reparo de las firmas que por distintas razones fueron inaceptadas por el Consejo Nacional Electoral, así como a los resultados de dicho proceso de reparos.

### **Algunos retos para continuar consolidando y defendiendo la democracia en el Hemisferio**

Como lo he dicho en apartes anteriores y lo expresaré más adelante en otros capítulos, nos encontramos en una situación en la cual tenemos que reconocer que nuestro destino no sólo depende de factores económicos. Inclusive podría ser que ellos no sean los más importantes. Tenemos la responsabilidad de velar porque nuestras instituciones políticas y económicas representen a la gente, permitan que la comunidad se sienta participante de nuestros sistemas políticos, que las minorías se puedan integrar a nuestra sociedad y se sientan beneficiarias de las acciones de nuestros Estados, y que nuestros Estados sean capaces de cumplir con sus deberes y responsabilidades principales.

Podemos afirmar de manera contundente que la democracia en nuestro hemisferio está en una coyuntura crítica. No podemos desconocer las muy difíciles preguntas que los ciudadanos se hacen sobre nuestras democracias. No podemos entonces aplicar de manera pasiva los principios de la Carta Democrática. Necesitamos una nueva ética política, una nueva política social, mejores partidos políticos, un más decidido compromiso para luchar contra la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, tener economías con mayor capacidad de competir, mejores sistemas educativos. Requerimos de mayor disciplina para resolver los problemas fiscales. No nos podemos declarar impotentes frente a las consecuencias de la globalización.

La crisis que estamos viviendo nos muestra que tenemos que recuperar la fe en las instituciones públicas. Necesitamos instituciones más eficaces y más respetadas. Ellas deben tener la capacidad de controlar, regular, supervisar. Al mismo tiempo, necesitamos instituciones democráticas respetuosas de los derechos de todos los ciudadanos.

El encuentro de los cancilleres en Santiago fue seguido de la Cumbre de las Américas en Monterrey con la agenda de gobernabilidad democrática, crecimiento con equidad y desarrollo social. De ella surgió la Declaración de Nuevo León que puso especial énfasis en las responsabilidades de la OEA en asuntos de gobernabilidad.

En el campo de la democracia, nuestros gobiernos, a través de las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de las Américas, de las decisiones de la Asamblea General de la OEA y de las reuniones ministeriales, han generado una enorme cantidad de mandatos, tareas y responsabilidades en cabeza de nuestra Organización. En realidad, las demandas sobre la OEA en este y otros muchos campos han crecido de manera exponencial. Infortunadamente, como le expresaré con mayor detenimiento en el capítulo sobre administración, los recursos puestos a disposición de la Organización se han reducido significativamente en términos reales. Me refiero a los recursos ordinarios del presupuesto, no a los recursos externos para proyectos. Por eso considero fundamental que en el inmediato futuro se abran posibilidades de aumentar los recursos a disposición de nuestra Organización para el cumplimiento de sus responsabilidades, entre otras, en materia de promoción y defensa de la democracia.

Deseo que se tenga presente el gran número de temas conexos con la defensa y consolidación de la democracia que se tratan en capítulos aparte: combate contra la corrupción, lucha contra la pobreza, reforma del estado, las distintas reuniones ministeriales, los temas de volatilidad de capitales, entre otros.

Sin duda, hemos recorrido un largo camino, pero el que falta por recorrer es más largo y empinado. La OEA y las instituciones del Sistema Interamericano tienen que seguir enfocando su trabajo para preservar y defender la democracia donde ella esté amenazada. Esto, sin embargo, no se va lograr si no se mejora de manera significativa la calidad de la democracia que se le ofrece a los pueblos americanos. No podemos negar que la democracia está amenazada por el significativo peso que tienen sus fallas y debilidades.

Si queremos prevenir este desenlace, la región se debe embarcar en una agenda reformista que responda a las fallas del Estado en el cumplimiento de sus servicios públicos y las funciones básicas que debe atender. Para ello será necesaria la acción concertada, entre otros, de los gobiernos, la sociedad civil de nuestros países y las instituciones multilaterales, así como un extraordinario esfuerzo de cooperación y solidaridad como el anunciado en Monterrey tanto en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, como en la Cumbre Extraordinaria de las Américas.

## **II. CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

---

### **Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994)**

El inicio de mi período coincidió con la celebración de la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994. La iniciativa del Presidente de los Estados Unidos de convocar a los mandatarios de las Américas con el fin de diseñar conjuntamente las políticas y las instituciones del Hemisferio y definir sus propósitos comunes, fue sin duda una oportunidad histórica.

Aún cuando existían naturales diferencias sobre los asuntos hemisféricos y los complejos temas de coyuntura, se hizo un esfuerzo para centrar la agenda temática y las discusiones de la Cumbre en un sustantivo abanico de aspectos que nos unían y no en aquellas circunstancias que nos separaban. En todos los sentidos, la Cumbre de Miami derrumbó los muros que distanciaban al Norte y al Sur en nuestro hemisferio y clausuró un período azaroso de nuestra historia. A partir de entonces, fue la convergencia de principios la que guió las relaciones interamericanas.

Se estableció allí el compromiso de todos por un hemisferio unido, fuerte, democrático y encaminado hacia el bienestar, el progreso y la paz por la vía del comercio abierto y el desarrollo económico con equidad. Con la Cumbre de Miami se renovó la voluntad de trabajar unidos para superar los muchos retos que enfrentan las Américas. Esta fue la primera Reunión Hemisférica que incluyó a los Primeros Ministros de Canadá y de los Estados del Caribe, y también la primera en la cual todos los líderes de las Américas habían sido elegidos en forma democrática.

La Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami definieron el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones, la integración económica y el libre comercio, el combate contra la pobreza y la marginalidad, la protección del medio ambiente y la búsqueda del desarrollo sostenible, y la lucha contra la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, como los grandes pilares de una nueva agenda hemisférica, sustentada en la plena convergencia de valores y en una voluntad política sin precedentes. Se dio así un gran paso en las relaciones hemisféricas.

Una de las iniciativas más importantes que surgió de la Cumbre de Miami fue el acuerdo para la creación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El ALCA proveería un libre acceso al mercado de bienes y servicios para todo en el continente y se decidió que las negociaciones para el ALCA deberían concluir a más tardar el año 2005. A fin de poder llevar a cabo ese ambicioso acuerdo de comercio y brindar apoyo técnico en las negociaciones, se creó un Comité Tripartito, compuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas.

Los Jefes de Estado reconocieron, en su Declaración de Principios y en el Plan de Acción, el trabajo de las pasadas Asambleas Generales de la OEA –de manera especial las de México, Santiago, Managua y Belém do Pará– y el papel que debería jugar la Organización en el futuro de nuestro hemisferio. Fue entonces cuando se hizo evidente que era necesario reformarla y darle una nueva agenda.

Sin embargo, fue evidente el escepticismo con el que miraron a la OEA quienes organizaron la Primera Cumbre de las Américas. Pesaban entonces demasiado los aspectos sobre los cuales hemos hecho ya énfasis y que afectaban de manera importante nuestra imagen. Tal actitud era no sólo de los gobiernos sino que era aún mucho más aguda en las organizaciones de la sociedad civil.

El primer Secretario General de la OEA dijo que el fin de la asociación internacional no debía ser sólo la solidaridad entre los Estados democráticos en sí misma, sino ésta como un instrumento para alcanzar la felicidad de los pueblos, y como una herramienta para construir una democracia basada en la convivencia pacífica, en la tolerancia, en el respeto por las ideas ajenas, en el desarrollo, la igualdad y la justicia social. Desde su creación la OEA había acumulado un poderoso bagaje de mecanismos y normas, y además había comenzado ya, con el fin de la Guerra Fría, a dar sus primeras señales de renovación.

Tal vez por eso en la Primera Cumbre se reafirmó la confianza indeclinable en la OEA y la voluntad de hacer de ella una institución clave para la acción colectiva y para cumplir con las trascendentales tareas que a partir de ese momento se le encomendaron. Ya no se trataba solamente de que fuera un foro de discusión política, sino que era indispensable colocar a la Organización al servicio de la nueva agenda y de reorientar sus recursos hacia las prioridades del nuevo milenio.

Para cumplir con las trascendentales tareas concertadas por los Jefes de Estado, se esperaba contar con una OEA sustancialmente diferente en sus procederes, en su agenda, en su capacidad para movilizar recursos externos, en su vocación para desarrollar una amplia red de cooperación hemisférica, y en su capacidad de reubicar sus recursos financieros y humanos al servicio de las áreas prioritarias del nuevo milenio y de la nueva agenda. Desde esta Primera Cumbre se vislumbró la necesidad de contar con una renovada arquitectura interamericana, y era claro que la OEA tendría una nueva oportunidad en el concierto regional.

La OEA volcó muchos de sus esfuerzos para cumplir con los mandatos derivados de la Cumbre de Miami y para apoyar a los países en algunas de las áreas donde se definieron compromisos de carácter nacional. Pusimos en marcha un profundo proceso de reforma y reorganización interna para sintonizar nuestra agenda con los temas que definieron los países y para que asumiera las cada vez mayores responsabilidades que nos asignaron.

Los consensos delineados por los Jefes de Estado eran de tal envergadura que su implementación requería mucho más que la voluntad de los países y la acción coordinada de éstos con las agencias del sistema interamericano. Se requería, y en particular en la OEA, transformar su estructura y recursos en función de las definiciones de los Presidentes y Jefes de Gobierno. Fue responsabilidad de la OEA ayudar a crear un mecanismo más expedito para que, por vía de resoluciones aprobadas por nuestras Asambleas Generales, incorporara con prontitud y de forma expresa los mandatos de las Cumbres.

Durante la Asamblea General de la Organización celebrada en Montrouis, Haití, en junio de 1995, los países crearon una Comisión Especial del Consejo Permanente sobre Gestión de

Cumbres Interamericanas, con el fin de asegurar un seguimiento eficaz, oportuno y apropiado de las actividades encomendadas a la OEA por la Cumbre de las Américas.

Se estableció entonces un mecanismo ad hoc de diálogo orientado al intercambio de experiencias, a la definición de instrumentos normativos para encausar las relaciones hemisféricas, y a la definición de otros mecanismos de acción colectiva.

En la búsqueda de su modernización y con miras a cumplir con los mandatos de la Cumbre, la OEA evolucionó de ser una institución básicamente orientada a proyectos, a una dedicada a la concertación de políticas hemisféricas, y retomó su papel como principal foro para el diálogo hemisférico. Para este empeño de reforma, la Organización contó con la inmensa fortaleza representada en la plena validez de su propósito fundamental, y cada uno de los principios que hacen parte de la Carta de la OEA mantuvo su plena vigencia. Adecuamos y fortalecimos su estructura, sin modificar los principios constitutivos de la alianza hemisférica.

La OEA adquirió una buena capacidad no sólo en su función de centro de intercambio de experiencias, sino en la de institución en cuyo seno se diseñan las políticas hemisféricas y se producen documentos consensuados de recomendaciones de política en diversas áreas de trabajo interno, como ocurre en instituciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Cumbre, en esencia, probó que las iniciativas que se adelantan en espacios multilaterales son benéficas y permiten institucionalizar el trabajo, asumir los procesos como proyectos acumulativos, y atenuar las posibles desconfianzas y disparidades naturales entre países más pequeños y países más grandes.

Es evidente que la OEA fue capaz de cumplir a cabalidad su papel de foro de diálogo hemisférico y, a pesar de las deficiencias financieras, desarrolló la capacidad para servir de centro de documentación e información respecto de los diferentes procesos que se avanzan en las reuniones hemisféricas. Los Estados y sus gobiernos contaron con un espacio definido que asumió la responsabilidad de recopilar la documentación, procesarla y mantenerla al día para el uso de quien la demandara.

La Organización no sólo brindó apoyo de secretariado técnico, sino que se constituyó en depositaria de la memoria institucional del Proceso de Cumbres y de los acuerdos jurídicos allí alcanzados. Esta función de Secretaría Técnica ha venido siendo ejercida por la OEA en las reuniones ministeriales y de políticas sectoriales que se enmarcan en la agenda hemisférica, lo cual ha permitido aprovechar al máximo las instancias y los momentos de encuentro de las autoridades nacionales para preparar los documentos de trabajo ordenados y dispuestos por ellas.

El Proceso de Cumbres se diseñó como un proceso de los Estados y para los Estados, y aunque en la ejecución de las tareas se dio una importante misión a las instituciones, no fue así en la labor de seguimiento. Esto ocurrió por temor y recelo de que el viejo espíritu se hubiese llevado con su quebrantamiento toda la capacidad de algunas instituciones, y muy en particular la de la OEA, de atender de manera pronta y eficiente un vasto plan de acción colectivo interamericano. En esta nueva etapa, cuando el proceso se institucionalizó y la Organización

recuperó su capacidad para cumplir ciertas funciones, creímos posible revisar su esquema inicial de trabajo con miras a su fortalecimiento.

Un factor fundamental para entender el éxito del proceso de implementación de los acuerdos de Miami, lo constituyó el trabajo de preparación y seguimiento realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, dirigido a crear un mecanismo para indagar por actividades de tantos países de una manera sistemática y eficiente: escucharlos a todos, profundizar el diálogo, determinar nuevas responsabilidades y estar atentos a la ejecución de las muchas iniciativas contenidas en el Plan de Acción de Miami. La incorporación de prácticamente todas las cancillerías, como responsables coordinadores de los diversos temas y de los eventos necesarios para dar cumplida ejecución a los mandatos, representó un significativo avance.

El seguimiento sistemático del Proceso de Cumbres con las periódicas reuniones del Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC) creado en 1995, sirvió al propósito de revalidar políticamente los acuerdos con los nuevos gobiernos elegidos desde finales de 1994, los cuales recogieron las decisiones de Miami, así como de las subsiguientes Cumbres, con igual grado de compromiso que los signatarios originales. Así se ha hecho evidente en las Cumbres de Santiago, Québec y, hace tan sólo unos meses, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey.

Adicionalmente, en la medida en que el Proceso de Cumbres iba adquiriendo mayor continuidad, resultó conveniente establecer un espacio en el cual los Estados miembros, los gobiernos nuevos y la comunidad en general, pudieran encontrar una relación clara de lo acordado, los documentos entregados por las Secretarías y los países, los elementos que los Estados hubieran querido aportar y, en general, cada uno de los hilos del rico tejido del proceso que se originó en Miami.

También en la OEA se confirmó que las posibilidades de éxito de una iniciativa específica crecen de manera significativa cuando se nos asigna la tarea de manera expresa y particular; cuando se nos demandan tareas en las que la Organización tiene experiencia o una clara ventaja comparativa; cuando para cumplir los mandatos se realizan reuniones especializadas; cuando se da una estrecha comunicación y coordinación a nivel nacional entre ministerios sectoriales y cancillerías; y cuando las responsabilidades que se nos otorgan están al alcance de nuestros recursos, los cuales pueden ser arbitrados y ajustados por la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios del Consejo Permanente con una clara legitimidad y celeridad.

Esto hizo que la OEA se comprometiera en una política de optimizar los recursos y cambiar sus prioridades, y requirió igualmente de un análisis de fuentes alternativas de financiamiento que no se originaran en el sistema tradicional de cuotas pagadas por las cancillerías.

También fue necesario que las instituciones del sistema interamericano crearan buenos sistemas de comunicación e información e hicieran énfasis en la continuidad del proceso de coordinación que desde Miami se puso en marcha. La OEA y las organizaciones del Sistema hicieron aportes al Proceso de Cumbres preparando documentos de trabajo que en su

momento requerían los Estados miembros, y apoyando con experiencias tan valiosas como la que hemos adquirido dentro del Comité Tripartito en el área de comercio. Igualmente se coordinaron las tareas de la OEA con el BID, el Banco Mundial y con el sistema de instituciones de Naciones Unidas. Debo destacar que el BID fue una fuente importante de recursos para nuestros proyectos en el campo de la democracia y la política social.

La Organización respondió positivamente al reto que se nos planteaba, al gesto de confianza y a las responsabilidades asignadas por los Estados. Participó en la puesta en marcha de 13 de las 23 iniciativas acordadas en Miami. En la OEA se negoció la Estrategia Antidrogas Hemisférica; la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Declaración y el Plan de Acción de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo; la Convención contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados; y las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.

Otra importante iniciativa de la Cumbre de Miami fue la inclusión de una propuesta del Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, de convocar una cumbre especializada sobre desarrollo sostenible que se celebró en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en diciembre de 1996.

### **Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996)**

Esta Cumbre se realizó en asocio con el Gobierno de Bolivia y nuestra Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA) brindó el apoyo requerido actuando como Secretaria Técnica. Logramos el intercambio de información, la formulación de proyectos y el diseño de políticas hemisféricas, y construimos un consenso bajo la consideración de elementos económicos, sociales y ambientales. La Unidad colaboró en la creación y preservación de la legislación ambiental en el continente y, a través suyo, contribuyó a las tareas de análisis y formulación de políticas y estrategias nacionales, cuando así lo consideraron necesario los países miembros.

El proceso de elaboración de los documentos técnicos básicos para la Cumbre contó con la activa participación de una comisión técnica compuesta por la OEA, el BID, el Banco Mundial, la OPS, la CAF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se identificaron principios y elementos comunes para una estrategia que involucrara recursos humanos, instituciones, y respondiera al contexto jurídico, los recursos naturales y la infraestructura física y financiera existente, con el fin de adoptar un plan de acción en materia de bosques y energía, agua, lucha contra la contaminación y mecanismos de participación social.

En materia de desarrollo sostenible, los americanos establecimos una visión común para el futuro de la región. Ratificamos los principios suscritos en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 y en aquella ocasión encontramos una dimensión regional para una gran cantidad de tareas. De esta manera avanzamos en acciones para cumplir con los compromisos de la llamada Agenda 21 y los de la Cumbre de Barbados sobre Pequeños Estados

Insulares (Conferencia Global de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, Barbados, 1994), y le dimos continuidad a los enunciados en la Cumbre de Miami.

A la OEA se le encomendaron las tareas de servir de foro regional, de coordinar las agencias, de hacer seguimiento y de poner en marcha algunos de los programas identificados en la Cumbre. Las complejas negociaciones multilaterales incluían el flujo de información de un contingente de organizaciones de la sociedad civil. Éstas, con el liderazgo del Comité Técnico, elaboraron una propuesta para el desarrollo sostenible que fue presentada al Grupo de Trabajo de la OEA establecido por el Consejo Permanente para la preparación y negociación de los documentos a ser aprobados por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Este Grupo de Trabajo celebró, por primera vez en la Organización, una sesión de trabajo donde las organizaciones no gubernamentales fueron invitadas a participar y a expresar sus opiniones sobre los documentos de la Cumbre. De la conciliación de estos dos puntos de vista, surgieron la Declaración y el Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra que fueron aprobados por los mandatarios.

La Cumbre de Santa Cruz encomendó a la OEA el seguimiento de estos mandatos y por esta razón presenté, durante la Segunda Cumbre, un informe sobre el progreso en la implementación del Plan de Acción y recomendé el establecimiento de un Foro sobre Desarrollo Sostenible a nivel ministerial. Los objetivos de este foro fueron asegurar que los mandatos de Santa Cruz se reflejaran en las políticas regionales y nacionales, que se promoviera un diálogo regional y se adoptaran posiciones hemisféricas en las negociaciones internacionales.

La idea era que el Foro estuviera compuesto por los Ministros responsables del Plan de Acción de Santa Cruz junto con los Ministros de Economía, Planeamiento y Medio Ambiente, e incluyera a organizaciones del sistema interamericano relacionadas con estos temas. Tal vez lo más interesante de esta propuesta fue la necesidad de contar con un diálogo intersectorial para resolver problemas de interrelación de sectores, con la participación de organismos públicos en materia de planificación y financiamiento. Hemos estado a la espera de que se cree el Foro Ministerial sobre Desarrollo Sostenible aunque ya se realizó una reunión Ministerial en Canadá.

Al informar en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile sobre las acciones puestas en marcha desde la celebración de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, señalamos que a nuestro juicio las instituciones multilaterales, con nuestra coordinación, habían hecho un valioso aporte al proceso de selección de actividades enmarcadas en el Plan de Acción y a la formulación de iniciativas conjuntas de cooperación técnica, de mecanismos de aplicación que permitieran el respaldo de las instituciones financieras, y a la identificación de nuevos instrumentos y fuentes de financiamiento.

Respecto a los mandatos asignados a la OEA en el Plan de Acción, los avances más significativos en este período giraron en torno a la Estrategia Interamericana de Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (ISP). Este programa tiene la virtud de definir sus acciones y proyectos en foros donde participan

representantes gubernamentales, de organismos internacionales y de la sociedad civil, tendientes a promover el intercambio de experiencias e información con respecto a la formulación y ejecución de políticas y programas de desarrollo sostenible.

### **Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998)**

En Chile, durante la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago en diciembre de 1998, quedó demostrado que los lazos que nos unen son mucho más fuertes que las diferencias que nos separan. En nuestro hemisferio, tan amplio y diverso, han aparecido ya los elementos que han de servir como grandes metas y objetivos a toda la comunidad americana de naciones en el siglo XXI.

Si en Miami la OEA recibió una docena de mandatos, este número se triplicó en Santiago. Fue un gran voto de confianza en la Organización y un reconocimiento a su capacidad de modernizarse y adaptarse conforme al “espíritu de Miami” y a la nueva agenda de trabajo hemisférica. El Proceso de Cumbres continuó transformando la dinámica y la naturaleza misma del diálogo político de la región. Gracias al seguimiento de las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno se enriquecieron los espacios de reflexión y cooperación, el intercambio de experiencias, las acciones colectivas, y el ámbito y relevancia de las instituciones hemisféricas.

En las tareas de preparación compartimos esa responsabilidad con el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC) con el apoyo de la OEA, el BID, la OPS y la CEPAL. La Cumbre de Santiago se caracterizó por un aumento en las áreas de acción, la redefinición de áreas prioritarias dentro de un escenario de estrechez de recursos y reducción de personal. En ella se avanzó en el camino de iniciar la negociación para contar con un Área de Libre Comercio de las Américas, y se dio énfasis al tema de la educación y las políticas sociales, la consolidación de la democracia y el respeto por los derechos humanos.

La decisión de institucionalizar las reuniones hemisféricas implicó la adopción del concepto “Proceso de Cumbres”, donde se acumulan experiencias, se forja un lenguaje común y se programan mandatos para la acción colectiva sistematizando las nuevas referencias teóricas y prácticas en el ámbito regional. El sistemático seguimiento del Proceso sirvió al propósito de revalidar políticamente los acuerdos con los nuevos gobiernos elegidos desde finales de 1994.

Pronto la OEA incorporó los mandatos de Santiago con la metodología que se aprobó en la Asamblea de Caracas de 1998 que hizo de la Cumbre nuestra fuente principal de mandatos políticos. Creamos entonces la Oficina de Seguimiento de Cumbres en la Secretaría General para mejorar nuestra capacidad de hacer seguimiento a sus planes de acción y se tomaron las medidas administrativas y técnicas para llevar la responsabilidad de memoria institucional del Proceso, de apoyar a los países en el cumplimiento de sus múltiples acuerdos, de servir de Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Gestión de Cumbres del Consejo Permanente y del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), y de brindar una mayor difusión de las actividades.

También cabe destacar la vinculación que existe desde entonces entre las reuniones ministeriales y las Cumbres de las Américas. Los planes de trabajo que emanan de estas reuniones se han convertido en los instrumentos principales para la implementación de los mandatos presidenciales. De la misma manera, las reuniones en el ámbito ministerial del GRIC se han convertido en un componente normal y periódico del programa de la Asamblea General de la OEA. Este fue un paso sustancial en la incorporación del Proceso de Cumbres de las Américas al sistema interamericano, con la OEA como institución coordinadora.

La Cumbre reforzó significativamente aspectos en los cuales la OEA había empezado a crear y recuperar sus capacidades. Ya para entonces la Organización cumplía tareas secretariales y de apoyo técnico a las reuniones de ministros de comercio, educación, desarrollo sostenible, defensa, trabajo, cultura, desarrollo social, y ciencia y tecnología, además de su responsabilidad en turismo, puertos, telecomunicaciones y los fondos de inversión social. Los Ministros de Justicia y Procuradores Generales también se reunieron y, con el apoyo técnico de la Organización, suscribieron la Convención Interamericana contra la Corrupción. En el marco de la OEA también se inició la celebración de las reuniones sobre terrorismo y seguridad hemisférica. Hemos participado en las reuniones de Ministros de Defensa a las que nos referiremos en el marco de las iniciativas sobre seguridad hemisférica.

De igual manera, los Ministros de Transporte se reunieron y adoptaron el Programa de Acción, con el cual se comprometieron a desarrollar una política regional para construir la infraestructura que requieren las Américas para su integración económica. Sin duda, los países decidieron apoyarse más en la OEA y la Organización asumió con prontitud y decisión esas nuevas responsabilidades.

Por su parte, los Ministros de Finanzas también se reunieron en el marco del Proceso de Cumbres con el fin de tomar las medidas para fomentar la estabilidad económica y financiera, fijar los derroteros para alcanzar un crecimiento sostenido, incluyendo un mayor acceso a los mercados de bienes y servicios, de capital y tecnología, y así lograr el cumplimiento de los objetivos sociales. La importancia de una reunión hemisférica de esta naturaleza se vio reflejada en la voluntad de explorar los mecanismos para que los bancos de desarrollo, los organismos internacionales y las instituciones financieras, actuaran en consonancia con los mandatos emanados de las Cumbres.

A medida que los rumbos de la agenda interamericana se iban delineando, la OEA, con el refuerzo de las Cumbres, se convirtió en un foro para la adopción de normas de derecho interamericano, en un espacio para el diálogo hemisférico, y en un centro de intercambio de experiencias y de documentación e información. La Organización se transformó en una institución en cuyo seno se pueden diseñar las políticas de carácter común y colectivo y se pueden producir recomendaciones de alcance general; en un espacio abierto a los medios, invitados especiales y a la sociedad civil; y se destacó como un instrumento de solidaridad continental con sus acciones de cooperación.

### **Tercera Cumbre de las Américas (Québec, 2001)**

El gobierno de Canadá realizó un importante proceso preparatorio de la Tercera Cumbre de las Américas. Su Primer Ministro visitó un buen número de países y recogió ideas e iniciativas a lo ancho de las Américas. Asimismo, la OEA tuvo un rol muy activo en la preparación, celebración y seguimiento de esta Cumbre, llevada a cabo en Québec del 20 al 22 de abril de 2001. En cuanto a lo institucional, se designó a la Organización como Secretaría del Proceso de Cumbres y por primera vez se tuvo un conjunto de recomendaciones y propuestas de la sociedad civil.

Esta significativa participación de la sociedad civil desde la etapa de preparación y el compromiso de los gobiernos que abierta y constructivamente compartieron sus experiencias en los temas que estaba revisando el GRIC, sirvió para que desde entonces la Comisión de Gestión de Cumbres del Consejo Permanente de la OEA realizara sesiones especiales con representantes de la sociedad civil para el seguimiento y la implementación de los mandatos.

En Québec se adoptaron 18 mandatos con el fin de avanzar hacia la consolidación democrática en las Américas y el fortalecimiento de los derechos y libertades fundamentales, los sistemas judiciales, el estado de derecho y la seguridad hemisférica, la lucha contra las drogas, la corrupción y el terrorismo.

Igualmente, se trazaron derroteros para ampliar los mecanismos de participación de la sociedad civil, mejorar las políticas de inversión y asegurar la estabilidad financiera, tomar medidas comunes en el manejo de desastres, mejorar la gestión agrícola y el desarrollo rural, las condiciones laborales, el combate a las pandemias y a las enfermedades transmisibles, y se le dio especial atención a los programas tendientes a favorecer la igualdad de género, la protección de la infancia, y a preservar y proteger los derechos de los pueblos indígenas, para sólo citar, a groso modo, las áreas de acción sobre las que la Cumbre de Québec fijó sus derroteros.

Sin embargo, desde entonces, y aun antes de la celebración de la Cumbre de Québec, y a pesar de haber logrado una mayor estabilidad económica, tasas de inflación más bajas y menores déficit fiscales, teníamos en la mayoría de nuestros países instituciones todavía débiles, escasez de recursos y un estado en retroceso debilitado ideológicamente por la crisis de la deuda de los años '80 y por la adopción de reformas de mercado, tema al que nos referiremos en un capítulo separado.

Por otra parte, en Québec nuestros gobernantes incorporaron la cláusula democrática para participar en las reuniones de carácter hemisférico y dispusieron que nuestros cancilleres elaboraran una Carta Democrática Interamericana. Estos pasos claramente notificaban a todos los que pretendían quebrantar el orden constitucional que encontrarían una comunidad de naciones unidas en su acción colectiva para hacer respetar la institucionalidad democrática. Ambas decisiones apuntaron a realizar lo que consideramos nuestra principal responsabilidad: la de trabajar para defender, fortalecer y consolidar la democracia en las Américas.

Durante la Tercera Cumbre de las Américas, las instituciones interamericanas (OEA, CEPAL, BID, OPS y el Banco Mundial), bajo la coordinación de la OEA, presentaron un

informe hemisférico conjunto de actividades realizadas en cumplimiento a los mandatos de la Cumbre de Santiago. El rol de estas instituciones pasó a ser aún más relevante después de la Cumbre de Québec, cuyo Plan de Acción insta a los organismos internacionales a armonizar su trabajo e involucrarse en todas las etapas del Proceso de Cumbres, y encarga a la OEA su coordinación.

En respuesta a esta tarea, estas instituciones firmaron en junio de 2001 una Carta de Entendimiento que establece el Grupo de Trabajo Conjunto para las Cumbres, con el objeto de lograr una mayor coordinación en el apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas. Posteriormente, se invitó a participar de esta instancia de coordinación al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a la Corporación Andina de Fomento (CAF), al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Este grupo de instituciones brinda apoyo técnico a los países y su activa participación en las Cumbres refleja la importancia que le otorgan a un proceso que define las prioridades de la región y reorienta la agenda multilateral.

La Oficina de Seguimiento de Cumbres se fortaleció al consolidarse como Secretaría del Proceso de Cumbres de las Américas en mayo de 2002, así como con la creación de un fondo para este propósito. Del mismo modo, cumplimos con el objetivo de dar todo nuestro apoyo de asistencia secretarial y logística al GRIC, a su Consejo Ejecutivo, a su Comité Directivo y a la Comisión Especial de Gestión de Cumbres y Participación de la Sociedad Civil del Consejo Permanente.

Nos resta continuar trabajando en el fortalecimiento de un sistema de información y seguimiento sobre las metas fijadas y el avance logrado por cada una de las instituciones del Sistema. Esto nos debe permitir ejercer una mejor labor de coordinación entre los organismos internacionales y los bancos sub-regionales de desarrollo con los que hemos realizado acuerdos para dar una respuesta más ordenada y vigorosa a los mandatos de nuestros gobernantes. También es importante continuar la facilitación del acceso a la información por parte de las organizaciones de la sociedad civil y propiciar su intercambio con los representantes de los gobiernos.

La incorporación de casi todos los Ministerios de Relaciones Exteriores como coordinadores responsables de diversos temas y de los eventos necesarios para dar cabal cumplimiento a los mandatos, representa también un significativo avance en el Proceso. Las labores adelantadas por las instituciones del sistema interamericano complementan bien el poder de convocatoria y responsabilidad con el que las cancillerías han conducido el proceso.

### **Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, 2004)**

Por iniciativa del Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, los Presidentes y Primeros Ministros de las Américas decidieron convocar a una Cumbre Extraordinaria de las Américas para poder involucrar a los nuevos líderes de la región en el Proceso de Cumbres, enfrentar constructivamente los difíciles retos económicos y sociales de la coyuntura en la región, y fortalecer la institucionalidad democrática.

México tomó la decisión de ser el anfitrión de esta Cumbre Extraordinaria en la que los nuevos Jefes de Estado y Gobierno se reunieron con sus homólogos que hicieron parte en la Cumbre de Québec, con el fin de pasar revista a las acciones tomadas en cumplimiento a los mandatos de la Tercera Cumbre, así como para fijar los derroteros del hemisferio y ajustar la agenda interamericana en tres temas para dar respuesta a los más grandes desafíos de la región. La Cumbre Extraordinaria de las Américas se centró en el crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática.

Los Presidentes y Jefes de Estado de las Américas coincidieron en la importancia de promover la inclusión social, adoptar medidas para distribuir el crecimiento de forma más equitativa, elevar los niveles de vida de la población y generar mayores oportunidades de empleo. También se refirieron a las amenazas a la seguridad como el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, armas y personas, la delincuencia organizada, y reafirmaron su indeclinable compromiso con la democracia.

En Monterrey, los países de la región acordaron estrategias para la creación de fuentes de empleo, la reducción del tiempo para la creación de empresas, acogieron los avances del ALCA, y se comprometieron a tomar medidas para reducir el costo promedio regional de las remesas. En materia de desarrollo social, reiteraron la importancia de la educación como factor decisivo para el desarrollo humano y se comprometieron a promover la educación básica de calidad basada en los principios de participación, equidad, pertinencia y eficacia. Reiteraron, como en las anteriores Cumbres, su preocupación con el aumento y proliferación del VIH/SIDA (Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquiridas) y se comprometieron a proveer el tratamiento necesario a todo el que lo necesite, y por lo menos a 600.000 personas para el año 2005.

En esta Cumbre Extraordinaria, los Presidentes reiteraron su firme compromiso con la aplicación de la Carta Democrática Interamericana para defender, fortalecer y respetar el estado de derecho, preservar los derechos humanos y las libertades fundamentales y promover las diversas formas de participación ciudadana. En esta cita se adoptaron importantes acciones con miras a eliminar la corrupción de la administración pública y del sector privado, y a promover una cultura de transparencia.

Es también importante señalar la referencia al fortalecimiento de los partidos políticos, sobre el que nos referimos en el capítulo de democracia. En Monterrey, los Presidentes se comprometieron a promover la capacitación y el entrenamiento de nuestros dirigentes en liderazgo, incluidas las mujeres, los jóvenes, los miembros de las comunidades indígenas, grupos étnicos y sectores marginados.

Se fortaleció el vínculo entre los mandatos presidenciales y las reuniones ministeriales y se alentó la participación de todos los actores de la sociedad, por lo que se logró un compromiso de institucionalizar en las Cumbres los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado. En esta cita, como en ninguna otra Cumbre, la participación de la sociedad civil, el trabajo con el sector privado y las propuestas de los académicos enriquecieron las deliberaciones de los Jefes de Estado y Gobierno, y fueron fundamentales para avanzar en el concepto de que en las Cumbres hay cabida para oír las voces de todos aquellos que trabajan por

asegurar mejores condiciones para los pueblos de las Américas. Hoy en día la sociedad civil tiene acceso a todos sus documentos y sus representantes participan en consultas regionales sobre las agendas políticas, así como en su implementación y monitoreo.

Para poder responder a la expectativa de los países en torno al apoyo sostenido por parte de las instituciones multilaterales y hemisféricas —como la OEA y otros organismos especializados— se requiere que sus nuevas demandas vayan acompañadas no sólo del fortalecimiento de la confianza de los Estados en sus propias instituciones regionales, sino también de un aumento en su presupuesto que les permita ser relevantes en el proceso. No es posible incrementar indefinidamente los mandatos de las instituciones de carácter político como la OEA sin asignarles los recursos para ejecutarlos.

Así mismo, los países del Hemisferio han reconocido que las instituciones tienen un papel fundamental en la preparación de diagnósticos de situación, en el diseño y financiamiento de programas y proyectos para resolver los problemas, así como en el desarrollo de indicadores y de mecanismos de evaluación. Aunque ha habido esfuerzos en el pasado, es una tarea pendiente la preparación de un informe conjunto y comprensivo sobre el avance de la región en el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres en las distintas áreas.

Otro desafío fundamental se refiere al compromiso político de cada país en la implementación de los mandatos y la rendición de cuentas sobre los mismos. Una agenda de esta magnitud, frente a la algunas veces limitada voluntad política de los gobiernos y a la escasez de recursos de gobiernos y organismos, hace difícil su total implementación. Será fundamental identificar las áreas prioritarias para la acción inmediata de modo tal que se concentren los recursos existentes y se asegure su desarrollo. En este sentido, será importante analizar cada propuesta de nuevo mandato a la luz de la real factibilidad de llevarlo adelante.

Debemos continuar refinando los mecanismos nacionales de información y de evaluación de progreso, ya que algunos gobiernos han tenido dificultades en aplicarlos y en enviar oportunamente resultados comparables. Este nuevo mecanismo, con participación no sólo de gobiernos sino también de la sociedad civil e instituciones académicas, podría lograr la realización de estudios independientes sobre avances en temas específicos en el marco del GRIC.

La ejecución de los mandatos se puede lograr si vinculamos más su formulación e implementación a las labores sectoriales ministeriales, y si establecemos mecanismos de evaluación de progreso que sean confiables, basados en indicadores claros y mensurables. Del mismo modo, las recomendaciones que emanen de los procesos ministeriales deberán nutrir las decisiones del más alto nivel político y las organizaciones especializadas deberán jugar un papel en asesorar a los gobiernos en este esfuerzo.

Finalmente, es evidente que el Proceso de Cumbres transformó la arquitectura hemisférica y las instituciones interamericanas. La OEA asumió con orgullo y confianza el reto de estar a la altura de las demandas de nuestros gobiernos. Cumplió a cabalidad y con eficiencia su labor en el seguimiento e implementación, así como sus funciones de secretaría técnica de las reuniones ministeriales y memoria institucional del proceso. El Proceso de Cumbres le dio un nuevo impulso a las relaciones hemisféricas y renovó su importancia, revitalizó el

multilateralismo y reconoció que las organizaciones interamericanas como la OEA, son actores importantes para la promoción de la solidaridad y la acción colectiva. La evolución de la participación de la OEA en el Proceso de Cumbres muestra el desarrollo de sus responsabilidades y su conversión hacia una sola agenda hemisférica.

### **La participación de la sociedad civil**

La OEA ha aprendido a estimular la participación pública en sus actividades, tanto en aspectos de definición de sus políticas como en el nivel técnico. Las Cumbres de las Américas han sido un poderoso instrumento para promover la participación de la sociedad civil en la agenda interamericana. La Cumbre de Miami reconoció la necesidad de incluir al sector privado, a las organizaciones sindicales, a los partidos políticos, a los académicos y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con el fin de profundizar y dar continuidad a nuestra democracia. Desde entonces, las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en las Asambleas de la OEA, en conferencias especializadas y en reuniones técnicas.

La presencia de la sociedad civil en las Asambleas de la OEA y en el Proceso de Cumbres influyó para que hoy en día la Organización sea una de las instituciones más avanzadas en cuanto a la participación de la sociedad civil. La activa participación de la sociedad civil en el Grupo de Trabajo encargado de la preparación de la Cumbre de Bolivia marcó un hito en este tema en la Organización y abrió las puertas para repetir esa experiencia en la preparación de las siguientes Cumbres hasta el punto de institucionalizar esta práctica en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey en enero de 2004.

En la Cumbre de Bolivia, los Jefes de Estado y de Gobierno formularon una nueva estrategia de participación pública que contemplaba el intercambio de experiencias e información entre los representantes de gobiernos y grupos de la sociedad civil en lo que se refiere a la formulación, la ejecución y el mejoramiento de políticas, programas de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.

Luego de las decisiones tomadas por la Asamblea de la OEA en Lima en 1997, las organizaciones no gubernamentales han enriquecido nuestro debate en temas tales como el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia. Sin duda, la permanente situación de confrontación entre los Estados y esas organizaciones pasó a ser cosa del pasado.

La Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago dispuso escoger las experiencias exitosas de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y de la Estrategia Interamericana de Participación Pública. La Cumbre de Santiago realzó que la OEA debería servir de foro para el intercambio de experiencias e información con las organizaciones de la sociedad civil y le encomendó a la Organización promover una mayor participación en sus asuntos públicos.

En 1999, en la Asamblea de Guatemala, la Organización de manera formal estableció los parámetros de la participación de la sociedad civil en la OEA y creó una comisión en el Consejo Permanente para esta actividad. Al mismo tiempo, llamó a los Estados a cooperar con

las ONGs, e instruyó a la Secretaría General para que le diera toda su cooperación en la vinculación de la sociedad civil en la agenda interamericana. La Cumbre de Québec valoró altamente esta cooperación y la Asamblea de Chile institucionalizó el diálogo entre los Ministros de Relaciones Exteriores, el Secretario General de la OEA y los representantes de la sociedad civil en el marco de la celebración de cada Asamblea General.

Bajo estos parámetros hay cerca de 100 organizaciones de la sociedad civil registradas ante la Organización que trabajan con nuestros cuerpos políticos, cerca de 250 que han suscrito acuerdos de cooperación con la Secretaría General y 1380 colaborando con nuestras áreas técnicas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han provisto a los cuerpos políticos de información en materias tan diversas como igualdad, equidad, diversidad, no discriminación y en materia de derechos humanos, gobernabilidad, y desarrollo sostenible.

La reciente Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en Monterrey hizo una especial mención sobre la importancia de la sociedad civil para la democracia y la gobernabilidad. En ella, nuestros gobernantes acordaron aumentar “la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas adoptadas por diferentes niveles de gobierno”. Los líderes del hemisferio hicieron un llamado a realizar nuevas iniciativas comunes entre la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones internacionales para la profundización del desarrollo y la democracia.”

Creo que más importante que las nuevas directrices con las que trabaja la Organización para incluir la participación de la sociedad civil es el nuevo espíritu que ha permeado nuestras actividades. En el pasado, particularmente en Latinoamérica, se daba una tensión exagerada entre gobiernos y sociedad civil. Esta tensión se transmitía en muchos casos a las actividades de la OEA. Los grupos de la sociedad civil eran mirados con recelo y desconfianza y sus aportes no se consideraban para el mejor desarrollo de nuestras normas o de nuestras actividades. De su parte, también había un alto grado de desconfianza, por ejemplo se generó una enorme resistencia de las ONGs ambientales para que la OEA cumpliera un papel en desarrollo sostenible o que ella se involucrara en la preparación de la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible.

Ahora se puede afirmar que la OEA espera las contribuciones de la sociedad civil en muchas áreas y no tiene dudas que van a enriquecer la calidad del trabajo de la Organización. Por ejemplo, las sugerencias de las ONGs durante las deliberaciones de la Carta Democrática Interamericana mejoraron de manera sustantiva el documento final adoptado por los países. Hace apenas una década, la probabilidad de que las organizaciones de la sociedad civil hubieran influido de manera significativa en el diseño de un documento de la importancia de la Carta Democrática era muy pequeña.

Sin duda estos desarrollos se han dado por el esfuerzo concertado del Consejo Permanente, de la Secretaría de Cumbres de las Américas, responsable de su participación en la OEA, y de los Estados miembros que hacen que nuestra Organización rinda cuentas no sólo a los Estados sino a todos los ciudadanos de las Américas y asegura una transparencia que sin duda beneficia nuestros trabajos.

El desarrollo de métodos alternativos para hacer oír su voz y ampliar las avenidas de la democracia de participación, sin duda, va a ayudar a abrir los sistemas políticos en el Hemisferio y los va a obligar a responder mejor a las demandas ciudadanas. La clave para la estabilidad democrática en las Américas pasa por sacar a dos centenares de millones de personas de su marginación y miseria para traerlas a disfrutar los beneficios del desarrollo. También consiste en desarrollar una cultura de democracia y en hacer que todos los ciudadanos se sientan parte de las decisiones públicas que les conciernen.

### **III. SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS**

---

Tal vez el principal concepto que se forjó en las relaciones interamericanas desde el inicio de su vida independiente, es un conjunto de normas jurídicas y de principios comunes de relaciones entre los Estados que permiten o, mejor dicho, que imponen que las controversias y los conflictos sean resueltos de manera pacífica. Desde el siglo XIX se ha trabajado para crear un derecho interamericano basado en principios jurídicos, no en hechos bélicos; para que en América las divergencias se resolvieran no a la fuerza, sino logrando que sea el sometimiento al derecho internacional la norma de conducta de los Estados, prohibiendo el uso de la fuerza, condenando la guerra de agresión, y señalando que la victoria militar no da derechos.

Por más de una centuria, se trabajó también en asegurar los principios comunes de igualdad jurídica de las naciones, de supremacía del derecho internacional, de no-intervención en los asuntos internos y de respeto a la soberanía e independencia de los Estados.

Ya desde el Congreso de Panamá, convocado por Bolívar en 1826, se enunciaron algunos de estos principios para asegurar la paz. Como bien lo ha señalado Jean Michel Arrighi en su obra sobre la OEA, desde la primera reunión panamericana de 1889 los mapas en las Américas, aún midiendo los períodos por siglos, tienen pocas variaciones. En esa reunión estuvo claro que uno de los dos grandes temas comunes que justificaban la reunión y la búsqueda de la acción colectiva era la solución de las disputas pendientes, en especial en materia fronteriza. El otro tema era la cooperación económica.

Entre los aspectos que prevalecieron en la convocatoria de la primera reunión de carácter hemisférico de 1889, como lo señaló el Presidente de los Estados Unidos al Congreso, estuvo la posibilidad de acordar un tratado para recurrir al arbitraje para el arreglo de desacuerdos y cuestiones que pudieran surgir entre las Repúblicas americanas. En la Conferencia Internacional Americana de Santiago, en 1923, se adoptó un tratado “para evitar o prevenir conflictos entre Estados Americanos”.

La Séptima Conferencia en Montevideo, en el año de 1933, adoptó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, y allí se subrayó de nuevo la obligación de resolver los conflictos mediante medios pacíficos. La Conferencia de 1938, en Lima, reiteró la necesidad de buscar la solución pacífica.

Ha sido la paz y no la guerra lo que permitió consolidar nuestros Estados-Nación. En 1945, en el Acta de Chapultepec, se hace particular énfasis en la supremacía del Derecho Internacional.

En Bogotá, al tiempo que se creó la OEA, se adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá. Como bien lo señala Arrighi, el tratado recapituló en un solo texto los esfuerzos sucesivos para resolver los conflictos que se susciten entre los Estados americanos por las vías pacíficas, y estableció y fijó los procedimientos para ponerlas en funcionamiento. Estos procedimientos son los buenos oficios y la mediación, la investigación y la conciliación, el arbitraje y, finalmente, la obligación del recurso a la Corte Internacional de Justicia, si otro medio pacífico no hubiese sido elegido o hubiese fracasado. Infortunadamente, el Pacto de Bogotá de 1948 tuvo pocas ratificaciones.

También tenemos que señalar que los Estados americanos reconocen las competencias en materia de paz y seguridad como un componente del sistema de Naciones Unidas. Eso ha hecho que se agote el uso de los medios pacíficos y diplomáticos antes de que se apele al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de la ONU. No obstante, algunos Estados veían en el uso de la Doctrina Monroe, a lo largo de la Guerra Fría, un elemento que amenazaba la preeminencia de los principios de la Carta, y veían en el Consejo de Seguridad el hecho de que moderaba no sólo la Doctrina Monroe, sino también la eventual aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947.

Pero, aun en ese contexto, la Guerra Fría mantuvo vivos algunas diferencias y conflictos que empezaron a disiparse con su finalización, pues ya no obtenían la savia que los nutría. Ya tuvimos la ocasión, en el capítulo de democracia, de describir cómo ha sido nuestra contribución en Centroamérica a las acciones posconflicto que, como parte de un gran esfuerzo de cooperación internacional, le han permitido retomar el camino de crecimiento y de búsqueda de justicia social.

Centroamérica es el caso más relevante en el cual el fin de las consideraciones sobre el orden geopolítico, que debía reinar en las relaciones interamericanas, perdió su sentido. Se creó una gran fuerza de pacificación cuyo principal resultado fueron los Acuerdos de Esquipulas, a los que, se llegó por la convicción de todos los protagonistas de este conflicto no sólo de la inutilidad de la violencia, sino de la posibilidad de la solución negociada y del uso de los medios diplomáticos para acallar los fusiles y reencontrar el camino de la paz y la reconciliación.

### **Ecuador y Perú**

Otros de los pasos importantes que se dieron en nuestro hemisferio fueron los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú, enmarcados en un escenario de integración y cooperación. Ecuador y Perú, después de algunos serios incidentes fronterizos, retomaron el camino de someterse al rol de mediación de los garantes del tratado del año 1942. Con él, se dejaron atrás décadas de confrontación retórica, de desconfianza y de ese pesimismo atávico con el que hemos enfrentado la vida colectiva de América, y que nos llevó en varias oportunidades a aceptar la inevitabilidad de la guerra.

El Acuerdo de Paz firmado en Brasilia, en el marco del Protocolo de Río, es un paradigma para la solución de muchas controversias aún pendientes. El decidido compromiso de los países garantes permitió abrir caminos cuando parecía que sólo había obstáculos insalvables, y encontrar soluciones imaginativas y de naturaleza permanente dentro del contexto de la Declaración de Paz de Itamaraty. Fue un importante triunfo de la diplomacia americana y en especial de los países garantes, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Fue también esencial el apoyo de todas las cancillerías, en especial la de Itamaraty, que otorgó su hospitalidad y su vasta experiencia y creatividad.

Los dos Gobiernos le dieron sentido a los principios consagrados en la Carta de la OEA. Al enterrar una disputa fronteriza que tenía sus raíces en la época de la Independencia, Ecuador y Perú echaron cimientos para que, en el futuro, todas las divergencias o conflictos en Améri-

ca sólo se resuelvan de la manera como hemos convenido y aceptado, haciendo un acto de fe en nuestras palabras, nuestras convicciones, nuestros compromisos, tratados y en nuestra Carta Constitutiva de Bogotá.

### **Actividades posconflicto**

En los últimos años, la OEA ha jugado un papel importante en actividades posconflicto útiles para consolidar la paz, tales como la vigilancia del cese al fuego, el desarme y la desmovilización de grupos armados en Nicaragua y Suriname; ayuda a refugiados en Nicaragua, Haití y Honduras; asistencia humanitaria en Haití; solución de conflictos a nivel de comunidad en Guatemala; y observación del respeto de los derechos humanos en Haití y Nicaragua.

Hoy todo el andamiaje de nuestra diplomacia preventiva, del uso de procedimientos pacíficos para el manejo de crisis y de la acción posconflicto está fundado en el principio de la defensa de la democracia. Fortalecer las democracias constituye un elemento de enorme importancia para asegurar que reine la paz entre Estados y adentro de los propios Estados. Ése es nuestro paradigma de la solidaridad.

Las medidas para mantener la confianza y la seguridad que se encuentran detalladas en el capítulo de seguridad hemisférica, constituyen también un poderoso instrumento para asegurar la paz entre las Repúblicas americanas y han servido para desactivar conflictos potenciales, como también para construir lazos de entendimiento donde prevalecía la desconfianza.

Tenemos que registrar también la ratificación por los Congresos del Acuerdo entre Argentina y Chile para la solución definitiva del litigio fronterizo relativo a la zona llamada de Hielos Continentales o Campo de Hielo Sur. En 1984, bajo la tutela del Papa Juan Pablo II, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, uno de los conflictos territoriales más prolongados del Hemisferio. En junio de 1999, concluyó una nueva etapa con la ratificación simultánea por los Congresos de Chile y Argentina del Acuerdo suscrito por los Presidentes Eduardo Frei y Carlos Menem en diciembre de 1998.

### **El traspaso del Canal de Panamá**

Se dio también el traspaso del Canal de Panamá conforme lo establecieron los Tratados Torrijos-Carter. La República de Panamá asumió el 1 de Enero de 2000 plenas responsabilidades de su administración, funcionamiento y mantenimiento.

El ejercicio de soberanía plena de Panamá sobre el Canal no vino sin dificultades. En efecto, las circunstancias políticas cambiaron con el curso de los años y Panamá fue adquiriendo conciencia de que la condición a perpetuidad que preveía el tratado original no correspondía a sus intereses nacionales, por lo cual se crearon varios momentos de inmensa tensión que condujeron, después de un período de grave deterioro de las relaciones diplomáticas, a una reunión en el seno de la OEA que entonces figuraba provisionalmente como órgano de consulta consagrado en el Tratado de Río. En ella, en abril de 1964, los Representantes de Panamá y los Estados Unidos se reunieron para discutir a fondo sus diferencias. Ambos Gobiernos conjuntamente declararon, en forma de una resolución emitida por el Consejo de la

OEA, que iniciarían inmediatamente los procedimientos necesarios con el objetivo de alcanzar un acuerdo justo y equitativo, que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país. Tal es el antecedente de los Tratados Torrijos-Carter.

La Organización de los Estados Americanos fue la sede para su firma, y en tal evento estuvieron presentes 28 gobiernos y 19 Jefes de Estado como testigos de la firma de los históricos acuerdos que garantizaron que el Canal pasara a manos de la República de Panamá, que asumió, desde entonces, la plena responsabilidad de su administración, funcionamiento y mantenimiento.

La Organización también se constituyó, por voluntad de las partes, en depositaria del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá. Este último establece un régimen de neutralidad que asegura que el canal permanezca abierto, seguro, neutral y accesible a las naves de todas las naciones, frente al cual todos los países americanos expresaron de manera inmediata su voluntad de contribuir a que las naves de su registro cumplan dicho régimen.

Sin duda alguna, la firma de los tratados y su cabal y armoniosa ejecución han constituido el capítulo más afortunado de las relaciones interamericanas en la segunda mitad del siglo XX, y representan un ejemplo sin igual de vigencia de los principios en que se basa el sistema interamericano: igualdad jurídica de los Estados; solución pacífica de las controversias; y respeto a la soberanía, a la integridad territorial, a la independencia de los Estados, y al principio de la no-intervención y de cooperación mutua. Para todos fue claro que el futuro del Canal no era un simple problema bilateral, sino un asunto de la mayor importancia multilateral que, de no resolverse satisfactoriamente, amenazaba las bases fundamentales del sistema interamericano.

### **Fondo de Paz: Solución Pacífica de Controversias Territoriales**

Las controversias territoriales y fronterizas han sido por demasiado tiempo una barrera contenciosa e innecesaria para el desarrollo económico y social en el Hemisferio Occidental. Controversias de este tipo tienden a frustrar la cooperación comercial internacional, la protección ambiental, la seguridad y el cumplimiento de la ley; representan un costo significativo a los presupuestos y en recursos; y, en ciertas ocasiones, terminan en conflictos armados.

En 1998 se resolvió definitivamente la centenaria disputa territorial entre Perú y Ecuador; pero en 1999 y 2000 resurgieron una serie de disputas territoriales pendientes, y otras nuevas en Centro América y al norte de América del Sur. Estos problemas, así como muchos otros que existen a pesar de las apariencias, tienden a ser de dos tipos: fronteras sin definir heredadas de tiempos coloniales; y las mucho más modernas controversias de delimitación marítima que surgen de las rivalidades por los ricos recursos de los océanos y suelos marinos.

Algunas de las controversias más recientes en el Hemisferio Occidental tuvieron el peligro inminente de desatar enfrentamientos armados y fueron objeto de sesiones de emergencia en el Consejo Permanente de la Organización. A pesar de que dichas crisis no terminaron en

confrontaciones armadas, las controversias han impactado negativamente en el intercambio comercial, el desarrollo económico y la cooperación internacional.

En el año 2000, luego de reconocer que las controversias fronterizas representaban un serio riesgo a la seguridad hemisférica, los Estados miembros de la OEA aprobaron un mecanismo propuesto por el Secretario General Adjunto, Luigi Einaudi, para proveer recursos financieros para asistir a cubrir costos inherentes a los procedimientos previamente acordados por las Partes para la solución pacífica de controversias territoriales.

El Fondo de Paz: Solución Pacífica de Controversias Territoriales, fue establecido formalmente por los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio reunidos en la Asamblea General de la OEA celebrada en Windsor, Canadá, en junio de 2000.

El Fondo puede recibir contribuciones de los Estados miembros de la OEA, de otros Estados, así como también de otras entidades, incluidas compañías y personas. El ha recibido contribuciones que van desde tres mil hasta un millón de dólares. Desde su creación, ha recibido más de 2.7 millones de dólares en contribuciones.

Los países miembros y observadores que han contribuido al fondo son Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Canadá, Chipre, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Italia, Israel, México, Nicaragua, Noruega, el Reino Unido, la Santa Sede, y Suecia. El Fondo de Paz ha financiado los procesos de resolución pacífica de las controversias entre Honduras y Nicaragua, El Salvador y Honduras, y Belice y Guatemala, que se detallan mas adelante.

Pero el Fondo de Paz es mucho más que un simple mecanismo de financiamiento; es, además, un marco de referencia y una fuente de pericia en materia de resolución de controversias. Cuando las Partes interesadas se dirigen de manera conjunta a la OEA para solicitar asistencia para resolver pacíficamente una disputa territorial, encuentran ante sí una serie de opciones de mecanismos de resolución de controversias contemplados dentro de la Carta de la OEA: negociaciones directas, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, soluciones judiciales, arbitraje y cualquier otro mecanismo que las Partes acuerden especialmente.

Las Partes pueden también tener acceso a la pericia técnica de la OEA en materia de resolución de disputas territoriales, incluida la experiencia en diplomacia; al derecho internacional, incluido el derecho del mar; a expertos en geografía, cartografía y geoespacio, a través del Instituto Panamericano de Historia y Geografía; y, además, acceso a expertos técnicos externos con quienes la Secretaría General de la OEA mantiene contacto.

En muy pocos años, el Fondo de Paz se ha convertido en una nueva herramienta eficaz a disposición de los Estados miembros de la Organización para estos propósitos pacíficos. Para ello, hemos contado con la muy eficaz colaboración del Embajador Luigi Einaudi, Secretario General Adjunto, y su equipo.

## **Honduras y Nicaragua**

En la OEA nos sentimos muy complacidos con la decisión que tomaron los Gobiernos de Honduras y Nicaragua de llevar su contencioso a la Corte Internacional de Justicia. Esto representa un nuevo triunfo para la solución amistosa y negociada de sus diferencias, para el progreso de nuestros pueblos, y para dar fe del surgimiento de una nueva era en las relaciones entre Honduras y Nicaragua.

En Diciembre de 1999, fieles a los principios y propósitos de la Carta de la OEA, Honduras y Nicaragua se comprometieron de manera valerosa a resolver su diferendo por medios pacíficos y de conformidad con el derecho internacional. Este compromiso fue acogido con beneplácito por nuestros países, los cuales, a través del Consejo Permanente de la Organización, me dieron instrucciones de designar un representante especial para evaluar la situación, facilitar el diálogo, y formular recomendaciones conducentes a eliminar tensiones y a prevenir actos que pudieran afectar la paz hemisférica.

Honduras y Nicaragua, acompañados del Embajador Luigi Einaudi, primero como Representante Especial y luego como Secretario General Adjunto, forjaron un proceso que, a pesar de las dificultades, contribuyó de manera sustantiva a reducir la tensión entre los dos países, a acordar un mecanismo para resolver las cuestiones de fondo, y a gestar nuevas áreas de cooperación.

En efecto, menos de un mes después de que los cancilleres pidieron la participación de la OEA, Honduras y Nicaragua acordaron definir y establecer una zona de exclusión militar en el Mar Caribe, congelar el número de efectivos militares y puestos en la frontera terrestre, y reanudar el proceso de señalización del Golfo de Fonseca. En desarrollo de estos acuerdos, Honduras y Nicaragua maduraron mecanismos para articular mejor el trabajo de las Fuerzas Armadas de ambos países y para fortalecer la confianza entre los mismos, y acordaron someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia.

A principios del año 2001, una serie de incidentes elevó nuevamente las tensiones. Los gobiernos de ambos países perseveraron en el camino de la paz y, en colaboración con la OEA, adoptaron nuevas medidas para fortalecer la confianza entre ellos, garantizar su seguridad y para verificar el cumplimiento de los acuerdos que se habían firmado. Los mecanismos y procedimientos para cumplir con los objetivos enunciados se consignaron en un Acuerdo Técnico de Verificación que fue firmado en Washington el 16 de marzo de ese año.

Este acuerdo aclaró algunos aspectos relacionados con los patrullajes y otras medidas de fomento de la confianza previamente acordadas; adoptó medidas de fomento de la confianza adicionales; estableció el alcance de la observación y verificación internacional in situ; y determinó reglas de juego para las declaraciones públicas relacionadas con la controversia.

Los compromisos que adquirieron los Gobiernos de Honduras y Nicaragua, la decisión que tuvieron para cumplirlos y el trabajo de la colectividad internacional hicieron posible que, en un tiempo relativamente corto, pasáramos de una situación de crisis y tensión a una de calma, de respeto y de confianza, en la que es posible incluso adoptar acuerdos.

El éxito de este proceso va mucho más allá de los obvios beneficios para los pueblos de Honduras y Nicaragua. El sistema interamericano tiene hoy más experiencia en la solución pacífica de controversias; el inventario de medidas de fortalecimiento de la confianza a disposición de nuestros países ha aumentado; se han protegido vidas y utilizado en forma eficiente los recursos financieros; se ha dado cumplimiento al mandato de la Carta, reiterado por las Cumbres de las Américas, de promover la solución pacífica de controversias; se han identificado áreas de posible cooperación; y nuestros pueblos han podido continuar su marcha, en medio de la paz, hacia la democracia y la prosperidad.

### **Honduras y El Salvador**

También quiero aludir a las tareas que actualmente se cumplen, con el apoyo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, para ayudar a Honduras y El Salvador a cumplir la sentencia de la Corte de la Haya en la demarcación de la frontera común.

En septiembre de 2002, el Presidente de El Salvador, Francisco Flores, y el Presidente de Honduras, Ricardo Maduro, se comprometieron a finalizar la demarcación de la frontera terrestre entre ambos países. Todas las zonas pendientes de la frontera fueron establecidas por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) del 11 de septiembre de 1992, pero ciertas dificultades técnicas encontradas en su aplicación impidieron la ejecución completa del proceso de demarcación.

Como resultado de estas dificultades y de la decisión de agilizar la demarcación de la frontera, los dos gobiernos pidieron asistencia técnica a la Secretaría General de la OEA y al Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH). El Tratado General de Paz, firmado en 1980 por los dos países, contiene disposiciones que asignan responsabilidades específicas al IPGH para el nombramiento de un tercero dirimente, que zanje las diferencias técnicas entre las Partes con respecto a la demarcación de la frontera.

En abril de 2003, la Secretaría General de la OEA y la Secretaría General del IPGH respondieron en forma positiva y fue nombrado el tercero dirimente. Su tarea es dirimir todas las diferencias de índole técnica, es decir, cuestiones puramente de ingeniería que le sean presentadas por los dos países como, por ejemplo, cuando no coinciden las coordenadas geodésicas y los accidentes geográficos mencionados en la Sentencia de la CIJ de 1992. Desde julio de 2003, personal de la Secretaría General y del IPGH, conjuntamente con los técnicos de los dos países, han realizado múltiples visitas a la frontera. Sobre la base de estas observaciones in situ, del texto de la Sentencia CIJ de 1992, de los documentos proporcionados por la Comisión Especial de Demarcación El Salvador-Honduras, de imágenes satelitales y de otras herramientas técnicas, el tercero dirimente está proporcionando soluciones definitivas, respetadas por los dos países, a los problemas técnicos encontrados por la Comisión.

### **Belice y Guatemala**

Por todos es conocido el proceso aún inconcluso que permitió que Guatemala y Belice empezaran a encontrar alternativas para resolver su histórico diferendo territorial. Personalmente,

he tenido el agrado de ser testigo de honor del largo camino que ambas partes han recorrido, haciendo uso de los mecanismos de conciliación, y que esperamos pueda tener feliz conclusión en un futuro no lejano.

En mayo de 2000, los Gobiernos de Belice y Guatemala, en mi presencia, acordaron buscar una solución final a su diferendo territorial. En dicha ocasión acordaron crear un Panel de Conciliadores que los ayudaría a encontrar fórmulas para la solución pacífica y definitiva de su diferendo territorial. Cada gobierno nombró a un conciliador, pero sus costos fueron financiados por el Fondo de Paz de la OEA, lo cual les otorgó la autonomía necesaria para desempeñar sus elevadas responsabilidades. Recibimos un significativo apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo del proceso.

Posteriormente, en noviembre y julio del mismo año, las Partes convinieron una serie de medidas de confianza que permitieron generar el clima propicio para el proceso de diálogo y la búsqueda de soluciones, tales como la coordinación entre las Fuerzas Armadas para la movilización de tropas en la frontera; intercambios culturales y de becas educativas; congresos de negocios; cooperación en atención y prevención de desastres; lucha contra cultivos ilícitos y narcotráfico; cooperación en turismo; así como la integración plena de Belice a América Central.

Las Partes se comprometieron a excluir cualquier otro foro político, diplomático o jurídico mientras durase el proceso; a actuar con cautela y prudencia en sus actos y manifestaciones públicas; y a obrar aplicando los principios del debido proceso y del respeto mutuo.

Más adelante, y con el único propósito de facilitar la aplicación de las medidas de fomento de la confianza, las Partes aceptaron los conceptos de la Línea de Adyacencia y de la Zona de Adyacencia. Es importante enfatizar que la aceptación y utilización de dicha Línea nunca significó un acuerdo entre las Partes según el cual ésta representaría la frontera internacional entre Belice y Guatemala. El territorio ubicado a menos de un kilómetro de la Línea de Adyacencia en cualquier dirección (hacia el este o el oeste) fue considerado la Zona de Adyacencia.

En no pocas oportunidades, la voluntad política de cada país y la pertinencia de las medidas de confianza fueron puestas a prueba por delicados incidentes. A solicitud de los Conciliadores, la OEA realizó investigaciones de los hechos que permitieron que ellos presentaran a las Partes una serie de nuevas medidas para reestablecer la confianza y evitar futuros incidentes. Para estos propósitos y otros atinentes a las propuestas, recibimos oportuna y eficaz colaboración tanto del Instituto Panamericano de Geografía e Historia como de la Organización Internacional para las Migraciones.

Los Conciliadores trabajaron en la búsqueda de un acuerdo para superar el diferendo territorial, que fuera balanceado, comprensivo, definitivo, honorable y permanente. En septiembre de 2002, presentaron, por mi intermedio, un documento de Propuestas de los Conciliadores a ambos gobiernos. Las Propuestas presentadas abarcaron la parte terrestre y marítima en su conjunto, como un delicado balance que buscara responder a las aspiraciones y derechos de

ambas Partes. Honduras también prestó su concurso en lo relativo a las propuestas marítimas como una tercera parte interesada.

El documento fue preparado de tal manera que todos sus elementos pudieran convertirse en los puntos esenciales de posibles textos legales, que les dieran efectividad y validez jurídica y legal, en caso de que las propuestas fueran aprobadas, a través de consultas populares simultáneas, en ambos países.

El 7 de febrero de 2003, los Ministros de Relaciones Exteriores de Belice, y Guatemala, así como el Secretario General Adjunto de la OEA y yo, firmamos un Acuerdo para Establecer un Proceso de Transición y una serie de Medidas de Fomento de la Confianza entre los dos países, ya que con la presentación de las Propuestas había concluido el Proceso de Conciliación. Además, fue necesario suscribir dicho acuerdo, porque existían ciertas dificultades prácticas que impidieron a las Partes realizar simultáneamente las consultas populares en ambos países, dentro del plazo recomendado por los Conciliadores.

El acuerdo estableció un nuevo marco, llamado “Proceso de Transición”, en el que las Partes acordaron continuar trabajando constructivamente y de buena fe para manejar sus relaciones hasta alcanzar una resolución final justa, equitativa, honorable y permanente a su diferendo. Dicho marco delineó las responsabilidades de las Partes y también asignó obligaciones y responsabilidades a la Secretaría General y a la comunidad internacional, mediante la creación de un “Grupo de Amigos” para apoyar la resolución pacífica del diferendo territorial entre Belice y Guatemala. El Grupo de Amigos llevó a cabo su primera reunión el 6 de octubre de 2003 en la sede de la OEA.

Un punto central del acuerdo es la creación de una Oficina de la Secretaría General en la Zona de Adyacencia, la cual fue establecida el 1 de julio de 2003. La función específica de la Oficina es verificar el cumplimiento por las Partes de una serie de medidas de fomento de la confianza, diseñadas para disminuir las tensiones en dicha zona. En ese sentido, la Oficina debe organizar y fomentar las relaciones entre las comunidades a ambos lados de la Línea de Adyacencia; preparar y ejecutar actividades destinadas a mejorar las relaciones, la confianza y la cooperación entre los habitantes de ella; y verificar los incidentes que puedan ocurrir para asegurar el respeto a los derechos humanos de los habitantes del área.

Aun cuando Guatemala consideró formalmente, en agosto de 2003, que no existían las condiciones políticas y legales para someter a consulta popular las propuestas de los Conciliadores, se continúa trabajando a través de la OEA hacia la solución negociada del conflicto por medio de reuniones bilaterales auspiciadas por la OEA, haciendo énfasis en la generación de medidas de seguridad y confianza.

El 3 de mayo de 2004, durante el primer encuentro en el marco de la OEA de las nuevas autoridades de Guatemala y las autoridades de Belice, los Ministros de Relaciones Exteriores, en mi presencia y en la del Secretario General adjunto, reiteraron su voluntad de llegar a una solución justa, equitativa y permanente al diferendo territorial en el marco de la Organización. Los Ministros declararon el comienzo de una nueva era en su relación bilateral en la que las Partes se comprometen a generar las condiciones adecuadas para lograr una solución defini-

tiva al diferendo, sostener un diálogo constructivo, y encontrar nuevas fórmulas de avenimiento que permitan resolver los problemas socioeconómicos que aquejan a las poblaciones de los dos países.

Los días 4 y 5 de mayo de 2004, delegaciones de los dos países discutieron el establecimiento de una Comisión Mixta que examinaría una lista comprensiva de modalidades innovadoras, que no sólo contribuirían a reforzar la seguridad, la transparencia, el diálogo y la confianza, sino que también servirían para estrechar los lazos de amistad y cooperación entre los dos pueblos. Entre los temas discutidos se incluyen un tratado sobre asistencia legal mutua, un tratado de libre comercio, la agilización del tránsito de personas y bienes de ambos países, y el desarrollo de iniciativas conjuntas para fomentar el turismo. Asimismo, las delegaciones acordaron mantener vigentes las medidas de fomento de la confianza hasta su próxima reunión ministerial, programada para el mes de junio de 2004.

En todas estas situaciones, la OEA actuó con prontitud e idoneidad y mostró su neutralidad y eficacia, contribuyendo así al afianzamiento de la paz y las prácticas democráticas. En este empeño, debo agradecer el apoyo que hemos recibido de Estados miembros y observadores que han aportado su apoyo político y recursos financieros al Fondo de Paz. Asimismo, debo reconocer el apoyo y la colaboración permanentes del Embajador Luigi Einaudi, Secretario General Adjunto, y de su equipo.

### **Otras Investigaciones a solicitud de los Estados**

La OEA ha abierto, también, un espacio para hacer investigaciones rápidas y eficaces a solicitud de los Estados miembros. Entre éstas se encuentra la que tuvo que ver con el desvío de armas nicaragüenses a las Autodefensas Unidas de Colombia y la relacionada con los graves incidentes que se produjeron en Bolivia, el 12 y 13 de febrero de 2003.

#### *a. La investigación sobre el desvío de armas nicaragüenses a las Autodefensas Unidas de Colombia*

El 8 de mayo de 2002, los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, Nicaragua y Panamá, Guillermo Fernández de Soto, Norman Caldera C. y José Miguel Alemán, respectivamente, me solicitaron que se realizara una investigación sobre las circunstancias que rodearon la exportación oficial de un embarque de armas y municiones originado en Nicaragua, en noviembre de 2001, y que posteriormente fue desviado a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los Ministros pidieron que se investigaran los hechos y se informara a sus respectivos gobiernos de las circunstancias derivadas de la investigación, conjuntamente con conclusiones y recomendaciones sobre mecanismos y procedimientos destinados a prevenir la reincidencia de situaciones similares en el futuro.

Dada la importancia de dicha solicitud conjunta, como Secretario General de la OEA, respondí designando al Embajador Morris D. Busby como mi Representante Especial a cargo de la investigación, quien la realizó con el apoyo de un equipo investigador integrado por funcionarios de la Secretaría General de la OEA.

Como resultado, se presentó un informe que, entre otros temas, se refirió a los antecedentes, el análisis y las conclusiones en relación con el caso específico objeto de la investigación, y formuló una serie de recomendaciones para fortalecer el régimen interamericano de control de armas existente y para prevenir que desvíos de este tipo ocurran en el futuro.

El Informe de la Secretaría General expresa que la Convención CIFTA es, y debe seguir siendo, el instrumento hemisférico multilateral primordial para prevenir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Por eso, en él se formulan recomendaciones concretas en relación con la necesidad de su pronta firma y ratificación por aquellos Estados que aún no lo han hecho, así como su plena implementación y aplicación. También se refiere a materias específicas previstas en dicha Convención que deberían recibir especial atención como las que tienen que ver con sus previsiones en materia de licencias o autorizaciones de exportación, importación y tránsito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, incluyendo la aplicación de Reglamento Modelo de la CICAD en este campo.

Asimismo, entre otras, formula recomendaciones en relación con programas de destrucción de los excedentes de armas; registros de las personas que participan en la importación, exportación y tránsito de armas de fuego o como agentes o transportistas de armas; adecuación de las legislaciones nacionales y prácticas administrativas; y armonización de certificados de importación y de documentos de exportación y tránsito.

Como se expresa en el apartado correspondiente a la Convención CIFTA en el capítulo sobre Seguridad Hemisférica, la Declaración de Bogotá, aprobada por la Primera Conferencia de los Estados Parte de dicho tratado, celebrada en Colombia en marzo de 2004, adoptó medidas y compromisos concretos para su plena y efectiva implementación y aplicación. Las recomendaciones formuladas en el Informe de la Secretaría General fueron un insumo de utilidad e importancia para el proceso de definición de las medidas a las cuales se refiere la citada Declaración.

#### *b. El caso boliviano*

El 12 y 13 de febrero de 2003, se presentaron en Bolivia enfrentamientos armados entre la Policía y las Fuerzas Armadas; cerca de treinta personas murieron y hubo hechos de vandalismo y saqueos en las calles; civiles, soldados y policías heridos y muertos; incendios provocados de oficinas públicas, privadas y de partidos políticos; y un grave quebrantamiento del cumplimiento de la función del Estado de garantizar a los ciudadanos seguridad, respeto a sus derechos y protección de su vida, todo lo cual amenazó seriamente la estabilidad política del país.

A solicitud del Gobierno boliviano, la OEA se comprometió a realizar una investigación imparcial de esos hechos y a elaborar un informe que permitiera avanzar en la discusión sobre las fallas institucionales durante esos sucesos y que recomendara al Gobierno y al país posibles acciones para fortalecer la democracia, así como para tomar decisiones sobre responsabilidades políticas de los actores que participaron en los acontecimientos.

En el caso de los graves incidentes que se produjeron en Bolivia el 12 y 13 de febrero, logramos, con la colaboración de expertos de Estados Unidos, Brasil y Colombia, hacer una primera descripción de los hechos, ayudar al Ejecutivo a establecer las responsabilidades políticas de sus funcionarios y hacer recomendaciones para evitar la recurrencia de situaciones similares. Nuestro Informe propone acciones para que la Fiscalía pueda llevar a buen término la investigación y defina las responsabilidades individuales.

Ya desde ese momento, advertíamos en nuestro Informe que Bolivia requería con urgencia suscribir acuerdos explícitos sobre las reglas de juego mínimas para participar en forma transparente en su vida democrática, que comprometieran la acción política y social de todas las organizaciones con vocación pública, sin excepción alguna. Se trata de acuerdos que definan los principios que unen a todos los actores políticos y sociales, y que, inclusive, puedan tener alguna participación internacional.

Hicimos un llamado al Congreso en el sentido de que la tarea de una reforma política en el marco del Acuerdo de Gobernabilidad era particularmente importante para el futuro de Bolivia, así como también lo era la participación de las poblaciones indígenas en el proceso político, en consonancia con el esfuerzo hemisférico por conseguir que ella se dé de una manera permanente, ética y responsable.

Advertimos que la estrategia de desarrollo del país para asegurar que se logren niveles de crecimiento que aseguren una reducción sustancial de la pobreza y mejoren los índices de desarrollo humano, hace indispensable que se tome una decisión oportuna, basada en criterios económicos y financieros razonables, sobre el desarrollo de los proyectos dirigidos a explotar las vastas reservas de gas y petróleo, particularmente el proyecto LNG (Gas Natural Licuado). Sin embargo, señalábamos desde entonces, tal proceso, dado el elevado grado de cuestionamiento al que había estado sometido, debía estar regido por un intenso proceso de consultas y participación ciudadana; debía ser muy transparente y contar para su desarrollo con mucha persuasión y un alto grado de apoyo ciudadano.

El gran problema del balance democrático boliviano, luego de veinte años de vigencia, es que, si bien ha logrado un avance importante en el fortalecimiento de las Instituciones -la mayor prueba de ello es la institucionalización democrática de las fuerzas militares que se puso a prueba en los hechos de febrero-, el sistema político no ha sido capaz aún de resolver muchas de las demandas sociales de los bolivianos, lo cual no es ajeno a las demás democracias latinoamericanas, ni tampoco ha abierto los suficientes canales de participación para todos los sectores de la sociedad. Como consecuencia de esto, y a pesar de la convicción democrática de la gran mayoría de la población, existe un continuo descontento con el ejercicio de la democracia boliviana.

Después de estos episodios de febrero de 2003, se presentó, en octubre de ese año, un alzamiento de poblaciones indígenas y de miembros de organizaciones sindicales y regionales que también produjo varias decenas de muertos y desórdenes en buena parte del territorio nacional; esto llevó a Don Gonzalo Sánchez de Lozada a juzgar prudente su renuncia y llevar al país a un período de mayor sosiego institucional.

Ya referimos en nuestro capítulo de democracia las acciones de nuestro Consejo Permanente que actuó con diligencia y oportunidad.

La OEA se hizo presente en esa ocasión, a solicitud del Gobierno, para intentar una mediación entre las autoridades gubernamentales y los organizadores de las protestas, para lo cual acudimos, junto con Brasil y Argentina, en el afán de evitar el derramamiento de sangre, así como de preservar el hilo constitucional y las instituciones políticas del país.

Es importante reconocer el enorme esfuerzo que viene realizando el Presidente Carlos Mesa para solucionar los problemas de fondo del país. Lograr navegar en medio de la enorme fragilidad económica del país, y atender las enormes demandas sociales y de representación de los distintos sectores sociales del país, requieren un enorme apoyo de todos. La situación de Bolivia exige decisiones de fondo, donde los grupos políticos deben ser concientes de la necesidad de buscar consensos para evitar una crisis aún mayor a la que ya se ha vivido. La búsqueda de consensos implica también una disposición a hacer transacciones y a evitar polarizar al país, para lo cual el Congreso boliviano debe ser una fuente natural de entendimientos y de cooperación con el Ejecutivo.

La OEA está comprometida en su apoyo a Bolivia, y por solicitud de su Gobierno, ha enfocado sus tareas en la realización del Referendo del próximo 18 de Julio así como en la culminación del proceso de Asamblea Constituyente. El futuro de la democracia boliviana depende en buena medida del éxito de ambos procesos. Tenemos ya un equipo con una amplia experiencia política y jurídica en procesos constituyentes, quienes vienen trabajando de la mano del Gobierno para este propósito. Y también a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) se viene estructurando un programa de fortalecimiento de los partidos políticos bolivianos, en proyectos de sustitución de cultivos y elaboración del plan nacional contra las drogas con la CICAD, así como en un plan nacional de derechos humanos a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Lo que ocurrió en Bolivia es un llamado de atención muy importante para todos nuestros países. Como advertimos en el Informe presentado a mediados de año, se trata de un tema fundamentalmente de participación política, en este caso relacionado con un sector poblacional marginado del proceso de desarrollo, como es el de las comunidades indígenas. Es necesario que ellas se sientan partícipes de esa sociedad y de las expectativas de desarrollo, y que cuenten en las decisiones así no las compartan.

### **La institucionalización del área de solución de controversias y conflictos en la OEA**

Con la adopción de la Carta Democrática Interamericana, el creciente uso de la democracia preventiva, y la apelación por los países de nuestra voluntad de acometer el conocimiento y búsqueda de mecanismos para tramitar diferencias, hemos hecho avances significativos.

Ya hemos tenido la ocasión de describir nuestras acciones en Perú y Venezuela, que bien pueden ser descritas como acciones en la defensa de la democracia, pero que, de igual manera, podrían ser consideradas como mecanismos de solución pacífica. Allí desempeñamos el papel de árbitros de conflictos, trabajando para ayudar a dirimir las controversias generadas

por problemas internos agravados por su magnitud, grado de polarización política y pérdida de las instituciones del Estado, en particular, las de justicia.

También hemos logrado una importante labor posconflicto, en especial en Centroamérica. Las tareas de desminado, como es mencionado en otro apartado, son un modelo internacional en este campo. También en Nicaragua apoyamos programas de cooperación para el fortalecimiento de la paz y la reincorporación de antiguos combatientes, así como en el área de derechos humanos. En Guatemala, hemos trabajado en el fortalecimiento de valores democráticos y en cultura de derechos humanos, a través de programas de construcción de la paz, apoyo legal al Congreso Nacional y apoyo técnico al Tribunal Supremo Electoral. En Surinam, luego del Acuerdo Nacional de Desarrollo y Reconciliación, apoyamos técnicamente al órgano legislativo.

De otra parte, si bien la OEA ha logrado contribuir de manera significativa a la solución pacífica de controversias, tenemos que reconocer que no hemos logrado construir una estructura administrativa que a la vez que acumule experiencia, lleve la memoria de estos procesos, y haga un uso más sistemático de todos los recursos a los que puede tener acceso la Organización. Prácticamente, todos los procesos descritos han sido realizados, en lo esencial, con funcionarios de mi gabinete y el del Secretario General Adjunto, que, por definición, son de confianza y tienen un alto grado de rotación.

Las experiencias de la OEA en materia de defensa y consolidación de la democracia fueron insumos de procesos de reflexión profunda para la expedición de la resolución 1080 de 1991 y, luego, para la Carta Democrática Interamericana. La Unidad para la Promoción de la Democracia ha conservado mucha información de los casos, aunque es bueno precisar que la responsabilidad principal en los casos más importantes, por ejemplo Perú, Colombia y Venezuela, ha recaído en la Secretaría General, tema que trataremos no en este capítulo sino en el de democracia, así se haya seguido el mismo tipo de procedimientos que dispone la Carta para conflictos entre Estados.

En materia de seguridad hemisférica, la Organización ha ido desarrollando, en la Comisión de Seguridad Hemisférica, un ente del Consejo Permanente altamente especializado en los temas de la agenda de seguridad. Igualmente, la creación, en la Secretaría, de instituciones especializadas en los temas, facilita la acumulación de experiencia y la conservación de la información. Tal es el caso del tema del problema de las drogas con la CICAD; terrorismo con el CICTE; y la lucha contra la corrupción con la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica.

Tal vez lo más relevante que quisiéramos señalar es la manera cómo, en materia de seguridad hemisférica, la OEA ejerció un profundo proceso de reflexión con la realización de la Conferencia Especial de Seguridad en México en 2003. A nuestro juicio, ha llegado el momento para intentar algo de similar naturaleza, pero no de tan alta jerarquía política. Un grupo de expertos, funcionarios de la Organización, del Comité Jurídico Interamericano y de las Misiones, podría hacer un primer esfuerzo de comprensión del tema y de su eventual tratamiento institucional.

#### **IV. SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

---

El panorama internacional se ha venido modificando durante la década de los '90, y los paradigmas estratégicos sobre los cuales fueron elaboradas las políticas de seguridad en el pasado ya no sirven para manejar las realidades del presente. El fin de la Guerra Fría determinó un cambio de enfoque en la aproximación tradicional sobre el concepto de seguridad.

Hoy los mayores desafíos a la seguridad de muchas de las naciones de nuestro hemisferio incluyen riesgos no tradicionales, riesgos no militares. En efecto, existen nuevos elementos que atentan contra la seguridad de los Estados y sus ciudadanos: el terrorismo internacional, el tráfico de drogas, las actividades delictivas transnacionales, el deterioro de la seguridad ciudadana, el tráfico de armas y la explotación ilícita de recursos naturales, entre otros, se perfilan en la actualidad como potenciales amenazas de la paz y la estabilidad. Y junto con ellos, en el caso del Caribe, fenómenos naturales que también pueden llegar a amenazar la supervivencia de las naciones.

Las particularidades de cada sub-región determinan su propia percepción de las amenazas contra su seguridad y, de esa manera, factores externos que para unos pueden representar un peligro real, para otros pueden ser un riesgo menor. Es en este sentido que al comienzo de los '90 empiezan a surgir respuestas a estos desafíos que se internacionalizan a un mayor ritmo que otros de naturaleza económica o política.

En mi sentir, nos hemos ido acercando a estos conceptos de forma realista. No podíamos llegar a ellos por medio de reflexiones teóricas o partir simplemente de decir que existe una dimensión de seguridad en casi todos los temas políticos, sociales o económicos. Porque no se trata de caer en la tentación de elaborar una definición demasiado amplia de la seguridad hemisférica, que sólo traería confusión en diversos e importantes temas como en el de la cooperación a nivel internacional o en el de la identificación del papel de las instituciones militares a nivel nacional. Algunos de los temas que representan amenazas a la seguridad de los pequeños Estados insulares no lo son para los países continentales.

Por ejemplo, una interpretación exageradamente amplia del concepto de seguridad, podría llevar a que se justificara un mayor involucramiento de las instituciones militares en asuntos que son propios del poder civil o, en el otro caso, a subordinar las decisiones de la cooperación internacional a los enfoques de la seguridad.

Este nuevo entorno abrió espacios para construir iniciativas de cooperación y fomento de la confianza, lo cual permitió abordar, de manera franca y abierta, temas que antes parecían vedados. El primer paso en esta dirección fue la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, un foro especializado de intercambio de ideas, negociación y construcción de consensos para avanzar en la consideración de los aspectos relacionados con la seguridad hemisférica.

Uno de los temas que se planteó la Comisión desde sus inicios fue la necesidad de compartir experiencias y constituir sobre esas bases un acervo común de medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad entre los Estados. Para tal efecto, se realizó una reunión de expertos en Buenos Aires en 1994.

Un buen antecedente del trabajo por realizar en esta década nos lo da el papel pionero de la región en materia de control y prohibición de armas. El Tratado de Tlatelolco creó, en 1967, el primer área libre de armas nucleares en el mundo. Los países de América Latina y el Caribe se comprometieron a nunca desarrollar ni permitir la presencia de armas nucleares en sus países. Tlatelolco se convirtió así en el modelo a seguir y ha sido imitado por otras regiones.

### **Las medidas de seguridad y confianza**

En desarrollo del Mandato y del Plan de Acción de la Cumbre de Miami, se celebró en Chile en 1995 la primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, la cual permitió un dinámico proceso de creación y aplicación de estrategias para aumentar la seguridad del Hemisferio, por medio de la creación de instrumentos y acciones que generaran predictibilidad y transparencia en las acciones de los Estados y sus ejércitos y fuerzas militares.

Muy pronto fue claro para todos que la seguridad hemisférica sólo puede basarse en la confianza mutua, el indeclinable compromiso de resolver en forma pacífica las controversias, y la renuncia a la acción militar ofensiva en la región.

Nuestra primera reunión sobre medidas de confianza y la seguridad tuvo un gran significado, puesto que abrió el camino hacia una nueva concepción americana sobre la seguridad hemisférica para recomendar un conjunto de acciones de carácter bilateral, subregional y multilateral, que se debían adoptar para crear un entorno de paz, respeto mutuo y confianza. La aplicación sistemática y ordenada de iniciativas de generación de confianza, de distensión y de cooperación, de transparencia en los procedimientos militares, daría una nueva proyección a la tradición de convivencia pacífica que ha sido la característica histórica de las Américas.

La desaparición del comunismo como amenaza; la menor vulnerabilidad y reducción en la propensión al conflicto como resultado de la convergencia de intereses y valores de los países; y el hecho de que los países, sin excepción, enfrentarían, como lo acabamos de mencionar, fenómenos como el crimen organizado, el terrorismo internacional, el tráfico de drogas, la proliferación de armas permiten que un nuevo pensamiento estratégico asuma un entorno hemisférico inclinado hacia la cooperación para combatir enemigos comunes, y en el cual los intereses nacionales y los valores democráticos convergen en una ética que aglutina a todos sus miembros.

Medidas como la notificación previa de ejercicios militares; la elaboración y el intercambio de información sobre doctrinas de defensa; la limitación de armas convencionales; la invitación de observadores para ejercicios militares; la cooperación en caso de desastres naturales; la fluidez de comunicaciones entre autoridades civiles y militares en países vecinos; fueron algunas de las estrategias que formaron la base de esta nueva política hemisférica.

Sin duda estos primeros compromisos en materia de seguridad hemisférica constituyeron un elemento de contención a una eventual carrera armamentista ajena a los intereses regionales. Además, una política como la enunciada es más efectiva que las medidas unilaterales de

venta de armamentos tomadas por cualquier país productor que, aunque puedan ser útiles, no tienen la capacidad de resolver el problema de fondo.

La construcción de un nuevo concepto de seguridad hemisférica debía partir entonces y alimentarse de los acuerdos bilaterales, pasar a los sub-regionales y luego al ámbito hemisférico. Previamente los países venían consolidando los esquemas regionales de seguridad. Se había firmado el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica en 1995. Luego se firmó el Tratado que da origen al Sistema Regional de Seguridad del Caribe en 1996; se firmó un importante acuerdo de cooperación militar entre Argentina y Brasil; se dio la firma de la Declaración de Centroamérica, República Dominicana y Belice sobre la no-participación de estas naciones en la adquisición de armamentos estratégicos, de alta tecnología o de destrucción masiva; y con posterioridad se expidieron la Declaración Política de MERCOSUR, Bolivia y Chile en 1999, y el Compromiso Andino en el 2002.

Con todos ellos adquirió relevancia la dimensión local y sub-regional de la seguridad, y a la vez ésta se acercó más las distintas realidades y preocupaciones frente a las diversas amenazas en el Hemisferio. Los Libros Blancos de Defensa serían en adelante un tema derivado de esta estrategia, al igual que las metodologías comunes para la medición de gastos militares.

En 1998, la Comisión de Seguridad Hemisférica preparó la segunda Conferencia Regional de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en seguimiento de la Conferencia de Santiago. En San Salvador se completaron las 20 medidas que aseguran la predictibilidad y transparencia en los ejercicios, decisiones y gastos militares. Estas, unidas a la sensible disminución de los gastos militares como porcentaje del producto hacia una cifra cercana al 2% del PIB, colocan a la región en el nivel más bajo del mundo de gastos militares y de defensa en el mundo.

También fue posible en San Salvador identificar y definir los problemas de seguridad de los pequeños Estados insulares, los cuales incluyen aspectos financieros, económicos y medioambientales, al tomar en cuenta su vulnerabilidad y su nivel de desarrollo. La reunión de expertos realizada en Miami en 2003 permitió hacer un buen balance de esta política hemisférica en su diseño, aplicación e implementación.

Las medidas que estamos refiriendo pueden ser clasificadas de primera, segunda y tercera generación. Sin duda, dentro del contexto de la seguridad hemisférica todavía hay un espacio para las medidas de primera generación que se centran en la transmisión voluntaria de información y en el establecimiento de mecanismos de comunicación. Tal espacio es mucho mayor en las medidas de segunda generación que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento, y pueden incluir mecanismos de verificación y medición. En esta categoría entra por ejemplo la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales o algunas de las estipulaciones de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA).

Finalmente, las de tercera generación contemplan la prohibición de cierto tipo de armamento o de cierto tipo de ejercicios militares. En un futuro cercano se debe avanzar en algunas de las

ideas incorporadas en el Consenso de Miami: limitación de armas convencionales, desarme y no-proliferación de armas de destrucción masiva.

### **Las medidas de fomento a la confianza y seguridad, y la lógica subregional como eje de la seguridad y la paz**

Desde los inicios del proceso de creación y aplicación de las medidas de fomento a la confianza y seguridad, era claro que América Latina y el Caribe tenían la madurez suficiente para que su seguridad o paz dependieran de una aproximación cooperativa que acentuara la predictibilidad y la transparencia de los ejercicios, decisiones y gastos militares, así como del abandono de la intimidación y la confrontación como recursos para abordar los problemas de defensa.

Esta política debería evitar la proliferación de armas convencionales, de armas de destrucción masiva y de todo tipo de armas ofensivas. Debería también ser el inicio de un proceso de control de armas y de desarme, para el cual, a mi juicio, América Latina o por lo menos muchos países, parecieran estar preparados y deberían acometer sin temor. Nuestras Asambleas han venido haciendo llamadas a los Estados para que inicien un proceso de consultas en este sentido.

Pero lo que me parece fundamental de este debate es analizar las implicaciones que este hecho pueda tener sobre la definición del nuevo pensamiento estratégico de las Américas o, más concretamente, del nuevo paradigma de seguridad del Continente y del Caribe. Creo, por tanto, que este proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica trae oportunidades pero también encierra peligros.

No son, como sucedía en el pasado, únicamente los aspectos militares los determinantes del nuevo concepto, ni tampoco lo son todos los aspectos económicos, sociales o políticos, porque la seguridad hemisférica debe tener su ámbito de análisis y acción e instituciones propias, como las convenciones que han surgido en años recientes. Es, por supuesto, un balance difícil de lograr pero necesario. Un balance que, a mi juicio, debe ser resuelto en primera instancia a nivel sub-regional.

Veamos este aspecto. Actualmente en nuestro continente, considerado como un todo, conviven algunas de las viejas amenazas de los tiempos de la Guerra Fría, con los nuevos desafíos no tradicionales a la seguridad de las naciones. En efecto, pese a que la tendencia se inclina hacia la solución pacífica de los conflictos, la universalización de las medidas de confianza y la generalización de los mecanismos de la diplomacia preventiva, en algunos países persisten conflictos internos o disputas fronterizas y, en otros, distintos fenómenos del crimen transnacional han crecido gravemente.

El concepto de seguridad hemisférica debe combinar tres procesos: en primer término, el imperativo que tienen las naciones de enfrentar poderosos enemigos comunes que no conocen fronteras; segundo, la necesidad de administrar o reducir los arsenales militares acumulados por algunas naciones durante el período de la Guerra Fría; y, finalmente, el deber que tienen los Estados de defender la integridad de su territorio y el orden constitucional.

Y en este escenario, los acuerdos sub-regionales van a marcar la pauta en este proceso. Lejos de desconocerlos, hay que promoverlos, porque a partir de ellos debe darse la discusión a nivel continental. No hay razón para que una serie de acuerdos sub-regionales sobre temas de seguridad no puedan, posteriormente, hacerse compatibles dentro de unos consensos básicos de carácter regional. Creo que sobre esta base nos hemos aproximado a un concepto de seguridad hemisférica aceptado por todos, en el cual no existen imposiciones ni significativas omisiones.

Sin duda en estos años hemos avanzado en la conformación de una agenda en materia de seguridad hemisférica. Y ello se explica porque sólo hasta hace década y media éramos aún una región presa y víctima del conflicto ideológico militar de la Guerra Fría. No habíamos encontrado la forma de establecer mecanismos confiables y cooperativos que contribuyeran a reducir y resolver las tensiones que podían surgir entre nosotros. Con el retorno de la democracia y la caída de la cortina de hierro, como en otras áreas de la agenda colectiva, la región acometió, bajo las nuevas premisas de cooperación hemisférica, los principales desafíos a enfrentar por los Estados.

En ese sentido, el trabajo de la Comisión de Seguridad Hemisférica se centró en los últimos años en darle solidez conceptual a la realidad de un Hemisferio diverso cultural y geográficamente, con distintas amenazas y capacidades para enfrentarlas. De las intensas deliberaciones y de la voluntad política de lograr consensos, nacería la noción de un concepto de la seguridad de alcance multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, y que incorpora las prioridades de cada Estado y su derecho a identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad. Este se esbozó por vez primera en nuestra Asamblea de Barbados y se consolidó en nuestra Conferencia Especial de Seguridad en México.

### **Preocupaciones de seguridad de los pequeños Estados insulares**

Soy consciente de que para muchos puede sonar bastante heterodoxo hablar de temas de comercio, turismo o desastres naturales en una conferencia sobre la seguridad de la región del Caribe. Pero ello es señal, sin duda, de los nuevos tiempos. ¿Cómo, en efecto, se le puede negar a un país o a un grupo de países que una amenaza latente, cualquiera que ella sea, que tenga el potencial de atentar contra la supervivencia misma de ese país, o contra la mayoría de su población, o que signifique un colapso de su economía, no pueda ser considerada como una amenaza legítima a su seguridad nacional? De manera evidente, para estas naciones, este tipo de amenazas son determinantes para su existencia misma.

En el ámbito del Caribe, la creación del Sistema de Seguridad Regional es un ejemplo concreto de los acuerdos que pueden alcanzarse. Dicho Sistema reúne a un grupo de diez Estados y territorios independientes que han resuelto promover la cooperación para la prevención del tráfico ilícito de drogas, el control de la contaminación, la prevención del contrabando o control de los inmigrantes ilegales, entre otros aspectos. Dentro de una visión integral de los problemas de seguridad forman también parte de los propósitos del Sistema, la protección de los recursos pesqueros, la cooperación en casos de desastres naturales y la protección de las

instalaciones de mar adentro y de las zonas económicas exclusivas. Pero lo más importante estos países del Caribe con este pacto han demostrado su voluntad política por superar los problemas de seguridad dentro de un marco de cooperación y asistencia mutua.

Por iniciativa de Antigua y Barbuda y mandato de la Cumbre de Québec se diseñó un proceso para modernizar y reforzar las actividades de la OEA en materia de desastres naturales.

En octubre de 1996, en Washington, se realizó la primera Reunión de Alto Nivel sobre las Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Estados Insulares. Los fenómenos migratorios, el tráfico y consumo de drogas, la delincuencia y la criminalidad, el contrabando, el tráfico ilícito de armas, la conservación del medio ambiente, los desastres y fenómenos naturales, surgen como grandes amenazas a la seguridad de estas naciones insulares.

Son países pequeños, altamente dependientes del comercio exterior y el turismo, especialmente vulnerables a los desastres naturales, sensibles a los cambios ecológicos y cuyas economías, en muchos casos, están basadas en la producción de uno o dos bienes básicos, de los cuales depende el mayor porcentaje de la fuerza laboral el país. Una segunda reunión se realizó en San Vicente y las Granadinas en enero de 2003, la cual reforzó la idea de la multidimensionalidad en el concepto de seguridad hemisférica acogida por todos los Estados en nuestra Asamblea General de Barbados. Igualmente se profundizó en un marco de análisis y en una metodología para que los pequeños Estados insulares le hagan frente a un ataque terrorista o a los problemas que puedan surgir del transporte de desechos nucleares en el mar Caribe.

No hay duda de que existen razones concretas por las cuales los Estados insulares del Caribe son más vulnerables que otros ante factores como el tráfico de drogas, la delincuencia transnacional, el tráfico ilícito de armas, los desastres naturales o los cambios ecológicos. En esta región, un cambio de precio en un producto de exportación o la suspensión de una tarifa concesionaria, puede significar un desequilibrio económico de magnitud devastadora. O de igual forma, el paso de un ciclón, la erupción de un volcán o la ocurrencia de un maremoto, puede causar pérdidas humanas y materiales que medidas, en términos relativos, pueden afectar un porcentaje mayoritario de la población o de su territorio.

A partir de la Declaración de Santiago de Chile, el tema cobró un nuevo impulso. La Asamblea General, reunida en 1996, convocó a una sesión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica, a la que fueron invitados reconocidos expertos gubernamentales en la materia. En aquella ocasión, se realizó un importante esfuerzo por identificar y definir de manera comprensiva los problemas de seguridad que enfrentan las islas del Caribe, y se trazaron los lineamientos de un plan de acción dirigido a reducir la amenaza que ciertos factores representan o a mitigar sus efectos a través de medidas preventivas según el caso.

En esa oportunidad se subrayó el carácter multidimensional de las preocupaciones de seguridad de los Estados del Caribe, y es a partir de ese enfoque que la OEA ha venido acentuando su trabajo en el área del comercio, el turismo, el tráfico ilegal de drogas, el desarrollo sostenible, la prevención de desastres y el fortalecimiento de las medidas de confianza en la subregión.

En primer lugar, entendemos que el tráfico ilegal de drogas y armas, unido a la cadena delin cuencial que éstos generan, producen no sólo la corrupción de la sociedad y la pérdida de los valores democráticos y solidarios, sino que atentan también gravemente contra el turismo, que constituye una de las industrias más prósperas de la región.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) ha venido trabajando en este tema e incluye dentro de sus programas algunos como el apoyo en comunicaciones a las agencias nacionales de lucha contra las drogas; el fortalecimiento del Programa de Protección de Testigos del Caribe; el fortalecimiento de las comisiones nacionales contra las drogas; el diseño de un sistema de documentación común, dirigido al control de cargamentos comerciales de armas de fuego; y el entrenamiento de personal especializado para el tratamiento de consumidores de droga.

Por su parte, la Unidad de Turismo ha elaborado proyectos que buscan abordar el tema de la seguridad como un elemento esencial del turismo sostenible en las islas del Caribe. De igual manera, acogimos sin reservas una resolución del Decimoséptimo Congreso Interamericano de Turismo, por medio de la cual se insta a los Estados miembros de la OEA a que pongan en práctica programas dirigidos a garantizar la seguridad de los turistas y sus propiedades, sobre los cuales se ha trabajado ya.

En segundo lugar, está el tema de la vulnerabilidad económica de estas naciones que se caracterizan, como ya lo dije, por tener economías cuyos ingresos dependen, en gran medida, del comercio internacional de uno o dos productos básicos. Por ejemplo, en Santa Lucía el banano constituye el 80% de las exportaciones y en San Vicente y las Granadinas, su producción ocupa el 60% de la fuerza laboral. En este sentido pueden comprenderse en toda su magnitud las acciones de la Unidad de Comercio para preparar negociadores de manera conjunta con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Universidad de Georgetown de Washington, y luego con la de West Indies.

Actualmente, esta Unidad, en conjunto con el BID y la CEPAL, ha sido el principal apoyo del Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas; se han preparado para este grupo varios documentos técnicos sobre las oportunidades y los retos de las economías más pequeñas; y se ha trabajado sobre las estrategias para fortalecer las capacidades relacionadas con el comercio de sus economías.

El tercer grupo de amenazas que merece especial atención por las graves consecuencias que puede originar, está conformado por los desastres naturales que, como ya lo dijimos, en esta región pueden tener características devastadoras. Sin embargo, no son ellos las únicas amenazas al medio ambiente en las islas del Caribe: el calentamiento global, la fragilidad de sus ecosistemas, el depósito o traslado de desechos nucleares y otros materiales peligrosos son también preocupaciones significativas.

Por ello, consciente de que la mayor parte de los problemas ambientales requieren para su tratamiento de la cooperación internacional, la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA está llevando tres proyectos de gran importancia.

El primero está dirigido a la mitigación de desastres en el Caribe, a través de programas como la preparación comunitaria, la introducción de códigos de construcción, el refuerzo de la seguridad de refugios y la elaboración de mapas de riesgo. El segundo se denomina “Programa de Administración Costera Integrada en el Caribe” y tiene por objeto fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de legislación adecuada para la protección de los ecosistemas; y, finalmente, un plan de adaptación a los cambios globales del clima, que consiste en la instalación de una red de sensores que reporta datos y permite su pronta difusión y análisis, así como consultas con Estados miembros sobre las políticas y los procesos de planificación que van a guiar el desarrollo de las zonas costeras y el manejo de los ecosistemas dentro de las mismas.

Asimismo, esta Unidad ha facilitado el establecimiento de un Diálogo Interamericano sobre Reducción de Desastres y una reunión inter-institucional que permita incorporar este elemento dentro de los planes económicos.

La reducción de los desastres naturales ha ocupado una especial atención de los Estados miembros y de la Secretaría General, y se convirtió en un asunto de particular urgencia luego de los devastadores efectos en Centroamérica y el Caribe de los huracanes Marylin y Luis en 1995, del Huracán Mitch en 1998 con más de 10.000 muertes y daños de varios millones de dólares, los deslizamientos en Venezuela en 1999 y los efectos de La Niña en Sur América.

Al reconocer que la OEA carecía de la experiencia necesaria para prevenir y atender estos casos, se creó el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales en 1999, por iniciativa de Antigua y Barbuda, con el fin de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las distintas organizaciones que componen el sistema interamericano. Este se ha constituido en el foro para discutir políticas en la reducción de los desastres, así como para la distribución de tareas y responsabilidades entre las distintas organizaciones en materia de salud, reconstrucción y reducción de vulnerabilidades.

En el 2003 se finalizó el Plan Estratégico Interamericano para la Reducción de Vulnerabilidades, Manejo de Riesgos y Atención de Desastres, que constituye una herramienta fundamental para que los países diseñen políticas de prevención y preparen y capaciten a sus cuerpos de atención de emergencias.

Por último, no podemos descuidar los aspectos tradicionales de seguridad en el Caribe. Esto plantea una conexión entre los temas anteriormente expuestos y el proceso de aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad a nivel hemisférico. Quiero resaltar la activa participación de los países del Caribe, tanto en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado sobre Gastos Militares, como en el envío de información para la actualización del inventario completo e integrado que sobre medidas de confianza lleva la OEA.

Es satisfactorio para todos saber que se realizan actividades de seguridad en las cuales participan no sólo los miembros del Sistema de Seguridad Regional y otros países miembros de CARICOM, sino también los Estados Unidos y el Reino Unido. Sin duda, esta actividad contribuye a fortalecer la confianza y los lazos de cooperación entre las Fuerzas Armadas de los

países involucrados y entre éstos y los invitados en calidad de observadores. De igual manera, cumplen similares propósitos aquellas actividades de apoyo logístico y suministro de socorro llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas de varios Estados del Caribe.

Por otra parte, no tengo duda de que una declaración del Caribe como Zona de Paz en el contexto de la propuesta de las Naciones Unidas captaría la atención de toda la comunidad internacional y contribuiría a fomentar la conciencia sobre las preocupaciones especiales de los pequeños Estados insulares del Caribe. Según ya lo hemos dicho, un primer paso en esta dirección, lo constituye la ratificación por parte de todos los Estados del Tratado de Tlatelolco, que proscribe las armas nucleares de la región. En efecto, con la ratificación de Cuba del Tratado el 23 de octubre de 2002, la zona de aplicación establecida de conformidad con el tratado de Tlatelolco está plenamente en vigor, consolidando así la Primera Zona Libre de Armas Nucleares en una Región Densamente Poblada, como lo consigna la Declaración de La Habana del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares (OPANAL) del 6 de noviembre de 2003.

Un especial esfuerzo que realizamos, por su importancia y el grado de complejidad técnica que involucraba, fue la preparación y finalización de un estudio sobre los riesgos del transporte de desechos nucleares por el Caribe, materia de enorme preocupación para los Estados caribeños.

En efecto, la resolución AG/RES. 1886 (XXXII-O/02), adoptada en la Asamblea General de Barbados, reiteró que "...los pequeños Estados insulares están profundamente preocupados por las posibles amenazas a sus economías y entorno marítimo en caso de que una embarcación que transporte desechos nucleares tóxicos tuviera un accidente o fuera blanco de un ataque terrorista mientras transita por el Mar Caribe y otras vías de comunicación marítima en el Hemisferio", y dispuso que el Consejo Permanente de la OEA "...examine la preocupación de los pequeños Estados insulares con respecto al trasbordo de desechos nucleares en el Mar Caribe; evalúe la amenaza potencial que constituye tal trasbordo en el Mar Caribe para los pequeños Estados insulares; y considere la preparación de un estudio, que será coordinado por el Secretario General, sobre la planificación de la defensa y la seguridad de los pequeños Estados insulares con el fin de responder en forma adecuada en caso de un incidente o ataque terrorista a embarcaciones que transporten desechos nucleares en el Mar Caribe. Con este propósito, el Secretario General invitará a las organizaciones e instituciones regionales, hemisféricas e internacionales pertinentes".

En nuestro estudio somos conscientes, como decimos en él, que desde 1992 los Jefes de Estado de los países de la CARICOM han dado a conocer su oposición a los embarques, y han mencionado la amenaza que plantean a sus economías y al medio ambiente marino. En la Primera Reunión de Alto Nivel sobre las Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares, celebrada en San Salvador, El Salvador, en 1998, se reiteró esta preocupación y se recomendó la "formulación de un programa de cooperación para atender los problemas presentados por el transporte de desechos nucleares y otros desechos peligrosos por el Mar Caribe y adoptar políticas para preservar el ambiente natural del Caribe".

En la Segunda Reunión de Alto Nivel celebrada en San Vicente y las Granadinas en enero del 2003, las delegaciones de los países de CARICOM expresaron por unanimidad que su preocupación no se refiere al nivel de riesgos que plantea el transporte de esos desechos, sino más bien al peligro inherente vinculado con los embarques. Esos países dejaron en claro que todo derrame, del tipo que fuere, suscitaría efectos devastadores sobre el entorno marino y costero. Además, esos Estados recordaron que sus pueblos y economías dependen en gran medida de este recurso natural y de los sectores económicos conexos, como la pesca y el turismo.

El enfoque a nivel internacional ha consistido principalmente en elaborar y ayudar a los Estados a aplicar requisitos de protección (en contraposición con seguridad) para el transporte de materiales radiactivos. Entidades como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tienen la función jurídica específica, dentro del sistema de las Naciones Unidas, de establecer normas de protección de la salud humana contra la exposición a radiaciones ionizantes.

La OEA llegó a la conclusión que del estudio debe emanar un informe general sobre los temas que implica el transporte de desechos nucleares, sus riesgos y su seguridad, con toda la información técnica suficiente, para que representantes de los Estados miembros de la OEA puedan adoptar las decisiones políticas necesarias.

En consecuencia, el estudio que preparamos distingue entre los aspectos técnicos y regulatorios del transporte de esos materiales por mar (incluidos los riesgos y las evaluaciones de riesgos conexos), de las consecuencias políticas conexas que de ello se deriven, pues este último aspecto escapa a la labor asignada a la Secretaría General de la OEA y corresponde a las decisiones políticas soberanas de cada país.

Los expertos internacionales reconocen ampliamente que en circunstancias normales el transporte de materiales radiactivos, incluidos combustibles nucleares irradiados (CNI) y desechos de alta actividad (DAA), suscita peligros mínimos, ya que se han adoptado y se adoptan las más severas normas regulatorias que reflejan los mayores avances científicos, de modo que los materiales radiactivos sean adecuadamente contenidos, aislados, protegidos contra reacciones críticas si contienen material fisiónable, y que la posibilidad de contaminación sea insignificante.

No obstante, se señala también que toda empresa humana implica cierto grado de riesgo en su ejercicio. En ninguna actividad humana hay situaciones exentas de riesgo. Por lo tanto, independientemente del hecho de que una sociedad considere que determinado nivel de riesgo sea soportable o no, el costo de oportunidad que implica esta decisión es predominantemente una decisión política de un país o también de un grupo de países soberanos. No obstante, en esas decisiones se deben tener en cuenta los instrumentos jurídicos vigentes y, en el caso del transporte de materiales radiactivos, deben tenerse en cuenta los derechos y libertades de navegación marítima, fluvial y aérea, según lo previsto en el derecho internacional y lo que se refleja en los instrumentos internacionales pertinentes.

## **La Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisiciones de Armas Convencionales**

Un reflejo de los avances en materia de medidas para incrementar la confianza y la seguridad fue la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, propuesta originalmente por México y los Estados Unidos y firmada en 1999 en desarrollo del mandato de la Cumbre de las Américas de Santiago.

Las Naciones Unidas crearon un registro sobre adquisición de armas convencionales que, por su parte, los países del Hemisferio reconocieron la participación en tal registro como una de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad adoptadas en la Conferencia de Santiago en 1995.

Al compartir la información y fortalecer su alcance, oportunidad y pertinencia, se ha avanzado en uno de los pilares del establecimiento de relaciones de confianza en el ámbito militar y de seguridad.

Los países del Hemisferio decidieron ir aún más adelante. El registro de las Naciones Unidas es únicamente de carácter voluntario y anual, mientras que la Convención es un instrumento vinculante para los Estados Parte. Hace obligatorio el reporte anual, aún en el caso de un Estado que no haya realizado importaciones o adquisiciones nacionales de este tipo de armas. Deben igualmente reportarse las exportaciones realizadas. Esta obligatoriedad incrementa de manera significativa la solidez y la certeza de la información suministrada.

Adicional al informe anual, la Convención establece la necesidad de reportar cualquier operación de adquisición —trátese de importaciones o de equipos producidos nacionalmente— en un plazo no mayor de 90 días posteriores a la incorporación de los equipos a los inventarios militares. Lo anterior es un significativo avance en términos de oportunidad y validez frente a la información disponible a través de las Naciones Unidas.

Finalmente, la Convención contempla, por medio de conferencias de los Estados Parte, la modificación de las categorías de armas incluidas en los reportes nacionales. Esto permitiría en el futuro incorporar, conforme el Hemisferio continúe avanzando en la construcción de un nuevo panorama de seguridad regional, nuevos tipos de armas, en particular en las armas ligeras y pequeñas. Este mecanismo de revisión de la aplicación y pertinencia de las disposiciones de la Convención al desarrollo de las relaciones hemisféricas, garantiza su vigencia futura.

El haber logrado avanzar de manera significativa en tantos aspectos es sin duda alguna un éxito que pone nuevamente en evidencia la voluntad política que anima hoy a los Estados miembros de la Organización para construir un marco de seguridad y de paz basado en la transparencia, la confianza y la cooperación continentales.

## **La Convención CIFTA**

Con la positiva experiencia del Tratado de Tlatelolco, México y el Grupo de Río tomaron la iniciativa de promover la negociación de la Convención Interamericana contra la

Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) que se discutió en el seno de la OEA, se aprobó en 1997 y fue pionera a nivel mundial en este campo.

Por tratarse de la primera en su género, ella fue un instrumento de referencia fundamental para el Protocolo, en esta misma materia, de la Convención de Palermo contra el crimen organizado transnacional de 2000, así como para el Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

La Convención CIFTA es un instrumento valioso, pertinente y novedoso. Primero, por su existencia misma, ya que aborda un tema prioritario y urgente. La producción, el flujo y el uso ilegal de armas de fuego no sólo están vinculados con las grandes organizaciones criminales y terroristas nacionales e internacionales. Su impacto es igualmente claro en la cotidianidad de la violencia y el crimen de nuestras ciudades y campos.

Segundo, por sus aportes en materia de las definiciones conceptuales acerca de las armas de fuego cuya fabricación y tráfico ilícitos busca eliminar. En efecto, los Estados acordaron, por primera vez, una definición amplia del término. Gracias a esto, la Convención garantiza la máxima cobertura posible, al permitir la más amplia asistencia y cooperación recíproca entre los Estados.

Tercero, la CIFTA dispuso la obligación de los Estados Parte de tipificar como delitos, en los casos en que no lo hubieran hecho, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego. Asimismo, incluyó dichos delitos entre los que dan lugar a extradición entre los Estados Parte. Estas dos provisiones legales son de particular importancia para la cooperación y asistencia jurídica y judicial mutua en este campo.

Cuarto, la CIFTA contiene previsiones de gran importancia para evitar que operaciones originalmente lícitas se desvíen hacia los mercados ilícitos. Esto se logra, entre otros, gracias a las normas que disponen el establecimiento de sistemas de licencias para la importación, la exportación y el tránsito de cualquier elemento cubierto por la Convención. De particular relevancia es la obligación de no permitir el tránsito de armas sin una autorización por parte del Estado receptor. En este mismo sentido, los Estados Parte se han comprometido a fortalecer los controles en los puntos de exportación.

Como complemento de lo anterior, se estableció la obligación de marcar e identificar de manera adecuada tanto las armas de fuego producidas en cada país, como las importadas, confiscadas o decomisadas que se destinen para uso oficial. Al igual que en lo concerniente a la tipificación en los códigos penales, el establecimiento de normas de licencia, regulación y marcaje comunes son pre-requisitos esenciales para la cooperación en este tema.

Quinto, la cooperación es precisamente el elemento central de la Convención, lo cual concuerda con el espíritu que rige hoy en día en el Hemisferio de recurrir a enfoques cooperativos y multilaterales para enfrentar problemas que, por su definición misma, afectan a más de un país. La CIFTA incluye mecanismos de cooperación referidos a la capacitación y al intercambio de experiencias, la asistencia técnica y judicial cuando así se requiera, así como al

intercambio de información relevante entre las autoridades competentes. Este intercambio es amplio y completo, pues va desde listados de productores y comerciantes legítimos, pasa por experiencias y medidas pertinentes, hasta el seguimiento y rastreo de armas.

La cooperación cubre también aspectos operacionales, tales como las entregas vigiladas y la confiscación y el decomiso de armas que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos, y la adopción de las medidas necesarias para evitar que tales armas lleguen a manos de particulares o del comercio por la vía de la subasta, venta u otros medios.

Sexto, y uno de los aspectos más importantes e innovadores, la CIFTA estableció un Comité Consultivo, integrado por los Estados Parte de la misma, con el propósito de hacer el seguimiento de la implementación de las medidas previstas en ella y de fortalecer la cooperación entre los Estados Parte.

El Comité Consultivo de la CIFTA comenzó a operar en marzo del año 2000 y se ha reunido periódicamente. Desde entonces, en el marco del mismo, se ha avanzado considerablemente en el conocimiento de los desarrollos dados por los Estados Parte en la implementación de la Convención, y en el diagnóstico de los problemas o dificultades que aún tenemos en este campo. Igualmente, se ha progresado en el intercambio de información, el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados Parte entre sí y con Estados no parte, así como con organizaciones internacionales y de la sociedad civil con responsabilidades afines.

En cumplimiento de lo dispuesto en la propia Convención CIFTA, se celebró en Bogotá, Colombia, en marzo del 2004, la Primera Conferencia de los Estados Parte para examinar el funcionamiento y aplicación de este tratado.

La Declaración de Bogotá confirma la voluntad indiscutible de los Estados Parte para asegurar la efectiva implementación y aplicación de las medidas previstas en la Convención. Por eso, allí se prevén compromisos precisos y concretos para avanzar en la cooperación y el intercambio de información y de experiencias; la implementación legislativa; los sistemas de autorizaciones o licencias de exportación, importación y tránsito; la asistencia jurídica y judicial mutua; las medidas de seguridad y cooperación en la determinación y destrucción de excedentes; la capacitación; la cooperación con organismos o instancias internacionales y con organizaciones de la sociedad civil; la cooperación en la solución de controversias; y el seguimiento de las medidas adoptadas y la vigencia universal de la Convención.

El desarrollo y cumplimiento de los acuerdos alcanzados a través de la Declaración de Bogotá serán fundamentales para la efectiva implementación y aplicación de la Convención CIFTA y, por ende, para asegurar la consecución de sus propósitos.

### **Las Conferencias de Ministros de Defensa**

La finalización de la Guerra Fría y la necesidad de replantear el paradigma de seguridad también fortaleció la convicción de los Ministros de Defensa de todo el continente de buscar acuerdos alrededor de los principios y valores de la democracia, el estado de derecho y la paz en el Hemisferio. Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas se convirtieron

en un foro definitivo para fomentar el diálogo y la cooperación entre los responsables de estas carteras.

La OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, se propuso trabajar de una manera estrecha con dichas reuniones, aprovechando la coincidencia con las prioridades identificadas por nuestra organización, y con el objetivo de lograr responder en forma coordinada a las decisiones y orientaciones de política de los Estados miembros.

Tanto la Secretaría General como la Comisión de Seguridad Hemisférica crearon lazos de trabajo con las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Comenzamos con un examen conjunto de la manera cómo podíamos avanzar en el examen de un nuevo concepto de seguridad hemisférica y en el fortalecimiento de las medidas de seguridad y confianza.

Con las Conferencias se articularon en especial las tareas de fortalecer las medidas de fomento a la seguridad y la confianza, no como un fin en si mismo, sino como un medio para lograr el objetivo de consolidar la paz y la seguridad. El terrorismo, el narcotráfico, el desminado, la seguridad de los Estados caribeños, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo de las relaciones entre civiles y militares, la cooperación para combatir el tráfico ilícito de armas y la transparencia en la compra de armas, fueron temas centrales que abordamos en forma conjunta.

La tarea de desminado, el fomento a la preparación de libros blancos de defensa y en particular la creación de metodologías comunes para la medición de gastos militares, estrecharon nuestros vasos comunicantes y se complementaron mutuamente. Sin duda, fue una oportunidad para transformar las relaciones político militares en el Hemisferio, a partir de la construcción de una agenda común de seguridad al servicio de nuestros propios valores y problemas, que reflejara a todos los países y que cubriera todas las preocupaciones regionales y subregionales.

Consideramos que es el momento oportuno para estrechar aún más esas relaciones. Son dos procesos que se nutren y complementan mutuamente, y la tarea siguiente es la institucionalización de ese proceso. Hemos sugerido que la Comisión de Seguridad Hemisférica haga las veces de Secretaría Técnica de las Conferencias, en un modelo similar a la manera como hemos logrado integrar en el sistema interamericano las reuniones de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas.

Por lo demás, la circunstancia de que existe un nuevo derrotero en materia de seguridad que se desprende de la Conferencia Especial de Seguridad, debe verse como una oportunidad para integrar las Conferencias de Ministros de Defensa a la nueva agenda hemisférica. El desarrollo y el cumplimiento de los innumerables mandatos que de ahí se desprenden no pueden hacerse sin la participación de los Ministerios de Defensa y la voluntad política de los responsables de esas carteras.

### **Desminado**

América Central es la región que más ha sufrido en el Hemisferio las devastadoras consecuencias de uno de los más crueles recursos utilizados en estas guerras. Las minas

antipersonales constituyen un instrumento bélico que no sólo causa crueles mutaciones, traumas físicos y lesiones psicológicas a los combatientes, sino que constituyen una amenaza oculta y latente sobre la población civil. Cada año estos artefactos de muerte no sólo matan e incapacitan miles de vidas inocentes, entre ellos cientos de niños, sino que inhabilitan vastas zonas agrícolas y ganaderas.

Ya en los '90, con el fin de las guerras y la necesidad de resolver un problema que afectaba el desarrollo de la región y a sectores vulnerables de su población, se estableció el programa de Acción Integral Contra Minas Antipersonales (AICMA). El programa implementó la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, conocida como la Convención de Ottawa.

Fue en 1991 cuando por primera vez los países de Centroamérica expresaron su deseo de que la OEA los apoyara en su tarea de identificación, desactivación y destrucción de las minas enterradas durante el conflicto que sufrió la región. En 1996 nuestra Asamblea General tomó la decisión política de adoptar como metas la eliminación global de las minas terrestres antipersonales y la conversión del Hemisferio Occidental en una zona libre de ellas.

Dentro del marco del AICMA, se incorporó el Programa de Asistencia para el Desminado en Centroamérica, también de la OEA, que había acumulado experiencias en Nicaragua desde 1993 y Honduras y Costa Rica desde 1996. A su vez, se inició una tarea de coordinación por parte de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, que concentró sus esfuerzos en recaudar y administrar fondos de la comunidad internacional, efectuar la coordinación diplomática y política, y gestionar con la Junta Interamericana de Defensa la preparación del equipo internacional de asistencia técnica, entrenamiento a las tropas de desminado y certificación de las operaciones.

El AICMA se posicionó como líder en la materia. En Nicaragua, se ha reportado a diciembre de 2003 un 74 % de avance del Plan Nacional de Desminado, el cual representa la eliminación de más de 100.000 de las 135.000 minas en que se estima el reducto en este tema desde la guerra. En Costa Rica, después de un desminado en casi 142 km. de frontera con Nicaragua, se finalizaron las operaciones en diciembre de 2002. Las actividades del Programa en Honduras se encuentran en su etapa final, luego de haber superado las dificultades del huracán Mitch, que diseminó y enterró minas a profundidades casi indetectables. Un total de más de 2.279 minas y otros artefactos explosivos han sido destruidos.

La Junta Interamericana de Defensa es el organismo responsable de coordinar el equipo de expertos internacionales para el desminado proporcionado por los países miembros de la OEA. Ellos realizan la función de supervisión de cada operación y así evitan que las tareas de desminado, por la vía de los accidentes, terminen por generar un nuevo problema de carácter humanitario. Los países afectados hacen una gran contribución ofreciendo los zapadores que son quienes arriesgan sus vidas en la labor de remoción de las minas. Asimismo, proveen recursos financieros y materiales.

Cualquiera de los sitios operacionales de desminado provee una buena vista de lo que es el trabajo multilateral en su plenitud: soldados y civiles de muchas nacionalidades trabajan

colectivamente, a veces hablan varias lenguas, para recuperar el terreno de un país miembro de la OEA de este terrible flagelo.

En la frontera del Ecuador con el Perú quedaron sembradas gran cantidad de minas, pero a partir de 2001 se dio inicio a la asistencia a estos dos países y hemos logrado la liberación del peligro de las minas antipersonal y artefactos no detonados en las provincias de El Oro y Loja en Ecuador, y en los departamentos de Tumbes y Piura en el Perú.

El programa presta asistencia también en el peritaje, mapeo, ubicación y limpieza de campos minados; la educación preventiva para la población civil; el apoyo para las víctimas incluyendo la rehabilitación física y psicológica, así como la reintegración socioeconómica de las zonas desminadas; la supervisión y apoyo para la destrucción de minas almacenadas; el desarrollo de un banco de datos de acción contra minas; el apoyo a la total prohibición del uso, producción, almacenamiento, venta, transporte o exportación de minas antipersonales y promoción de la Convención de Ottawa.

Por otro lado, los programas de sensibilización y de educación preventiva, apoyados por el programa de AICMA, tienen como objetivo reducir el riesgo de muerte o lesiones permanentes. Es importante subrayar la participación de las comunidades afectadas en dichas actividades. Los miembros de la comunidad no sólo aprenden del peligro de las minas, sino también, en casos específicos donde no existen registros de minas, las comunidades son la principal fuente de información para la ubicación de las áreas minadas y artefactos explosivos.

La labor del Programa también ha sido importante en la destrucción definitiva de minas almacenadas en depósitos militares. En los últimos dos años, en cumplimiento de los mandatos de la Convención de Ottawa, se han destruido más de 1.000.000 de minas que permanecían almacenadas en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú.

Con posterioridad a la firma de la Convención de Ottawa, los programas de la OEA han sido muchos más sensibles a los temas de rehabilitación, capacitación y inserción de personas lisiadas por la acción de las minas.

La instalación del banco de datos de Sistema Gerencial de Información de Actividades Anti-minas, además de registrar a las víctimas afectadas por minas, cuenta con la capacidad de mantener información sobre las áreas en las que se realizan las campañas de educación preventiva.

Estos avances del AICMA se deben al invaluable apoyo de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Estados Unidos, los cuales han proporcionado asesores técnicos y supervisores, y a las contribuciones de donantes como Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, y Suecia, entre otros. Sólo en el transcurso de los años 2002 y 2003, estas contribuciones ascendieron a aproximadamente US\$11.7 millones.

Las experiencias en la tarea de desminado dejan unas lecciones claras: en primer lugar, el desminado es un trabajo eminentemente humanitario que va más allá del ámbito militar, ya

que estas minas, además de la amenaza a la vida e integridad de nuestros habitantes, impiden el desarrollo económico de nuestros pueblos.

En segundo lugar, la experiencia nos ha enseñado que cuando los actores importantes encargados del desarrollo social y económico de un país trabajan de la mano de las autoridades militares y las organizaciones internacionales, los proyectos tienen un impacto más profundo y más rápido en las comunidades.

En tercer lugar, proyectos como éste son mecanismos efectivos para impulsar la cooperación y los vínculos entre las fuerzas armadas del Hemisferio, en un esfuerzo que redunde en la generación de seguridad y confianza entre ellas.

Por último, en los países en que se han iniciado proyectos de desminado se ha logrado la convergencia de intereses hacia la paz, donde militares y civiles, hombro a hombro, han encontrado que son mucho más poderosas las razones que los unen hoy que aquéllas que pudieron dividirlos en el pasado.

En suma, la cooperación e intercambio para cumplir con los mandatos de la Convención de Ottawa; la optimización de los recursos técnicos y financieros donados por la comunidad internacional; las medidas de confianza entre las Fuerzas Armadas de países vecinos; las ventajas de la cooperación cívico-militar, incluyendo combatientes desmovilizados, en tareas de desminado; el fortalecimiento de las instituciones y capacidades nacionales, los institutos tecnológicos de capacitación; las industrias de fabricación de prótesis; el reconocimiento internacional del liderazgo de la OEA en la región en los temas de las minas, son unas razones para que el Programa sirva de modelo en otras regiones del mundo.

Finalmente, podemos afirmar que el estudio y conocimiento del tema por parte de la OEA ha generado un efecto aún más amplio y duradero: la creciente convicción de la inhumanidad y la barbarie que entrañan la utilización de este tipo de artefactos bélicos y la gradual aceptación, por los diferentes países, de la urgencia para proscribir su utilización.

### **Lucha contra el problema de las droga**

Durante el transcurso de los últimos diez años, la OEA ha expandido de manera significativa sus esfuerzos en la promoción de la cooperación y coordinación regional entre los Estados miembros en el tema de drogas. La Organización ha lanzado nuevos programas de acción para fortalecer la capacidad de sus estados miembros para prevenir y tratar el abuso de drogas y combatir la producción y el tráfico de drogas ilícitas. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que se distingue por su carácter esencialmente multilateral, es hoy día el foro idóneo para la franca discusión de temas relacionados con la droga, la evaluación objetiva de nuestro progreso, y el mejoramiento de la respuesta hemisférica a la problemática de la droga en la región.

A pesar de que el inicio de la década de los '90 abría una nueva era de relaciones políticas y de seguridad, caracterizadas por mayores grados de tranquilidad y cooperación en la región, para mediados de la misma era evidente que nuevos desafíos emergían los cuales se

alimentaban de la producción, tráfico y consumo de narcóticos, tales como el tráfico ilícito de armas, el terrorismo y la delincuencia en las ciudades.

La idea de las fronteras borrosas entre países productores, de tránsito y consumidores fue recogida en 1996, cuando la Asamblea General de la OEA adoptó la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, la cual incorporó por primera vez el concepto de responsabilidad compartida en el control y lucha contra las drogas.

La estrategia antidrogas era ante todo un manifiesto de unidad y cooperación, con un enfoque más integral, más coordinado, más equilibrado, más global de la lucha contra todas las manifestaciones del fenómeno de las drogas. Su eje central es la cooperación entre los Estados de la región. Entre las piezas clave cabe mencionar los esfuerzos colectivos de interdicción, el fortalecimiento de los sistemas judiciales y de control, la educación y la prevención del consumo, la creación de alternativas económicas para quienes están involucrados en el cultivo de ilícitos, el tratamiento y rehabilitación de los consumidores y la cooperación tanto regional como hemisférica.

La estrategia era más que una declaración de solidaridad, pues se trataba de una política de la OEA para aproximarse a un tema de enorme complejidad, en el cual se entrelazan las consecuencias sociales y de salud pública de sustancias ilícitas y lícitas como el alcohol y el tabaco, con políticas que tienen en cuenta las realidades de la oferta y la demanda de las drogas en los países.

Se buscaron estrategias comunes para conseguir una reducción de la demanda, el desarrollo de la legislación antidrogas nacional e internacional, la promoción del desarrollo alternativo, el fortalecimiento de los sistemas de información e inteligencia y de las instituciones encargadas del control nacional, así como el aumento de la confianza de los ciudadanos y la opinión pública de las posibilidades de éxito de la nueva estrategia.

Buscamos un camino que empezara a limar las fricciones que surgían del proceso de certificación de Estados Unidos, basándonos para ello en los principios de reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, así como del consenso entre los Estados.

Se buscó fortalecer la alianza hemisférica de una manera que le permitiera a los países ser más rigurosos en el análisis, tener unos parámetros para evaluar la calidad y pertinencia de las políticas, reforzarlas y ajustarlas de manera periódica, cotejar la eficacia de los métodos de trabajo, sacar mejor provecho de los aciertos y errores, y beneficiarse de la eficacia de la información. No se trató de crear un tribunal supranacional ni estaba previsto el establecimiento de sanciones. De lo que se trataba era de modificar totalmente el patrón de discusión política que ha prevalecido por muchos años respecto de la lucha que las naciones de América libran contra las drogas.

### **El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)**

Con posterioridad a la adopción de la Estrategia Hemisférica contra las Drogas aprobada en 1996 y de la Cumbre de las Américas de 1998, la CICAD acometió el enorme desafío de

establecer los mecanismos y procedimientos para establecer una evaluación intergubernamental de carácter multilateral de las políticas de los países, que permitiera evaluar los progresos individuales y colectivos frente a todas las manifestaciones del problema de las drogas, compartir las prácticas y medidas más exitosas y promover el intercambio de experiencias entre las autoridades encargadas de aplicarlas, todo dentro de los principios que, como ya lo señalamos en la Estrategia, están basados en la corresponsabilidad, reciprocidad, integralidad, equilibrio en el tratamiento de los temas y consenso entre los Estados, así como en el respeto de la soberanía de cada uno de ellos.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) se convirtió así en un instrumento que cuenta hoy con 85 indicadores para ajustar, modificar y reforzar periódicamente las políticas de lucha contra las drogas en un escenario en el cual cada país participa y ve incluidas sus particularidades. La publicidad de los informes finales es además una garantía de transparencia y equidad, así como una apertura sin precedentes hacia la sociedad civil en el que hay una rendición de cuentas cada vez más amplia. Todo ello alienta la participación del conjunto de la sociedad en el diseño y aplicación de políticas y estrategias para superar un problema que sólo puede vencerse con el concurso activo de todos y no exclusivamente de los gobiernos.

El MEM refleja sin hipocresías las realidades que enfrentamos, pero también señala de manera propositiva y concreta remedios, enmiendas e iniciativas para progresar en esta lucha.

Hemos también querido reforzar el sentimiento de soberanía nacional y, lo más importante, la responsabilidad de cada país en asuntos de drogas. Estos pueden ahora desarrollar políticas de control de drogas con un fuerte sentido de propiedad nacional y pertinencia a la realidad nacional. Por ejemplo, la OEA ha actuado de manera sistemática para ayudar a los Estados miembros a crear, dentro de sus Consejos Nacionales contra las Drogas, la capacidad institucional necesaria para coordinar programas nacionales anti-drogas, adoptar políticas y leyes, y asegurar los presupuestos operacionales y el personal entrenado necesario para cumplir estas responsabilidades.

Desde 1998 se han diseñado 22 Programas Nacionales contra las drogas con asistencia técnica de la CICAD, todos con estándares mínimos para la prevención, la aplicación de la ley, la asistencia, el desarrollo alternativo, y con un marco legal y presupuestal para el funcionamiento de los mismos. Estos planes fueron desarrollados de acuerdo con las necesidades de cada país y de las prioridades nacionales y la asistencia de la CICAD asegura que se atiendan todos los programas necesarios y se tengan en cuenta las tendencias en consumo y tráfico de drogas.

Tenemos hoy en la CICAD un foro político de discusión y una herramienta técnica de cooperación muy eficiente. Poseemos un instrumento de seguimiento y evaluación que permite saber dónde nos encontramos y que señala la dirección a seguir, como el Observatorio Interamericano de Drogas (OID), con un cuerpo de estadísticas, investigaciones e informaciones sobre esta problemática. Hemos logrado que no sólo sean los gobiernos, sino la opinión pública, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil, académicos, los

que asuman el reto de elaborar conjuntamente políticas eficaces producto del esfuerzo colectivo.

Al establecer un proceso objetivo para evaluar y mejorar los esfuerzos antidrogas, se ha revertido un legado de adjudicación de culpas y evasión de responsabilidades, lo cual, a su turno, eliminó muchas de las tensiones previas que rodeaban las discusiones sobre ciertos puntos sensibles del problema del control de drogas. Por lo tanto, la CICAD sirve con eficacia al constituirse en una plataforma común para la consideración de asuntos importantes referidos a las drogas.

### **Procesos formativos**

Las normas y reglamentos más modernos pueden tener poco impacto en las sociedades hasta tanto un número significativo de funcionarios institucionales y trabajadores a nivel de la comunidad no crean una masa crítica que permita a la sociedad apropiarse de una política pública. Por esta razón, la CICAD ha puesto gran énfasis en el desarrollo de la capacidad para asegurar que los Estados desarrollen los recursos humanos para el desempeño de este sofisticado trabajo. Se han llevado a cabo actividades para capacitar a personal de los Estados miembros para enfrentar todo, desde el control de aduanas hasta la rehabilitación social, con el fin de cubrir la gama de habilidades necesarias para enfrentar la cadena producción-tráfico- consumo de drogas.

La CICAD ha capacitado a los consejos nacionales de control de drogas con habilidades para tomar decisiones; a los campesinos con técnicas para sembrar y hacer mercadeo de cultivos orgánicos legales; a los guarda costas y oficiales de policía con métodos para coordinar medidas marítimas contra las drogas; se ha capacitado a los trabajadores de la comunidad para proveer orientación sobre tratamiento de drogas para niños de la calle; a funcionarios de aduanas y comercio con las herramientas para prevenir el desvío de químicos; a jueces y fiscales con tácticas en la corte para casos de lavado de activos; y a estudiantes de enfermería con técnicas médicas para enfrentar el abuso de sustancias.

Los Consejos Nacionales de Drogas deben colaborar rutinariamente con las organizaciones no-gubernamentales y grupos de la sociedad civil en la coordinación del tratamiento del abuso de sustancias, recopilación de datos para el MEM, y programas de educación y prevención. Las actividades de Reducción de la Demanda siempre han incorporado a las agencias de control nacionales y a los educadores de las comunidades, universidades, sociedad civil y otros ministerios gubernamentales en las reuniones de capacitación y en la difusión de materiales.

Asimismo, como respuesta al fenómeno del desvío de drogas lícitas controladas, se formó el Grupo de Expertos en Productos Farmacéuticos en 2002 para establecer las mejores prácticas de prevención de robo o falsificación de recetas de prescripción u otras formas ilegales de desvío.

Para incrementar la cooperación entre los Estados miembros, respecto al control del abuso de sustancias, el Grupo de Expertos de Reducción de la Demanda establecido en 1997, ha

promovido la integración de los distintos servicios existentes de asistencia sobre abuso de sustancias en los sistemas de salud, y ha adoptado una Guía Práctica para la organización de un Sistema de Tratamiento Comprensivo en Drogodependencia.

El Grupo de Expertos en Sustancias Químicas creó el Reglamento Modelo para el Control de Sustancias Químicas Utilizadas en la Producción de Drogas y Sustancias Sicotrópicas en 1999 y también preparó guías y herramientas de referencia para el control de químicos.

El Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos, formado en 1990, desarrolló el Reglamento Modelo Sobre los Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, que se modifica de acuerdo con las últimas tendencias.

El Grupo de Expertos para el Control de Armas de Fuego, creado en 1994, elaboró el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional Ilícito de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones (1997), que establece guías específicas para el control de la exportación, importación y tránsito de armas, parte sustantiva de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA).

También trabajamos en la preparación de los sistemas de salud nacionales. A partir de 1997, la OEA se asoció con un equipo de 15 universidades de Centro y Sur América para asegurar que sus estudiantes de enfermería y de salud pública recibieran conocimientos sobre el abuso de sustancias psicotrópicas como parte de su currículum universitario. Igualmente, la educación a distancia es el fundamento para la Maestría en línea en Estudios sobre Adicciones, la cual le permite a una variedad de profesionales del área de salud, legal, educación, entre otros, con una conexión al Internet, adquirir entrenamiento profesional avanzado en el campo de drogas y el abuso de sustancias desde cualquier parte del Hemisferio.

Para medir el costo en nuestras sociedades del problema de las drogas, hemos diseñado junto con la Universidad de Medicina y Odontología de Nueva Jersey, una metodología para cuantificar el costo humano, social y económico nacional del abuso de sustancias. Esta permitirá que los gobiernos calculen científicamente los beneficios de costo de las diferentes medidas de control del abuso de drogas y así poder tomar decisiones más efectivas sobre dónde y cuándo asignar los pocos recursos disponibles. Los resultados serán presentados a los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima Cumbre de las Américas en el 2005, para que nuestro hemisferio y la OEA estén en la vanguardia internacional de la investigación.

### **Una visión integral sobre las drogas**

Los programas de la CICAD están dirigidos a cada uno de los aspectos de la cadena de las drogas: cultivo, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución, prevención, tratamiento, reinserción social, lavado de activos y repatriación de beneficios. Además, los programas de la CICAD también abordan otros delitos relacionados con las drogas, tales como el tráfico ilícito de armas, la corrupción, el desvío de precursores químicos y el crimen organizado.

Es fundamental resaltar que la CICAD considera los componentes enumerados de forma integral para la defensa de la gobernabilidad y de la democracia. Este enfoque coordinado es esencial debido a que si las defensas en uno de los países resultan ser demasiado débiles, entonces las modalidades del tráfico se adaptarán inevitablemente para aprovecharse de dicha deficiencia, al causar nuevas situaciones de abuso de sustancias y actividades ilegales relacionadas con dicho abuso, así como violencia. Al final, estas amenazas lo son tanto para la sociedad en su conjunto como para los individuos.

La visión de la OEA frente al fenómeno de las drogas apunta no sólo a que las sociedades más afectadas por la producción, reduzcan el tamaño de los cultivos ilícitos, sino también que las comunidades mejoren la capacidad productiva y su infraestructura en áreas de educación, salud y servicios sanitarios. Este concepto está reforzado por la asistencia técnica y financiera de la CICAD para desarrollar cultivos orgánicos que son económicamente competitivos, construir la capacidad organizacional de las comunidades para poder promover dichos productos en el mercado, y asegurar que se cumplan las necesidades nutricionales con técnicas que conservan el medio ambiente.

Esta visión ha permitido igualmente diversificar las bases de apoyo para programas relacionados con las drogas, al atraer cada vez más donaciones de Estados miembros, así como de países observadores y de otros socios de fuera del Hemisferio. En los últimos ocho años, la CICAD ha recaudado más de 40 millones de dólares en fondos externos, con lo cual ha facilitado la aparición de programas diversos y de amplio espectro en todo el Hemisferio.

La realidad de la lucha contra las drogas ha hecho necesaria la ampliación del mandato de la CICAD para incorporar nuevos fenómenos como las drogas sintéticas y de prescripción, así como el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la cooperación marítima y de puertos, la violencia de pandillas juveniles y el crimen organizado. La verdadera prueba para la CICAD en el futuro será su capacidad de dar respuesta a estos nuevos retos, de tal forma que sea capaz de adaptarse en forma ágil y oportuna a las necesidades de los Estados para combatir las drogas y su interrelación con otros delitos.

## **Terrorismo**

Desde los '70 este tema llegó a la agenda hemisférica cuando muchos de nuestros países fueron sacudidos por el ascenso del terrorismo. Algunas de las grandes urbes de nuestro continente y de otras regiones se convirtieron en el escenario de dramáticos eventos que amenazaron a miles de ciudadanos indefensos, con métodos de intimidación colectiva que no hacían distinción entre autoridades y ciudadanos, y que no conocieron fronteras. Aún eventos que ocurrían en otros continentes podían tener consecuencias en el nuestro, por lo que nadie estaba a salvo de semejante amenaza.

Los actos de terror indiscriminado, los secuestros de aeronaves, las amenazas contra representaciones diplomáticas, fueron manifestaciones de esta verdadera peste que amenazó la tranquilidad en prácticamente todos los rincones del globo.

Los Estados acudieron entonces, además de sus legislaciones internas, a acuerdos internacionales y a las entidades multilaterales para adoptar instrumentos que permitieran luchar contra este fenómeno: la Convención Europea contra el Terrorismo; en las Américas, la Convención de Washington; y en el escenario global, las convenciones de Nueva York, de Montreal y de Tokio, entre otras.

Ya desde entonces se consideró, con criterio fundado tanto en razones jurídicas como prácticas, que no cabía establecer justificaciones de naturaleza política a la ejecución de actos terroristas. Sin embargo, en el ámbito americano, no fue posible avanzar todo lo que se deseaba en una contundente manifestación de voluntad colectiva en este sentido.

La existencia de un gran número de dictaduras militares en el continente; la aplicación extensiva y abusiva que hacían éstos regímenes de la calificación de ‘terrorista’ para quienes ejercían la oposición legítima; la intransigencia de las posturas ideológicas en una época de alta intensidad en la confrontación bipolar; y el recelo, en cierta medida justificado, de varios países sobre propósitos abiertamente autoritarios que albergaban las dictaduras militares, dificultaron el consenso requerido para adoptar definiciones de fondo. Esto abrió, y es necesario que lo digamos con franqueza, un cierto espacio político para expresiones de naturaleza terrorista.

Así, los esfuerzos iniciales por regular estas conductas criminales y por encontrar caminos dentro del derecho internacional para combatir una de las peores formas de violencia de que se tenga noticia en la historia, no tuvieron el eco suficiente en las Américas, donde grupos terroristas obtuvieron con frecuencia tanto financiación como santuarios para escapar a la acción de la justicia.

Pero las circunstancias políticas del Hemisferio cambiaron radicalmente. Todos los gobiernos de los Estados que hacen parte de la OEA son elegidos democráticamente. En todos los Estados tenemos más y mejores herramientas contra cualquier forma de arbitrariedad oficial; las actuaciones de nuestros funcionarios públicos son objeto de mayor revisión y control; hay cada vez más espacio para la participación ciudadana en los asuntos públicos y son, sin duda alguna, más fuertes los mecanismos a nivel interno e internacional que amparan las libertades y garantías de nuestros ciudadanos.

Los Jefes de Estado y Gobierno reunidos en la Cumbre de Miami establecieron que el terrorismo nacional e internacional constituyen una sistemática y deliberada violación de los derechos individuales, y determinaron que la lucha contra el terrorismo tenía una clara dimensión multilateral, y encomendaron a la OEA el mandato de buscar los elementos de acción colectiva necesarios para enfrentarlo. Con tal determinación, los mandatarios y gobiernos de las Américas rompieron de tajo con ese pasado, cuando muchas veces prevaleció una actitud pasiva para encontrar caminos para combatir el terrorismo dentro del derecho internacional.

No hay duda de que a partir de la convergencia que se ha dado en toda América en torno a los principios de la democracia, de las libertades y el respeto por los derechos humanos, las

naciones se han reencontrado con esos valores que las unen y con la necesidad de encarar los desafíos colectivos en este frente.

Como ya lo mencionamos, la preocupación de la lucha contra el terrorismo no era nueva en la OEA. Ya en 1971, en el marco de la OEA, se había aprobado la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa, enfocada en la protección de personas cobijadas por el derecho internacional, tales como funcionarios diplomáticos, que entonces eran el blanco principal de los actos terroristas. Se llamó la Convención de Washington de 1971. La Convención cubrió el secuestro, el asesinato y el asalto de personas especialmente protegidas por la ley internacional. La Convención tenía sin embargo un alcance limitado.

La Primera Conferencia Especializada sobre Terrorismo realizada en Lima en 1996, originada en la Cumbre de las Américas de Miami y en una reunión de consulta sobre cooperación para la lucha contra el terrorismo en Argentina, realizaron el compromiso de establecer en las legislaciones internas medidas severas para este delito que se consideraría de carácter común, y los países acordaron adherir y ratificar los convenios internacionales sobre terrorismo, así como intensificar el intercambio de experiencias, el intercambio de información policial y de inteligencia, y todos los procesos de cooperación judicial.

Estas y otro buen número de acciones sentaron las bases de un proceso que permitió avanzar con certeza y contundencia después de los terribles actos terroristas de septiembre 11 de 2001. Estas decisiones enviaron una señal clara de que el Hemisferio unido no daría ni santuarios ni posibilidades de financiación para los autores de acciones terroristas.

Quiero además señalar que en la OEA hemos hecho una buena recopilación de la legislación interamericana desde que el tema entró a nuestra agenda, hemos realizado un trabajo de comparación de legislaciones internas y de sistematización de las medidas adoptadas por los diferentes países. Desde entonces, avanzamos también en el concepto de que la lucha contra el terrorismo tenía que estar acompañada por una administración de justicia accesible, eficaz, independiente, dignificada y sensible a los valores democráticos.

Estuvimos claros desde un inicio que sólo a partir del fortalecimiento de la democracia y de asegurarnos instituciones más representativas y legítimas a los ojos de nuestros ciudadanos, podríamos conseguir la vigorosa reacción no simplemente de los gobiernos, sino de la sociedad para encarar toda forma de manifestación terrorista. El germen en nuestras sociedades de esas manifestaciones terroristas parte siempre de la ancestral y dañina tradición que hemos tenido tantos pueblos americanos, al justificar el uso de violencia para conseguir objetivos políticos, y al asumir una actitud de permisividad y tolerancia, no frente al legítimo disenso, sino frente a actos criminales o intimidatorios.

Pero también es bueno señalar que nuestra reacción colectiva también corresponde a un cambio importante que se ha dado en las acciones terroristas. En el pasado, por lo menos en nuestra región, el terrorismo estaba asociado a grupos y causas nacionales, y sus blancos eran también personas o instituciones nacionales. Se ejercía violencia y terror en un país, por motivos originados allí y contra personas que vivían en esa nación. Hoy en día además de

ello, que en todo caso persiste en algunos países, un ciudadano cualquiera, en cualquier parte, puede morir en la esquina de su casa como consecuencia de un acto terrorista cuyas motivaciones se originan en otro continente y las cuales él quizás ni siquiera conoce. O verse privado de su libertad como rehén de una causa que no tiene que ver con su país. Es lo que les ocurrió a las inocentes víctimas del brutal atentado de Buenos Aires de 1994 o a los ciudadanos extranjeros que quedaron prisioneros en la Embajada japonesa en Lima en 1996.

Nos estamos enfrentando a una amenaza a la cual todos los ciudadanos, sin excepción, están expuestos. No importa si se trata de diplomáticos, empresarios, trabajadores, estudiantes, desempleados, niños o ancianos. Todos están expuestos en la medida en que el terrorismo no discrimina en cuanto al objetivo: busca la sorpresa y el asesinato o el secuestro indiscriminado, no importa donde, porque a través de los medios de comunicación el hecho repercute instantáneamente en el mundo entero.

Luego en Mar del Plata, en noviembre de 1998 se realizaría la Segunda Conferencia Especializada, donde se recomendó crear el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y se establecieron los lineamientos para la cooperación interamericana.

Ya desde entonces señalábamos en la reunión del Mar del Plata que estábamos en capacidad de impedir que los terroristas y sus organizaciones tuvieran apoyo, asistencia financiera o santuarios donde refugiarse; podíamos ponerles toda la presión policial y de los servicios de inteligencia para detectar sus cabecillas y colaboradores, sus cuentas bancarias o sus redes de suministro de armas; podíamos cerrarles el cerco judicial con claras y contundentes normas internacionales para que puedan ser perseguidos donde quiera que se encuentren y sus crímenes no puedan ser perdonados jamás; podíamos impulsar severas legislaciones internas que los disuadan de perpetrar sus actos de barbarie; podíamos mejorar los sistemas de coordinación e intercambio de información entre países para nunca darles descanso; podíamos, en fin, actuar de manera conjunta e imaginativa para mejorar cada día la capacidad de los Estados y las organizaciones multilaterales para prevenir, controlar o reaccionar ante actos terroristas.

Desde esa época señalamos también que la cuestión no era cuántas vidas se han perdido en los ataques terroristas, sino cuantas podíamos salvar en el futuro, fortaleciendo nuestra alianza hemisférica y creando un ámbito de cooperación cada vez más útil y eficaz contra los mercaderes de la muerte.

En Mar del Plata estuvimos conscientes de que en Lima dimos un paso trascendental en las Américas en la lucha contra el terrorismo, pero también que los instrumentos y recomendaciones adaptados exigían seguimiento, lo mismo que un trabajo ordenado y metódico para que cumplieran sus objetivos, dentro de ese renovado espíritu de cooperación que prevalecía entonces en nuestro hemisferio.

Como ya mencionamos, en Mar del Plata se propuso la creación del CICTE, el Comité Interamericano contra el Terrorismo, para cumplir con los propósitos enunciados en el Plan de Acción de Lima. Se hizo una enfática condena de todos los actos terroristas; se señaló la importancia del intercambio de información sobre leyes y regulaciones internas adoptadas en materia de terrorismo; y hubo compromisos en la decisión de los Estados de informarse

mutuamente para prevenir y atender cualquier abuso vinculado a actos terroristas; de respetar los privilegios e inmunidades establecidas por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares; de coordinar esfuerzos y examinar medidas para fortalecer la cooperación en materia de seguridad de fronteras, transporte y documentos de viaje para prevenir actos terroristas.

Se dispuso compartir información en materia de investigaciones sobre actividades terroristas; el trato especial para las víctimas del terrorismo; celebrar reuniones de consulta para distintos efectos; incrementar y fortalecer iniciativas de cooperación bilateral, subregional y multilateral.

Este recuento demuestra qué tan comprometida y activa había estado la OEA para enfrentar el problema del terrorismo y por qué la Organización fue capaz de reaccionar tan vigorosamente a los horripilantes actos del 11 de septiembre del 2001.

En 1999 la Asamblea General acogió las recomendaciones de Mar del Plata y creó el CICTE con el propósito de promover la cooperación para prevenir, combatir y eliminar los actos terroristas y sus actividades. El CICTE tuvo su primera reunión regular en octubre de ese año y adoptó estatutos y un plan de trabajo. La OEA hizo del CICTE un marco eficaz de cooperación, sin menoscabo de los principios democráticos y con un adecuado equilibrio entre seguridad y libertades.

### **La respuesta hemisférica a los ataques del 11 de septiembre del 2001**

En 2001 las democracias de las Américas sufrieron un serio ataque. El 11 de septiembre, reunidos para aprobar nuestra Carta Democrática en Lima, nuestros ideales y nuestro estilo de vida fueron objeto de un ataque sin precedentes, mediante un acto salvaje de terrorismo que cobró la vida de ciudadanos de 30 de nuestros 34 Estados miembros. Estos ataques fueron el más grande desafío para nuestra civilización, nuestros valores, los derechos humanos y las libertades civiles, y para los principios de la tolerancia y el pluralismo que nos son comunes. Nuestras naciones expresaron con una sola voz a los Estados Unidos, nuestra nación hermana, el dolor, la indignación y la tristeza que sentíamos por la pérdida de miles de vidas inocentes, y oramos juntos por las víctimas y sus familias.

El ataque alevé de que fueron víctima las instituciones democráticas de los Estados Unidos de América nos movieron a ser fieles al compromiso histórico que nuestros Estados han pactado como reflejo de lo que piensan y sienten nuestros ciudadanos: los ataques contra los Estados Unidos, lo fueron contra todos los Estados americanos y ellos se han dado desde entonces asistencia mutua y tienen la decisión de acometer su defensa colectiva para hacerle frente al terrorismo.

La reunión simultánea de Cancilleres en el marco de la OEA y en el del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue una notificación a los terroristas y sus auxiliadores de que no nos íbamos a plegar a su barbarie, ni nos iban a intimidar con su terror. El Presidente George Bush, en nombre de los Estados Unidos de América, se puso de pie para decirle al

mundo que nadie va a doblegar a un país que encarna los valores democráticos que nos hermanan a todos los americanos en un destino común.

Nuestros gobiernos sin vacilaciones expresaron que harían todo lo que fuera menester para contribuir a someter a la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores, y castigarlos con todo el peso de las leyes.

Señalamos cómo nuestras decisiones debían estar dirigidas a eliminar el terrorismo de la faz de la tierra. Teníamos y tenemos que actuar con unidad, solidaridad y eficacia. Teníamos y tenemos que trabajar en todos los frentes: diplomático, económico, financiero, policivo, militar.

### **El fortalecimiento del CICTE**

Como ya lo mencionamos, en Mar del Plata, Argentina, creamos una instancia permanente de coordinación hemisférica contra el terrorismo, el CICTE, la cual desde entonces ha sido considerablemente fortalecida para hacer frente a este descomunal desafío y así poder destruir los sistemas de financiación de los terroristas; impedir su apoyo logístico; eliminar los santuarios; avanzar en el intercambio y en el análisis de la información de inteligencia; evitar los documentos falsos y reforzar los puestos fronterizos; avanzar en la asistencia legal mutua; fortalecer la cooperación jurídica y judicial; y agilizar los tramites de extradición. Los gobiernos de las Américas ofrecieron actuar de manera inmediata, unificada y concertada.

El fortalecimiento del CICTE le ha permitido actuar en torno a la formulación de políticas y la planificación. Se tomaron medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tuviesen capacidad de operar en nuestros territorios; para perseguir, capturar, enjuiciar y sancionar a los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas; para fortalecer la cooperación y el intercambio oportuno de información; y se reforzó la cooperación en los planos regional e internacional.

Igualmente se avanzó en modernizar los documentos de identidad y de viaje, y se ha mejorado significativamente la comunicación aduanera. Actualmente, el CICTE está trabajando junto con el Grupo de Expertos Gubernamentales en Delito Cibernético de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA) y con la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) en el desarrollo de una Estrategia Interamericana para Combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética, en desarrollo de un mandato de la Asamblea General de la OEA.

Existe una vasta tarea por realizar en materia de cooperación jurídica y judicial en materia de extradición, asistencia mutua en materia penal, exhortos o cartas rogatorias, recepción de pruebas en el extranjero, cumplimiento de medidas cautelares o eficacia extraterritorial de sentencias. También hay un campo de acción en materia de simplificación de los procedimientos y requisitos para la extradición de delincuentes transnacionales, las normas para asegurar el decomiso de activos fruto de los actos criminales y los demás actos de asistencia

jurídica mutua. En todo lo anterior se ha venido avanzando en el marco de las Reuniones de Ministros de Justicia y Procuradores Generales, como se describirá más adelante.

Se crearon mecanismos de cooperación de las labores antiterroristas de funcionarios judiciales, de policía, de inteligencia e investigación, así como de los responsables de definir las políticas públicas en este campo. En cuanto a los controles financieros, se decidió tipificar el delito de financiamiento del terrorismo; levantar la reserva bancaria, cambiaria y tributaria para estos efectos; y se dispuso adoptar por todos los países la suma de las 40 recomendaciones del *Grupe d'action financière sur le blanchement des capitaux* (GAFI), todas las convenciones sobre terrorismo de Naciones Unidas y la resolución 1373 del Consejo de Seguridad.

También se ha mantenido una acción permanente para incrementar la seguridad aérea, marítima y terrestre, mejorar los mecanismos de control del lavado de dinero, modificar o elaborar leyes y avanzar en la firma y ratificación de todos los instrumentos interamericanos contra el terrorismo.

Como se expresa en el capítulo relacionado con la REMJA, la cooperación jurídica y judicial contra el terrorismo ha sido tema central de los dos últimos encuentros de estas autoridades realizados en Trinidad y Tobago, en marzo de 2002, y Washington, DC, Estados Unidos, en abril de 2004.

La descripción que se hace en el citado capítulo de los avances dados en el marco del proceso de la REMJA permite confirmar que las decisiones y compromisos concretos y específicos adoptados en los encuentros de estos altos funcionarios y en las reuniones técnicas de las autoridades centrales en asistencia judicial mutua en materia penal, incluidas las que tienen que ver con el fortalecimiento de la cooperación en el área de extradición, así como los desarrollos dados en torno a la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal, son fundamentales para asegurar que nuestra acción colectiva en el combate contra el terrorismo sea efectiva, eficaz y oportuna.

### **La Convención Interamericana contra el Terrorismo**

Mención especial merece la aprobación en un tiempo récord de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. En efecto, luego de los trágicos hechos del 11 de septiembre, los países y la OEA nos dimos a la tarea de sistematizar las legislaciones y los compromisos en la lucha contra el terrorismo, en una legislación interamericana que diera cuenta de un férreo compromiso contra el terrorismo, preservando también la protección de los derechos humanos y las libertades públicas.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo sería aprobada menos de un año después, en la Asamblea de Barbados del 2002. Esta reafirmó el compromiso de los Estados miembros de la OEA de cooperar al amparo del derecho internacional. En desarrollo de la Convención, se han redoblado las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Se ha asegurado un mucho mejor control fronterizo, portuario y aéreo. Se dejó al lado una discusión complejísima que hacía difícil la definición del delito de terrorismo. Se entendió que incurría en actos terroristas todo aquel que incurriera en las conductas

contempladas en las Convenciones y serie de protocolos internacionales aprobados en las Naciones Unidas.

De igual forma se introdujeron elementos para facilitar la asistencia legal mutua, y se establecieron los casos en los cuales es inaplicable la excepción por delito político y la denegación de condición de refugiado o de solicitud de asilo, todo dentro del estricto marco de protección y defensa de los derechos humanos y del principio de la no discriminación.

### **La Conferencia Especial de Seguridad y el futuro del papel de la OEA**

La Conferencia Especial de Seguridad dispuesta por la Cumbre de Québec se realizó en México en el 2003 y fue el punto de llegada de una década de discusiones sobre los nuevos enfoques y definiciones sobre la seguridad hemisférica.

Lo anterior se explica por la necesidad de revisar el concepto de la seguridad hemisférica, su contenido, sus instituciones y sus alcances, a la luz de las formidables transformaciones que el mundo y nuestro hemisferio han vivido en los últimos 15 años.

En este lapso, el esquema bipolar de enfrentamiento que imponía un alineamiento de los países en campos opuestos finalizó. Terminó también, a veces coadyuvado por el fin de la Guerra Fría, el tiempo de las dictaduras y los regímenes autoritarios en las Américas. La democracia representativa, con poderes separados y autónomos, se convirtió en la regla aceptada por todos y en el valor primordial —base y objetivo— de la solidaridad continental.

La Conferencia reiteró que la arquitectura hemisférica de seguridad es fruto de un acuerdo democrático abierto y cooperativo en torno a un destino democrático en paz y democracia, con plena vigencia de las libertades públicas y los derechos humanos, y con el enfoque multidimensional aprobado en Barbados que reconoce que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y requieren de cooperación internacional.

La Conferencia partió del presupuesto de que un sistema de seguridad renovado requiere unos valores y principios guía, una agenda, unos foros para debatirla y herramientas para la acción. Esos valores son los que sustentan la identidad americana: la democracia y el respeto al Estado de Derecho. Son ellos los que permiten hacer compatible y armonizar el carácter multidimensional, y a veces en apariencia divergente, de las preocupaciones de seguridad de cada uno de los Estados de la región.

Los principios, por su parte, se desprenden de la Carta de la OEA: el respeto de la soberanía e integridad territorial, el derecho a la autodeterminación, la igualdad jurídica de los Estados, la no-injerencia en asuntos internos, la solución pacífica de controversias y el rechazo del uso de la fuerza o la amenaza de su uso para resolverlas.

Con igual jerarquía se deben conciliar el respeto a esos principios con la defensa de la democracia y la protección de las libertades públicas y los derechos humanos. A ellos debe agregarse el fundamento de nuestra acción multilateral que es la acción colectiva basada en la cooperación.

En materia temática, los aspectos ligados a la dimensión militar y estratégica de la seguridad siguen siendo primordiales. El objetivo debe ser la consolidación de un clima de confianza y respeto que sea el resultado de la credibilidad, la transparencia, la oportunidad de la información y el conocimiento mutuo respecto de las políticas de defensa, así como sobre el tamaño, dispositivo y equipamiento militares.

Para ello es indispensable seguir avanzando en la consolidación y profundización de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad adoptadas en Santiago y San Salvador. Hacia el futuro, cada una de ellas debería ser objeto de esfuerzos detallados para promover y extender su aplicación. La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA debe continuar su labor y convertirse en el instrumento principal para asegurar el cumplimiento de las decisiones de los Estados respecto de las medidas pactadas y para la consideración de desarrollos futuros.

La vigorosa aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad deberá facilitar el paso lógico siguiente, es decir, el inicio de consultas en temas de control y limitación de armamentos, incluyendo el desarme, particularmente de los sistemas de armas de carácter ofensivo. Este es un tema que sería procedente iniciar a escala subregional.

Se entiende que un proceso como éste no se puede llevar a cabo si se afectan de manera significativa las necesidades que tienen las fuerzas militares de mantener un nivel adecuado de preparación y disciplina de las tropas, conforme a estándares modernos, ni la posibilidad de modernizar y renovar periódicamente parte de sus equipos. Un paso en esta dirección permitiría sin duda destinar recursos crecientes al desarrollo social de los pueblos americanos.

Los temas de la agenda no se limitan a la integridad territorial del conjunto de la región frente a amenazas militares externas. Son factores de riesgo adicionales para la seguridad regional, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas, el crimen organizado, los desastres naturales, la degradación ambiental, y aún los problemas como la pobreza y la fragilidad de las economías más pequeñas frente a los desafíos de la globalización.

Es claro que frente a las circunstancias específicas de cada país, es necesario, como ya lo mencioné al comienzo del capítulo, justificar cada amenaza real para la seguridad de una nación. De no ser así terminaríamos con una definición sobre expandida de lo que constituye la seguridad hemisférica. La OEA, como foro de discusión política, debe responder al conjunto de estas preocupaciones.

Como también lo mencionamos ya, la región deberá avanzar con el apoyo y reconocimiento de los esquemas y mecanismos binacionales y subregionales, y afinar los instrumentos temáticos específicos. Las decisiones políticas expresadas en la declaración del Mercosur, Chile y Bolivia, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, o el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, conforman bloques concurrentes que deben converger, encontrar apoyo y a su vez sustentar el esquema hemisférico.

La Comisión de Seguridad Hemisférica es el espacio idóneo para el diálogo, el intercambio y la negociación de instrumentos de cooperación. Ella debe abrirse a ideas y propuestas que se adelanten en los diferentes foros, políticos y académicos, dentro y fuera de la región. Más

importante aún, debe ser capaz de articular y coordinar los trabajos y aportes de los foros especializados del Hemisferio, en particular la Conferencia de Ministros de Defensa a la que parece haber llegado el momento de articular dentro del proceso de cumbres hemisféricas de mandatarios.

Algo similar sucede con la Junta Interamericana de Defensa. Su vinculación jurídico-institucional con la Organización debería ser clarificada ya que es fundamental que la Junta y todos los demás elementos del sistema se integren y relacionen bajo la dirección política de los gobiernos a través de la Organización, para cumplir con la decisión de los Presidentes y Primeros Ministros de contar con un renovado y fortalecido sistema de seguridad.

El Hemisferio debe igualmente avanzar en adoptar una metodología común para la medición de gastos de defensa. Creo que la limitación de gastos militares es hoy una seria posibilidad en algunas de las subregiones de nuestro hemisferio. Sin duda la Comisión de Seguridad Hemisférica es el escenario para trabajar en lo que el Consenso de Miami señaló como medidas de naturaleza militar, como también de aquéllas denominadas medidas generales.

Para ciertos temas específicos debemos seguir desarrollando herramientas particulares. En materia de lucha contra el narcotráfico, la CICAD ha demostrado plenamente no sólo su capacidad para generar propuestas de política cooperativas y equilibradas, sino también para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos nacionales y subregionales. Ha desarrollado también un cuerpo de conocimiento particularmente útil en temas relacionados con el narcotráfico como el lavado de activos o el tráfico ilícito de armas. Esta experiencia está y debe seguir siendo aprovechada por la Comisión de Seguridad Hemisférica.

Frente al terrorismo, la creación del CICTE es un paso importante, pero creo que esta entidad requiere y merece mayor apoyo por parte de los Estados miembros, y creo también que ella debería servir para facilitar, preparar y asistir a las autoridades nacionales encargadas del tema, con el fin de que su participación sea lo más fructífera posible.

Los desastres naturales también pueden convertirse en amenazas, tal y como ha sido reconocido en el tratamiento de las amenazas a la seguridad de los pequeños Estados insulares. Pero su tratamiento requiere integrar todas las facetas de esta problemática, desde los esquemas de desarrollo y la reducción de las vulnerabilidades, hasta la atención humanitaria de urgencia y la reconstrucción posterior. Para ello, es necesario que las labores del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales se intensifiquen.

Con estos ejemplos quiero subrayar que debemos tener herramientas y mecanismos adaptados a cada tema, y reconocer y aprovechar la sinergia existente entre todos ellos, lo cual debe redundar en un tratamiento más completo e integral de la agenda global de seguridad.

Todos estos foros deben no sólo articularse de manera estrecha entre sí, sino también y sobre todo responder coordinadamente a las decisiones y orientaciones de política que los máximos representantes de los Estados miembros adopten.

En el futuro habrá que estudiar propuestas concretas para revisar de manera franca y directa las herramientas jurídicas con las que cuenta el Hemisferio en estos temas. Estoy pensando principalmente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, o Tratado de Río, así

como en el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias. Es claro que tales instrumentos adolecen de varias carencias y falencias, la principal tal vez su falta de universalidad. Por lo tanto, esos instrumentos deben ser revisados, actualizados o reemplazados de manera que permitan aglutinar a todos los Estados de la región.

En México el Hemisferio estuvo de acuerdo en torno a la desuetud de los conceptos tradicionales de seguridad nacional, algunos de los cuales murieron con el fin de la Guerra Fría y que nos condujeron tantas veces a sacrificar nuestras democracias y los derechos de nuestros ciudadanos. Tal enfoque fue reemplazado por una concepción de nuestras sociedades que cobija aspectos económicos, sociales y políticos, felizmente consagrados en la Carta Democrática Interamericana y que sintetiza nuestro esfuerzo por hacer de la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos la razón de ser de nuestra existencia como organización regional.

El debate también mostró que en el Hemisferio hay más espacio para la acción diplomática, para la prevención de conflictos, para la cooperación que crea sinergias y voluntades permanentes, indispensables para la preservación de la paz y la seguridad. Este tema lo detallo en el capítulo de solución pacífica de controversias.

Atrás describimos también como hemos sido un Hemisferio relativamente más pacífico por la creación de instituciones jurídicas y políticas que han servido como instrumento de solución pacífica de controversias y ha evitado que muchas de éstas se conviertan en crisis internacionales. La OEA, no me cabe duda, ha cumplido con el mandato asignado en el artículo octavo de la Carta de Naciones Unidas en la preservación de la paz.

### **Fortalecer el rol de la OEA en materia de seguridad ciudadana**

Desde la “Nueva Visión” propusimos que la organización acometiera el estudio de los temas de seguridad ciudadana, lo cual conseguimos sólo de manera muy parcial. Encontramos resistencias fundamentadas en temores de que abordar esos temas pudiera significar abrir un espacio para el uso de medios no pacíficos a la solución de problemas de esta naturaleza. No obstante, el vertiginoso crecimiento del crimen transnacional en estos tiempos de globalización le ha dado cada vez más peso al examen de estos temas en nuestras sociedades, particularmente en las grandes urbes. Tal vez la circunstancia de que estos temas son más de índole local es lo que no ha permitido interesar lo suficiente a gobiernos nacionales. La contratación de costosísimos asesores extranjeros se ha tornado en la costumbre cuando hay un camino fértil en la arena multilateral.

Las evidencias son amplias. Estudios académicos, estadísticas criminales, investigaciones periodísticas y encuestas de opinión de manera consistente muestran que la población percibe el ascenso de la criminalidad común, de la violencia y de la inseguridad en general como uno de los problemas más agudos. Aunque no se trata de un fenómeno particular y exclusivo de las Américas, si es más crítico en este continente que en otras regiones y, aunque no afecta a todos los países por igual, es una situación que ha tocado un número creciente de naciones del Hemisferio.

Según estadísticas más o menos confiables, la violencia ha tenido en los últimos años una tendencia creciente y generalizada, tanto en el continente como en el Caribe. Los niveles de asesinatos para América Latina, que se habían mantenido en un rango relativamente estable por varias décadas, se elevan drásticamente. Las cifras agregadas para la región en los '90 en su conjunto se duplican frente a la década de los '80, hasta superar la cifra de 30 asesinatos por cada 100.000 habitantes año. Esa misma cifra había sido de 12.5 en 1960, de 10 en 1979, de 14 en 1980 y de 16.9 en 1985. Los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sitúan la tasa de homicidios en 19,3 en el 2000, y es de 27,5 para nuestros países con ingreso medio y bajo. Este es el indicador de violencia más simple: cuadruplica algunas regiones del mundo y es dos veces mayor que el promedio mundial.

No hay duda pues de que se trata de un problema que tiene un costo humano, político y económico en toda la región; afecta la calidad de vida de amplios sectores de la población; impide los procesos de desarrollo económico y es un factor negativo para la inversión; erosiona la capacidad del gobierno y la credibilidad pública de las instituciones; produce un efecto negativo en la preservación de los derechos humanos; afecta el desempeño de la administración de justicia y de los organismos policiales; y perpetua el círculo ilegal de la violencia y por ende impide realizar plenamente los principios democráticos.

Un distinguido autor en estos temas, Juan Luis Londoño, q.e.p.d., trató de desentrañar el costo de la violencia en términos humanos, e indicó que la patología de la violencia representa para cada latinoamericano una pérdida que es tres veces más alta que en el resto del mundo. Y en términos estrictamente económicos, el mismo autor indica que los costos de la violencia como proporción del PIB se duplicaron en América en los últimos 15 años. Pasaron del 0.8 del PIB al 1.6 del PIB a mediados de los '90. Como ya lo hemos referido, la CICAD está desarrollando una metodología en este tema a través de su observatorio sobre las drogas.

### **Un intento de radiografía de la violencia ciudadana**

Voy a referir alguna evidencia académica que considero esencial para el planteamiento de los problemas de seguridad ciudadana y sobre el carácter común que ellos tienen para los ciudadanos americanos.

Es bueno señalar que no hay explicaciones simples ni generalizaciones aceptables sobre el por qué del ascenso del crimen común, el que de manera creciente se expresa en hechos de violencia. Las causas para explicar un comportamiento criminal anormal en una sociedad son variadas y los especialistas en el tema, académicos, sociólogos y más recientemente epidemiólogos, señalan un amplio espectro de posibles causas. Se pueden agrupar en cuatro grandes conjuntos de hipótesis principales, no necesariamente excluyentes. En nuestros trabajos en la OEA hemos identificado esos conjuntos de razones así:

Una primera corriente trata la relación entre el crecimiento poblacional y la incapacidad del sector productivo para absorber la población en capacidad de trabajar. Esta incapacidad de absorción de mano de obra se traduce en que para ciertos sectores que encuentran dificultades para ubicarse laboralmente, la actividad criminal se convierte en una alternativa de

supervivencia. Esto se acentúa particularmente en los jóvenes, en especial entre quienes no han tenido experiencia laboral previa. Es indudable la participación creciente de jóvenes como perpetradores y también como víctimas de la violencia.

Un segundo conjunto de hipótesis es el que relaciona el crimen con la pobreza, e indica que si ésta aumenta también se incrementa el nivel de criminalidad de la sociedad. En lo que hace relación con la pobreza como causa, tendríamos que decir que las evidencias empíricas son contradictorias. Por una parte no hay consistencia en los resultados de investigaciones comparadas que muestren de manera concluyente una correlación regional entre índices de violencia y las zonas de mayor pobreza.

Estas comparaciones, que en los Estados Unidos encuentran una relación entre pobreza, desigualdad y tasa de homicidios, no son concluyentes en los países latinoamericanos. En este caso lo que habría que indagar es hasta dónde tal relación se pueda dar más bien con factores de creciente desigualdad o de percepción de que ésta se ha profundizado. Lo que es claro para América Latina es que los más altos índices de delincuencia se presentan en las grandes ciudades. Y que los patrones de violencia han seguido los de urbanización, particularmente del tipo que se da entre nosotros: segregado, desordenado, vertiginoso.

El tercer grupo de hipótesis resalta la importancia de motivaciones de carácter social que incentivan un comportamiento individual o una acción criminal específica. Estas se encuentran más en elementos éticos, presentes y aceptados en diversos estratos de la sociedad, que en condiciones específicas de pobreza, o en la incapacidad de la economía para absorber a los jóvenes. En cuanto este grupo de hipótesis señalaría ciertos valores asociados a aspectos culturales, como la aceptación directa o indirecta frente al uso de la violencia, al validar y tolerar conductas como el consumo incontrolado de alcohol, el uso permisivo de drogas psicoactivas o el porte de armas por civiles, y que indudablemente inciden en mayor violencia.

Una determinada ética social puede distorsionar el comportamiento de ciertos individuos y los puede hacer propensos a incurrir en conductas criminales. La impunidad, la ilegitimidad del estado, o incluso la abierta injusticia de la acción judicial y la falta de sanción a conductas criminales, pueden alentar una cierta aceptación a comportamientos delincuenciales.

Fenómenos extendidos de corrupción a alto nivel pueden crear la sensación entre sectores sociales desfavorecidos de una aguda ilegitimidad de las normas vigentes, y usualmente escándalos sobre delitos de cuello blanco o de corrupción de altos funcionarios del estado, van asociados a olas de delincuencia común. El sentimiento de que los poderosos y los privilegiados delinquen y que la impunidad es rampante, por lo general validan una cierta aceptación social hacia el delito entre los sectores más pobres.

Pero las más evidentes manifestaciones de la cultura de la violencia tal vez se dan en la desmovilización de contingentes guerrilleros, o incluso en la reducción de ejércitos que frecuentemente se transforman en delincuentes y bandas armadas.

Una cuarta corriente explicativa enfoca el problema de inseguridad desde el punto de vista político, en particular enfatiza en desajustes temporales de la estructura política, derivados de la transición a la democracia. Muchos países latinoamericanos no han sido

completamente exitosos en establecer una de las piedras angulares de la democracia: el control legal de la violencia.

Quisiéramos señalar que en América Latina el retorno de los gobiernos civiles trajo la esperanza de que los derechos humanos buscados por los opositores políticos bajo regímenes militares fueran extendidos a todos los ciudadanos, especialmente a los grupos menos favorecidos y más vulnerables. Mientras las más oprobiosas formas de violación a los derechos humanos por parte de los regímenes militares fueron eliminadas por los gobiernos civiles, las largamente esperadas democracias no fueron exitosas en cumplir el papel de guardianes del orden público y protectoras de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Traer paz y seguridad a las sociedades a través de mecanismos de aplicación de la ley es todavía un proceso precario en muchos países.

En la Secretaría General de la OEA otorgamos gran importancia a los trabajos y estudios que vienen realizando autoridades e investigadores, a través de los cuales se busca volver sobre estas causas y los efectos vinculados a los fenómenos de violencia y de criminalidad, al igual que sobre el resultado de las diversas medidas dispuestas para enfrentarlos. Sería bueno poder avanzar de una manera más metódica y colectiva en conocer los trabajos, estudios y análisis que nos brindarán una visión más acorde con la realidad del problema y que nos permitirán conocer las diferentes acciones propuestas o que han sido puestas en marcha.

Más allá de las estadísticas, más allá de estas explicaciones y de las dimensiones exactas del crecimiento del crimen y la violencia en cada país, las consecuencias de esta situación se reflejan en una percepción de la gente respecto del estado. Se trata de un sentimiento generalizado en el cual los ciudadanos perciben que las instituciones, a las cuales en general respetan y no confrontan, no les están dando protección a su vida, ni garantías a sus actividades diarias, ni seguridad a sus bienes.

Los casos citados anteriormente nos permiten tener una idea de la compleja gama de factores y elementos que pueden entrar en juego a la hora de fijar políticas y de emprender acciones en este campo. Creemos que sigue siendo importante enfocar los factores que resultan relevantes en la generación o proliferación de los fenómenos de violencia y criminalidad.

La multiplicidad y diversidad de acciones que se proponen obedece, entre otras razones, a que la elaboración conceptual del tema aún es incipiente, lo que a su vez ha impedido integrar, bajo un mismo cuerpo, las diferentes iniciativas y programas desarrollados así como los logros obtenidos. Esta misma dispersión, sin duda alguna, ha impedido a las autoridades y gobiernos de los diferentes países elaborar un sistema que les permita compartir los conocimientos alcanzados y los resultados obtenidos, así como analizar las variaciones que pueden presentarse sobre los diferentes conceptos.

Lo anterior significa que bajo ninguna circunstancia sería aconsejable proponer un simple traspaso de las acciones desarrolladas en determinada región o país a otro de iguales o parecidas condiciones. A cambio de esto, creemos que facilitar el estudio y análisis de las diversas acciones adelantadas en cada país, puede constituir el camino más indicado para propiciar la toma de decisiones por parte de las autoridades respectivas, conforme a sus propias políticas.

También debemos hacer algunas consideraciones sobre el procedimiento utilizado para la elaboración de las informaciones estadísticas relacionadas con la materia, y en especial sobre la toma y procesamiento de los datos. Un rápido examen efectuado a las estadísticas disponibles nos permite concluir que no sólo existen diferentes criterios para la clasificación de los hechos que se desean estudiar, sino que en la recolección de la información en ocasiones participan diversas autoridades y organismos que carecen de orientación y coordinación adecuadas. Se han encontrado diferencias no sólo de país a país, sino inclusive dentro de uno mismo.

### **Un programa especial de seguridad ciudadana**

Un programa especial de seguridad debería dedicarse a cuatro áreas de trabajo: Prevención, legislación penal, estructura de aplicación de la ley y sistema penitenciario.

Las políticas preventivas pueden clasificarse en dos clases: aquéllas encaminadas a actuar sobre los factores generales que se consideran asociados al delito, como pueden ser la desigualdad económica, la inestabilidad familiar, la educación o formación para modificar actitudes individuales y para prevenir conductas desviadas, y las políticas que enfatizan su acción en la reducción de oportunidades para cometer delitos.

El énfasis de las medidas de carácter preventivo se ha centrado en el control de armas por civiles; control a organismos de fuerza pública y control a sistemas de vigilancia privada; la adopción de mecanismos orientados a atender los conflictos que surgen en las comunidades; programas de rehabilitación y de resocialización; y el tratamiento brindado a sectores particularmente vulnerables de la población, en especial los menores y los jóvenes.

También se han adoptado medidas encauzadas a fortalecer las respuestas en el campo educativo, en la preservación del núcleo familiar, en la protección de los derechos humanos, en el mejoramiento de las condiciones sociales, en la mayor participación de los ciudadanos en la adopción de las políticas y en la fiscalización de las acciones emprendidas.

La estructura legal y el marco penal en particular son de manera frecuente objeto de iniciativas que buscan atacar la delincuencia. La fuerza de la ley, en concreto la dureza o laxitud de las penas contempladas para los delitos, como elemento para sancionar o inhibir conductas delincuenciales. Con frecuencia se fijan nuevas conductas delictivas, se agravan las sanciones de orden penal, se aplican penas más severas a determinadas formas delincuenciales y se fijan nuevos procedimientos investigativos y sancionatorios. Se requiere tener a mano y estimular evaluaciones sobre la eficacia de determinadas estructuras penales, fomentar estudios comparados e impulsar el intercambio de experiencias que pueden contribuir a tomar mejores decisiones en este campo.

En cuanto a la estructura y aplicación de la ley, tendríamos que señalar que en los sistemas de investigación, de administración de justicia y en los cuerpos policiales y de seguridad recae tanto el poder preventivo como el punitivo de una sociedad. La modernización, la comparación de experiencias exitosas a nivel internacional de los sistemas de aplicación de la ley y la formación de personal son terreno fértil para la cooperación.

Capítulo especial entre los asuntos que afectan la seguridad ciudadana merece el relacionado con las autoridades de policía encargadas de poner en vigencia las fórmulas y medidas dispuestas. Además de las medidas preventivas adoptadas, de la legislación establecida para combatir el delito y la criminalidad, de los esfuerzos para reducir el ambiente de oportunidades para delinquir, debemos poner nuestra atención en la calidad, la preparación, la idoneidad de quienes tienen como función principal hacer respetar la ley y asegurar los derechos y garantías ciudadanas.

Podemos señalar, sin caer en innecesarias generalizaciones, que el desarrollo institucional de los cuerpos de policía en el Continente ha sido precario. La tendencia autoritaria que dominó el panorama latinoamericano por décadas recargó en las fuerzas militares la función de mantenimiento de la seguridad ciudadana. Esto en cierta forma relegó los cuerpos de policía a ser apéndices de las organizaciones militares y en no pocos casos la función de policía fue y es ejercida directamente por dependencias militares.

La nueva realidad democrática de Latinoamérica, en la que los militares han retornado a sus cuarteles y se discuten alternativas sobre nuevas funciones militares, es adecuada para analizar las responsabilidades y las funciones relacionadas con la prestación de servicios de seguridad ciudadana. Como ya lo mencionamos, la condición civil o militar del cuerpo policial puede tener poca relevancia a la hora de determinar la calidad de la función que cumple.

En otras latitudes, y aún aquí en las Américas, existen policías organizadas dentro de parámetros militares, respetadas y eficaces. Lo que sí puede resultar determinante para garantizar su idoneidad e independencia es que se encuentren organizadas bajo el control de autoridades civiles y que esté claramente establecida la responsabilidad tanto política como judicial de sus actuaciones.

Las políticas penitenciarias y carcelarias constituyen otro tema crítico en que tenemos que continuar y fortalecer la cooperación hemisférica, a partir de los avances que ya se han iniciado con los compromisos y decisiones adoptados en la primera reunión de las autoridades responsables de dichas políticas en los Estados miembros de la OEA, celebrada en octubre de 2003, y con las que la van a continuar, en el marco del proceso de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA).

Esta es un área en la que todos tenemos problemas, de muy variada naturaleza o con diferentes alcances. Algunas de las dificultades en este campo tienen que ver con aspectos estructurales asociados con las restricciones presupuestales. En un contexto de estrechez financiera, los Gobiernos y Congresos prefieren dedicar los muy limitados recursos existentes a atender las necesidades en salud, educación o en otros servicios o infraestructura básica para la población en general. Es evidente que los ciudadanos prefieren que se construyan escuelas u hospitales, en lugar de cárceles. Esa es una limitación que, de una u otra manera, todos tenemos, pero que en algunos casos hace que tengamos verdaderas crisis penitenciarias y carcelarias con alcances muy graves y profundos.

Las políticas en esta materia merecen una especial atención tanto por razones humanitarias como por consideraciones de eficacia y eficiencia en la lucha contra el delito. Numerosos

estudios muestran el alto peso de la reincidencia de delincuentes y el creciente fenómeno de la delincuencia organizada en el interior de las cárceles. Esto indica de por sí fallas en los mecanismos de resocialización y rehabilitación de los reclusos, así como en los de vigilancia y control de los mismos.

De otra parte, los recursos que las sociedades y los Estados invierten en combatir la delincuencia están representados, en parte, en los delincuentes aprehendidos, en proceso o condenados. No invertir lo suficiente en este campo puede significar para las sociedades dilapidar los recursos, siempre escasos, que se gastan para llevar los delincuentes a las cárceles.

Otras de las dificultades que se presentan en este campo tienen que ver con problemas estructurales de los sistemas de justicia. De hecho, las políticas penitenciarias y carcelarias son un componente muy importante pero, en todo caso, apenas una parte de un conjunto más amplio constituido por los sistemas de justicia.

En este sentido, en la mayoría de los casos, los sistemas penitenciarios y carcelarios han corrido la suerte de la justicia en general, la cual durante muchos años estuvo olvidada y reducida a una suerte de cenicienta de las instituciones públicas. Los sistemas penitenciarios y carcelarios, a su vez, la más de las veces, han sido uno de los eslabones ignorados de los procesos de reforma a la justicia. Esto los ha convertido, por su parte, en la cenicienta de la justicia.

Los anteriores son algunas de las fallas estructurales que afectan a los sistemas penitenciarios y carcelarios. Sin embargo, más allá de ellas, hay numerosos problemas que se presentan en la administración y manejo cotidiano de estos sistemas, para cuya solución puede contribuir el intercambio de información y de experiencias entre las autoridades directamente responsables de ellas.

Los problemas que se presentan en nuestras cárceles son tantos, tan frecuentes y de magnitudes tan significativas que no parece tener sentido que ellos se busquen afrontar solitariamente, sin conocer las soluciones que otros han encontrado para dificultades similares; las señales de alerta que conviene tener en cuenta para su puesta en marcha o ejecución; o los errores o fracasos en que otros han incurrido en la aplicación de formulas o alternativas que en un momento dado se conciben o se piensan aplicar para hacer frente a determinados problemas.

Así lo ha confirmado la primera reunión de autoridades responsables de las políticas penitenciarias y carcelarias de los Estados miembros de la OEA, la cual formuló recomendaciones específicas para continuar y consolidar el proceso de cooperación entre nuestros Estados en este campo que fueron adoptadas en su integridad por la Quinta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA V), celebrada en Washington D.C., Estados Unidos, en abril de 2004.

### **La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia**

Fue a partir de estos razonamientos que propuse conformar un grupo de expertos para hacer un diagnóstico y formular recomendaciones en materia de estadísticas de criminalidad, así

como crear una red de autoridades que facilite examinar y analizar las experiencias para enriquecer el conjunto de instrumentos empleados en la lucha contra el crimen. De igual forma, he visto la necesidad de un banco de datos de información que incluya los elementos de orden constitucional, legal y organizativo y las estadísticas, estudios y análisis realizados; promover programas de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de contrarrestar los fenómenos de violencia y criminalidad; e incluir en la agenda de algunas de las reuniones de los alcaldes de grandes ciudades el examen sistemático de estos temas.

Manifesté que el sistema multilateral de instituciones debe ayudar con la movilización de recursos de cooperación horizontal para promover el estudio y conocimiento de medidas y políticas adoptadas en otras regiones o países.

Como resultado de nuestras inquietudes y en conversaciones con el Banco Mundial y el BID buscamos algunos espacios de trabajo conjunto que nos permitieran afrontar los retos de la criminalidad urbana y desarrollamos algunas iniciativas académicas.

Fruto de ello, en Medellín, en abril de 1999, se celebró la primera reunión de expertos gubernamentales para hacerle frente a los problemas del crimen y la delincuencia. Los datos recolectados, a pesar de sus deficiencias de recolección y sistematización, nos mostraban, como ya lo citamos, que la tasa de homicidios en el Hemisferio se había duplicado en tan sólo una década, y que son más del doble que cualquier otra región del mundo y seis veces mayor que el promedio mundial.

Nos pusimos en la tarea de mejorar los instrumentos de medición y la creación de un incipiente banco de políticas frente al crimen y la violencia, a través de la creación en junio de 2000 de la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, UNESCO y el Banco Mundial. Buscamos mejorar la capacidad de las políticas públicas de prevención, legislación penal, estructura de aplicación de la ley y sistema penitenciario.

Es clara la compleja gama de factores que pueden entrar en juego a la hora de fijar políticas y de emprender acciones en este campo. La multiplicidad y diversidad de eventuales acciones obedecen a que la elaboración del tema es aún incipiente, lo que a su vez ha impedido integrar, bajo un mismo cuerpo, las diferentes iniciativas y programas desarrollados así como los logros obtenidos. Esta misma dispersión sin duda alguna ha impedido a las autoridades y a los gobiernos de los diferentes países elaborar un sistema y una metodología que les permitan compartir los conocimientos alcanzados y los resultados obtenidos, así como analizar de manera comparativa las variaciones que puedan presentarse por diversos conceptos.

Debemos complementarlos con instrumentos de medición tales como las encuestas de victimización que permitan disminuir la tasa de subregistro y den mayores luces sobre las circunstancias de ocurrencia del delito, de manera que puedan definirse con mayor precisión las prioridades para la acción. En este sentido, una aproximación inspirada de la epidemiología, que permita avanzar en la identificación de circunstancias, ocurrencias y factores de riesgo, sería de gran utilidad para el diseño de intervenciones efectivas.

También debemos hacer diversas consideraciones sobre el procedimiento utilizado para la elaboración de las informaciones estadísticas relacionadas con la materia y en especial sobre la toma y el procesamiento de los datos. Hemos concluido que no sólo existen diferentes criterios para la clasificación de los hechos que se deben estudiar, sino que en la recolección de la información participan diversas autoridades y organismos que carecen de orientación y coordinación adecuadas. Se han encontrado diferencias no sólo de país a país, sino incluso al interior de los mismos.

También se han adoptado medidas encauzadas a fortalecer las respuestas en el campo educativo, en la preservación del núcleo familiar, en la protección de los derechos humanos, en el mejoramiento de las condiciones sociales, en la mayor participación de los ciudadanos en la adopción de políticas y en la fiscalización de las acciones emprendidas. La educación, por ejemplo, es un elemento clave dentro de la prevención. Y no me refiero hoy a la necesaria elevación del nivel educativo general de la población. Estoy pensando en campañas específicas para educar y prevenir la violencia familiar y el abuso, incluido sexual, de los niños. Construir relaciones de confianza y respeto en el seno de la sociedad, y entre ésta y las autoridades, es una condición indispensable para devolverle la seguridad a los hogares, calles y parques de nuestras ciudades.

Un elemento que debe alentarnos es el éxito que están teniendo las autoridades en diversos países del Hemisferio en materia de reducción de los niveles de criminalidad. Casos como los de Estados Unidos, tanto en el ámbito nacional como de algunas ciudades como Nueva York o Bogotá, en aquélla con una política de cero tolerancia, y en ésta con un componente mayor de educación ciudadana, muestran que es posible, con las peculiaridades de cada caso, disminuir los niveles de delincuencia de una manera sistemática y continuada.

### **Las tareas por delante**

Algunas propuestas que son factibles para acometer en el futuro son:

1. Sistemas de recolección de estadísticas criminales. Se buscaría promover la unificación de criterios en la recolección de estadísticas relevantes sobre el tema de criminalidad. Para ello, se conformaría un grupo de expertos para que estudie el problema y formule recomendaciones que puedan ser desarrolladas por la OEA y los países miembros. Igualmente, podríamos mantener un banco de información sobre algunos indicadores de criminalidad en el Hemisferio y sobre los nuevos métodos y técnicas de medición, registro y seguimiento de los indicadores de violencia.
2. Banco de políticas frente al crimen y la violencia. La idea es recopilar un conjunto de políticas y programas preventivos aplicados en distintos países y ciudades del Hemisferio y promover mecanismos para el intercambio de los mismos. El objetivo, en el mediano plazo, sería establecer un sistema de información hemisférica que difunda la información sobre experiencias exitosas en la lucha contra el delito y la prevención de la delincuencia.

3. Capacitación en los campos de policía, criminología e investigación criminal. La idea sería que pudieran fortalecerse los intercambios de entrenamiento y formación en todas estas áreas, así como en las de prevención, para que el cuerpo de conocimiento desarrollado y probado en un país pueda compartirse con otros.
4. Cooperación con otras entidades multilaterales, gobiernos, fundaciones privadas y ONGs. Para algunos de los propósitos enunciados anteriormente, sería necesario fortalecer más el apoyo y la coordinación de entidades como el BID, OPS, UNESCO, Banco Mundial y las fundaciones privadas que vienen apoyando la investigación académica en estos temas y tienen disposición de avanzar de manera colectiva en la ejecución de proyectos. Hemos venido trabajando, a través de la Coalición anteriormente mencionada, en el apoyo de los esfuerzos nacionales en materia de prevención, pero la temática debe recuperar la importancia que merece en el seno de los cuerpos políticos interamericanos.

Queda un largo camino por recorrer para examinar diversos problemas sobre violencia bajo una óptica subregional. Es necesario establecer un sistema de formación policial profesional, y contar para ello con la experiencia y conocimiento que brindan establecimientos de reconocida trayectoria. Valdría la pena establecer un programa de becas y otros mecanismos similares.

Deseo señalar que pocos temas como éste requieren de un enfoque multidisciplinario. La OEA debe ofrecer su concurso y apoyo en la etapa de reflexión y aprendizaje, en la tarea de allegar información, clasificarla y preservarla de una manera que sea útil a todos, y en la puesta en práctica de las medidas que a bien tengan acordar los países.

## **V. DERECHOS HUMANOS**

---

La Historia de las Américas ha sido una de luchas por la libertad, la defensa de la dignidad humana y de los derechos de cada ciudadano. Los documentos que fundamentan el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión-CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte), especialmente el Pacto de San José y sus Protocolos, configuran un verdadero monumento a los valores que todos compartimos, y han sido un baluarte eficaz contra las dictaduras, los abusos y las desviaciones autoritarias. La Carta Democrática Interamericana le dedica su segundo capítulo al estrecho vínculo que existe entre los derechos humanos y la democracia. Resalta también el mecanismo de la Comisión y la Corte, y reafirma la intención de los Estados miembros de fortalecerlo. Sin duda, la Corte y la Comisión han demostrado que son capaces de defender las libertades y los derechos fundamentales de todos los americanos, en medio de un clima de mayor respeto por los valores democráticos.

Pero esto no significa que no debemos continuar fortaleciendo el Sistema o ahondar en sus fortalezas. Desde los comienzos de mi gestión, se reformuló la manera de trabajar en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, a la luz de la nueva realidad política regional. Y si bien las instituciones de la OEA, en esta materia, gozaban de bien ganado prestigio, no es menos cierto que la única forma de mantenerlo fue fortaleciendo el Sistema mediante un esfuerzo sostenido.

### **Hacia una Nueva Visión de los Derechos Humanos**

Para el logro de estos propósitos, trabajamos con los Estados miembros, la sociedad civil especializada y los órganos mismos del Sistema se empeñaron en ofrecer ideas y propuestas para avanzar en un examen de cómo fortalecer y, si era necesario, reformar el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

El aporte analítico principal de la Secretaría General fue presentado en diciembre de 1996, y se titulaba “Hacia una nueva visión del sistema interamericano de derechos humanos”. El estudio, si bien contenía algunas recomendaciones sobre acciones a tomar con respecto a algunos temas en particular, tuvo siempre como propósito producir un efecto catalizador, es decir, provocar el debate y ampliar la discusión para considerar soluciones más allá de los confines del sistema actual. Partió de la base de que se podía entender la problemática de los derechos humanos por medio de tres conceptos fundamentales.

En primer lugar, a pesar de que la lucha contra el abuso de los derechos humanos siempre es un tema que tiene prioridad absoluta en nuestra agenda hemisférica, el Sistema está crónicamente desnutrido de recursos financieros.

En segundo lugar, las líneas de defensa de los derechos humanos están penetrando cada vez más el escenario doméstico; los sistemas nacionales pesan cada vez más en la tarea de protección, y es necesario modificar nuestro instrumento regional para poder estimular y fortalecer esa tendencia.

En tercer lugar, no todos los Estados miembros son parte del Sistema. Ya no es suficiente exhortar a los Estados miembros a que se adhieran a la Convención Americana sobre

Derechos Humanos. Tenemos que entender las razones por las cuales aún no hemos logrado una adhesión universal al Sistema y buscar una serie de soluciones eficaces para lograrlo.

El estudio, específicamente, propuso cambios en el manejo de los casos, entre ellos: aclarar el tema de admisibilidad, examinar el concepto de revisar las decisiones de los órganos nacionales, crear una relación más fluida entre la Corte y la Comisión, y modificar el papel que juega la Comisión en los casos que se presentan ante la Corte.

Más allá de los casos, una premisa central de los cambios estructurales que se exponían fue la necesidad de revincular los sistemas regionales y los nacionales con enlaces operacionales especiales, con magistraturas nacionales, fiscalías y oficinas de los ombudsmen.

Finalmente, y de manera más polémica, el estudio planteó la idea de no perder la oportunidad de debatir y examinar a fondo la viabilidad de cambiar profundamente los modelos de promoción y vigilancia de los derechos humanos para nuestra región, aun cuando ello requiera cambios de la normatividad actual de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Los logros del proceso de fortalecimiento**

Una nueva lectura de algunas de las propuestas planteadas a fines de 1996 revela lo mucho que se ha logrado avanzar en el Sistema en apenas unos pocos años, fundamentalmente, como consecuencia de las decisiones y las actuaciones de la Corte y de la Comisión.

Los procedimientos de trámite de los casos, que en un momento fueron objeto de fuertes críticas, han mejorado notablemente. Se han aclarado significativamente las reglas que rigen en la etapa de admisibilidad de los casos ante la CIDH. Ésta y la Corte tramitan hoy un mayor número de casos de las más diversas materias y del más vasto alcance. El afinamiento del Reglamento de la Comisión y de la Corte aumentó su eficiencia, incrementó de manera significativa el número de casos sobre los cuales se pronunciaron y emitieron recomendaciones. La jurisprudencia del Sistema se ha hecho, en general, más completa y accesible a través de la tecnología de Internet. Las relaciones entre la CIDH y la Corte son hoy más fluidas.

El Sistema es hoy más transparente y, desde el punto de vista administrativo, mucho más autónomo. Hemos ido avanzando en darle a la Corte y a la Comisión la mayor autonomía institucional posible, lo que les permite manejar su presupuesto y tomar sus decisiones administrativas y de personal sin injerencia de la Secretaría. Se ha avanzado en la aceptación del papel que deben desempeñar los representantes de la sociedad civil. En este sentido, el Sistema de los Derechos Humanos ha cumplido para la OEA un papel didáctico e ilustrativo en torno a la participación exitosa y efectiva de la sociedad civil en las tareas de la Organización.

Tiene particular importancia, también, la creciente práctica de las soluciones amistosas. En el período 1996-1999, siete casos de la CIDH fueron resueltos a través de este mecanismo; en cambio, entre 2000 y 2003, el número aumentó a 34 casos.

El Proceso de Cumbres influyó mucho en el desarrollo de este proceso. De la Cumbre de Chile surgió un claro mandato para fortalecer nuestras instituciones de derechos humanos,

para profundizar su autonomía financiera, presupuestal y operacional; para cubrir más casos y hacer más promoción; para fortalecer los mecanismos de investigación; para apoyar más y apoyarse más en los sistemas regionales; para ampliar el ámbito de protección de los derechos. La Cumbre dispuso trabajar en programas de cooperación en el área de informática, administración de justicia, capacitación policial y penitenciaria, superación de condiciones infrahumanas en las cárceles, y en educación de derechos humanos para jueces y magistrados. Se propuso eliminar, en las legislaciones nacionales, todo vestigio de discriminación.

La Cumbre de Santiago y, más tarde, la Cumbre de Québec, instaron a hacer universal la ratificación de la Convención Americana y la aceptación de la jurisdicción de la Corte. En este sentido, quisiéramos hacer énfasis en el esfuerzo de los Estados miembros por adoptar en su legislación las disposiciones internas requeridas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y contribuir a alcanzar la universalidad del mismo mediante la ratificación de la Convención Americana y la aceptación de la jurisdicción de la Corte. Este proceso es de gran importancia para fortalecer la integridad y eficacia de la protección brindada por el Sistema a los habitantes del Hemisferio. En los últimos diez años, queremos celebrar la decisión de Barbados, Brasil, El Salvador, Haití, México, y República Dominicana de aceptar la jurisdicción de la Corte.

El plan de acción de la Cumbre de Québec también dispuso encontrar “medidas concretas” para fortalecer el Sistema, y “concentrarse en la universalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el aumento de adhesiones a sus instrumentos fundamentales, el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión, la facilitación del acceso de las personas a este mecanismo de protección, el incremento sustancial de los fondos asignados para mantener sus operaciones en curso, incluyendo el fomento de contribuciones voluntarias y examinando de la posibilidad de que la Corte y la CIDH funcionen de manera permanente”.

En cierta medida, estas disposiciones emanadas de Québec, llegan a ser nuestro mapa hacia un futuro cercano: la universalización del Sistema debe seguir siendo un objetivo prioritario y un compromiso de todos. Y lo es también la búsqueda de mecanismos que aseguren el cumplimiento de las decisiones de la Comisión y el acatamiento de las decisiones de la Corte. El futuro del Sistema, su cohesión, su integridad y legitimidad dependerán de hacer respetar lo que ellas disponen.

El grado y naturaleza del acceso de las víctimas al proceso de casos es un tema que viene siendo objeto de gran atención. En ese sentido, los nuevos reglamentos de la Comisión y de la Corte les otorgan mayor participación directa. Pero hacia el futuro, es conveniente dar apoyo a la ambiciosa iniciativa de Costa Rica de un protocolo facultativo para hacer avanzar de manera significativa este tema.

La Corte y la Comisión han estado buscando maneras que les permitan interactuar, en forma especializada, con los actores nacionales involucrados en la promoción y defensa de los derechos humanos. Aquí, sin duda, hay todavía un amplio campo de acción.

Debemos avanzar en asegurar que no se repitan las investigaciones en la Comisión y la Corte y en fortalecer la capacidad para instruir los procesos, todo lo cual permitiría que la Corte falle más casos y haría el trabajo de las dos instituciones más productivo. Igualmente, debemos avanzar también hacia un funcionamiento más permanente de la Corte y de la Comisión. Soy un convencido de que el sistema actual exige demasiado a los comisionados y los jueces.

### **Recursos y el Sistema**

En relación estrecha con estas ideas, es esencial resaltar lo que ha sido mi posición sobre el crucial tema de recursos: cada día que pasa es más urgente que los Estados miembros de la Organización aumenten los recursos humanos y financieros a disposición de la Comisión y la Corte. Y en un ámbito financiero sumamente adverso a través de estos años, en el cual el fondo regular ha disminuido de manera significativa en términos reales y se han hecho recortes drásticos en casi todas las áreas de la Organización, hemos logrado dotar a la Comisión y a la Corte de más recursos humanos y materiales. Pero al mirar hacia el futuro, este tema merece una reflexión más profunda.

En abril de 2000, esta Secretaría elaboró un documento titulado “El Financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en el cual señalamos que el financiamiento era cada vez más inadecuado. Específicamente, argumentamos a los Ministros de Relaciones Exteriores que nos habían pedido el informe, que se necesitaba, ante todo, un mayor volumen de recursos destinado al Sistema y, segundo, una fuente de financiamiento más racional y previsible que corregiría algunas de las dificultades que debe afrontar el Sistema.

Nuestras conclusiones fueron muy claras. El panorama financiero de la OEA había sido difícil durante años y era probable que empeorase. Asimismo, argumentamos que la racionalización de la cuestión de las fuentes de financiamiento para el Sistema es un aspecto crítico de la problemática del tema financiero de los órganos de derechos humanos. Esto ha llevado a que ambos órganos del Sistema dependan sustancialmente de los fondos específicos, que han sido y siguen siendo utilizados para operaciones en mandatos básicos como lo son las visitas in loco, la defensa de casos ante la Corte, las relatorías y la publicación del informe anual. Señalamos que los fondos específicos particulares están atados a los intereses individuales expresados por los Estados miembros y que el recurso de los fondos específicos, a lo largo de los años, ha introducido distorsiones en el esquema de financiamiento, un problema particularmente perjudicial en razón de la naturaleza política del Sistema de Derechos Humanos y de su relación singular con los Estados miembros.

Debe ser motivo de reflexión el hecho de que la cumbre presidencial del año siguiente a la publicación de este documento haya resaltado el tema presupuestal para el Sistema, exhortando a la OEA a que “considere un adecuado incremento de los recursos para las actividades de la Comisión y de la Corte para perfeccionar los mecanismos de derechos humanos”. En un sentido claro, la atención presidencial al tema le brinda una indiscutida importancia. En otro sentido, la continua vigencia del tema significa que el problema está lejos de ser resuelto. Sigue existiendo, como lo señalamos a fines de 1996 en el mencionado documento acerca de la Nueva Visión de los Derechos Humanos, un vacío entre la prioridad articulada

del Sistema de Derechos Humanos en nuestro temario hemisférico y la relativa escasez de fondos que los Estados miembros han podido orientar a esa labor.

Y aun la inclusión de mandatos formales en varias resoluciones y declaraciones para conceder prioridad presupuestaria a una esfera específica, como la de los derechos humanos, no siempre ha dado los resultados esperados. Creo que se requiere una reestructuración de las prioridades del presupuesto regular dentro de un proceso bastante estricto, dirigido y acordado por los propios Estados miembros. El producto crítico e indispensable debe ser una decisión fundada, por ejemplo, en una resolución, que establezca detalladamente las prioridades y los cambios presupuestarios. De esta forma, y acorde con la posición que ocupa este tema en nuestra agenda política, empezariamos a encontrar mecanismos para atender las necesidades presupuestarias del Sistema, a efectos de mantener su eficacia y su protagonismo en nuestra arquitectura hemisférica.

### **Una nueva agenda de derechos humanos**

Sin duda, uno de los logros más importantes en el ámbito de los derechos humanos es la expansión de la agenda del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a una nueva generación de derechos más acordes con los problemas de la profundización de nuestras democracias, y con las necesidades cambiantes del Continente y del Caribe. Esta nueva agenda abarca la promoción y defensa de los derechos del niño, particularmente en relación con su participación en conflictos armados, así como de los pueblos migrantes y sus familias, y el nexo entre el respeto al medio ambiente y los derechos humanos. También procura mejorar los derechos y la atención de las personas bajo distintas formas de detención y reclusión. Y en los últimos dos años, esta agenda se ha nutrido de una creciente atención al tema del racismo.

En esta expansión de agenda, varios temas, como lo son los derechos de los pueblos indígenas, el de los derechos de la mujer y de los niños, el de libertad de expresión y el del derecho humanitario, se perfilan como ejemplo importante de la justa sintonía del Sistema con la evolución de nuestras sociedades.

### **Derechos de los pueblos indígenas**

Los temas de los pueblos indígenas son controvertidos y sensibles dada la historia de nuestro hemisferio, pero mientras que, en muchas partes del mundo, las tensiones entre grupos étnicos se han convertido en temas explosivos y despiertan los peores instintos, en nuestro hemisferio tenemos razones para ser optimistas.

Las Américas tienen hoy un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe; el Instituto Indigenista Interamericano identificó, en la región, una población indígena de unos 40 millones de personas, pertenecientes a cerca de 400 grupos étnicos. En las poblaciones indígenas, se encuentra una extraordinaria diversidad lingüística y étnica, múltiples formas de desarrollo comunal en hábitats diversos como las selvas, las montañas, el campo y los centros urbanos. En todas estas latitudes, las comunidades indígenas se caracterizan por utilizar

mecanismos de decisión comunitaria que constituyen una parte muy importante de su tradición política y cultural.

En los últimos quince años, hemos sido testigos de nuevas actitudes que han permitido buscar una redefinición de la relación entre los pueblos indígenas, los Estados y la sociedad civil. Desde comienzos de los años '80, las sociedades de América Latina experimentaron un proceso gradual, pero decidido, de apertura. Los ciudadanos han ganado mayores espacios de participación política. En ese contexto, cuando nuestras sociedades comienzan a dejar de lado el modelo autoritario y centralista, e importantes sectores de la sociedad, aún marginados, demandan un espacio propio, entendemos que es necesario redefinir las relaciones del estado con todos los sectores de la población, y ello involucra, necesariamente, a los pueblos indígenas.

El Sistema Interamericano está contribuyendo a esta redefinición desarrollando una significativa jurisprudencia de promoción de los derechos de los pueblos indígenas. La Corte, en su sentencia sobre el caso *Awas Tingni* en el año 2000, comenzó a afianzar lo que representa una nueva visión del derecho de las comunidades indígenas en relación con la tierra. La CIDH tiene, desde 1990, una relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas y ha experimentado el aumento de denuncias sobre esos derechos, relacionadas con temas como propiedad ancestral, derechos políticos indígenas, autogobierno, y propiedad intelectual. Actualmente, más de sesenta peticiones y/o casos al respecto se están tramitando ante la CIDH.

Sin duda, dentro de la OEA, en los diez años que corren desde 1994, el tema que reúne en forma más completa las diversas corrientes sobre el tema indígena es la negociación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La elaboración del proyecto de Declaración constituye nada menos que un esfuerzo continental de perfilar un marco jurídico de principios generales y garantías individuales y sociales para los pueblos indígenas, en armonía con los estándares universales de derechos humanos.

La negociación fue lanzada en marzo del 1997, cuando la CIDH sometió un proyecto de Declaración a la consideración de la Asamblea. La negociación ha contado con un gran respaldo de las Cumbres Presidenciales, indicación irrefutable de su importancia para nuestra agenda hemisférica. En marzo del 1999, se estableció, para efecto de la negociación propia del documento, un grupo de trabajo que ha contado con una sucesiva y creciente presencia de representantes de pueblos y organizaciones indígenas, que se ha consolidado como un imperativo para asegurar la relevancia y legitimidad del texto que se adopte.

Ha quedado claro que existe el ambiente cooperativo para conducirnos a una versión final de una declaración que sea sentida, defendida y reclamada por las organizaciones indígenas, basada en las aspiraciones y principios que a todos nos unen. Sin duda, la Declaración ampliará el marco de aplicación del derecho internacional positivo interamericano, y repercutirá también en la negociación que se está dando a nivel universal.

## **Libertad de expresión**

El segundo tema de la nueva agenda de derechos humanos que quisiera subrayar es el fortalecimiento de la libertad de expresión. La Carta Democrática Interamericana, que destacó a la libertad de expresión y de prensa como uno de los componentes fundamentales de la democracia, resaltó que la lucha por el fortalecimiento de las democracias latinoamericanas debía comprender, necesariamente, la búsqueda de mayores garantías para la libertad de expresión y para el acceso a la información. Es más, la Convención Americana de Derechos Humanos, documento fundacional del Sistema de Derechos Humanos, claramente resalta este derecho, y crea un ámbito jurídico de protección aun más amplio de lo que se observa en la Convención Europea de Derechos Humanos o en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De esta particularidad es que este derecho se relaciona directamente con el hecho de que la democracia es la única forma de gobierno aceptada. En ningún otro precepto consagrado en nuestros documentos vigentes de derechos humanos es particularmente incuestionable ese vínculo. La Corte Interamericana ha convalidado esta lectura al señalar que este derecho es uno de los componentes fundamentales en la construcción de una democracia.

Ha sido, precisamente, entre 1994 y 2004, que ha habido una jurisprudencia más nutrida tanto de la Comisión como de la Corte sobre estos temas. Algunos de los casos más importantes generaron el Informe sobre la Incompatibilidad de las Leyes de Desacato con la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la CIDH y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Baruch Ivcher vs. Perú* y *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (“La Última Tentación de Cristo”).

Es importante resaltar, también, que la Declaración de Principios sobre Libertad De Expresión, elaborada por la CIDH en 2000 y apoyada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), se ha convertido, con la Declaración de Chapultepec, en un instrumento sumamente constructivo para evaluar el estado de este derecho en los Estados miembros. Cabe mencionar, asimismo, la Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana, aprobada por los Ministros en nuestra Asamblea General de 2003, que reconoce que la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la libre difusión de las ideas, y que todos los sectores de la sociedad, incluyendo los medios de comunicación a través de la información plural que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones.

La creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión fue celebrada por la Cumbre de Chile en 1998, apoyo que fue reiterado en la Cumbre de Québec en el 2001. La Relatoría Especial, a través de su labor en la tramitación de los casos, ha dinamizado la jurisprudencia en relación con este derecho. Entre 1965 y 1998, la Comisión había publicado 14 informes con componentes relativos a la libertad de expresión. Desde el momento en que la Relatoría inició su labor, en 1998, hasta el año 2003, la Comisión publicó ocho informes de fondo, 10 informes de admisibilidad y remitió cinco casos individuales a la Corte.

La Relatoría también ha desempeñado un papel fundamental en la difusión de las herramientas del Sistema Interamericano, lo cual se ve reflejado en más de 30 medidas cautelares adoptadas desde su creación hasta el año 2003, y en tres medidas provisionales de la Corte que han

permitido salvaguardar la vida, la integridad física y los derechos fundamentales de quienes se ven amenazados por el ejercicio de su libertad de expresión.

Sin embargo, a pesar de los pasos positivos que se han dado, es indiscutible que se siguen presentando violaciones a la libertad de expresión en los países de las Américas. La urgencia aparece cuando uno advierte que las Américas se han caracterizado por ser el lugar del mundo más peligroso para el ejercicio de esta libertad. Desde 1988, la SIP reporta que han sido asesinados más de 270 periodistas en nuestro territorio. Año tras año, la Relatoría elabora un doloroso listado de comunicadores sociales que son asesinados como consecuencia de su labor. Asimismo, en la región aún existen leyes que son vestigios de regímenes autoritarios y que se utilizan para acallar las críticas y el control ciudadano hacia los funcionarios públicos. En muchos países, se carece de legislación que respalde el derecho de acceso a la información pública en poder del estado. En el año 2004, ha quedado clara la necesidad de mantener el respaldo político y económico al trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión y de la Comisión.

### **Derechos de la mujer**

Con respecto a los derechos de la mujer, se puede decir que la década 1994-2004 estuvo marcada por iniciativas que determinaron progresos significativos para el logro de la igualdad de género, tanto en el ámbito interamericano como mundial. En el ámbito interamericano, mi elección como nuevo Secretario General coincidió con la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer que, hasta la fecha, es la única convención en el mundo en la materia y que ha sido ratificada por casi todos los Estados miembros (31).

El organismo especializado de la mujer de la OEA, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), adoptó el Plan Estratégico de Acción centrado en la participación y la contribución de las mujeres de los Estados miembros a los procesos políticos, jurídicos, sociales y económicos de sus países; en la situación actual de su participación; y en las acciones esenciales para asegurar y afianzar su papel. Se convocó, por primera vez, una Reunión de Ministras de Asuntos de la Mujer, que aprobó el primer instrumento sobre igualdad de género de la OEA y el Programa Interamericano para la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA), uno de cuyos componentes importantes fueron que el tema de la mujer fuera incluido de manera transversal en el Plan de Acción de Québec, y la idea de seguir realizando reuniones de Ministras cada cuatro años.

Al mismo tiempo, la Organización procuró respaldar sus iniciativas mediante tareas complementarias y cooperativas con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. Además, la OEA fortaleció su colaboración con las distintas oficinas nacionales de la mujer y los Ministerios de Justicia, de Educación y las Oficinas de Defensa de los Derechos Humanos.

A raíz de una propuesta de la OEA en el seno del Proceso de Cumbres, la Organización ha brindado apoyo a los países para desarrollar políticas sobre la mujer en temas como la

igualdad de oportunidades de educación para niñas y mujeres; la participación política y el acceso a puestos de decisión; y, en general, el respeto a sus derechos, incluida la eliminación de la discriminación legal. Una de las estrategias seguidas por los países fue la adopción de las leyes de cuotas, que son medidas transitorias de discriminación positiva, que si bien se comienzan a aprobar desde 1991, adquieren mayor énfasis a partir del 1996.

La profundización de la democracia en las Américas se ha dado de manera paralela con una mayor presencia de la mujer en la fuerza laboral, con la reducción de las diferencias salariales y con la eliminación de algunas de las formas de discriminación en sus puestos de trabajo. Es así que debemos seguir fortaleciendo el papel de la OEA para promover la igualdad de la mujer, ayudando a desequilibrar los factores culturales, económicos y sociales que aún limitan el adelanto de la mujer.

### **Protección integral de la niñez**

El Instituto Interamericano del Niño (IIN), durante la última década, ha fortalecido, como eje central de su accionar, el nuevo paradigma de la Protección Integral de la Niñez desde un enfoque de sus derechos. El IIN retomó, así, la misión, para la que fuera creado, de ser centro de referencia en cuestiones de infancia. El desarrollo de sistemas de información de infancia, capacitación de expertos, generación de herramientas técnicas, y la elaboración de prototipos legales y de políticas de infancia, han contribuido a la profesionalización de todo emprendimiento vinculado a la niñez y a la adolescencia, y a la creación de verdaderos Sistemas Nacionales de Infancia con la asistencia de los gobiernos y la participación a la sociedad civil. Todo ello sin descuidar el abordaje de las amenazas emergentes que afectan a la infancia en las sociedades contemporáneas, como la violencia sexual, el trabajo infantil, el abuso de drogas y la “callejización”, entre otras.

Estas tareas han ayudado a que la niñez ganara una mayor centralidad en la agenda de los gobiernos y de los altos foros regionales. Al mismo tiempo, una nueva estrategia comunicacional, canalizada a través de Internet, videos para campañas de bien público, libros ilustrados y concursos regionales, ayudó a la creación de una opinión pública más solidaria con la infancia y sus problemas, y ha dado, a su vez, al Instituto una visibilidad y presencia desconocidas hasta hace una década.

Junto a otras agencias del Sistema Interamericano como la CIM, la Unidad para la Promoción de la Democracia, la Agencia Interamericana de Cooperación y Desarrollo, la Corte, la Comisión, el BID, el PARLATINO, el PARLACEN, CEPAL, y también junto a otras instancias del sistema de Naciones Unidas como el Comité de los Derechos del Niño, UNICEF, OIT, INTERPOL, la Conferencia de La Haya, y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, el IIN ha venido coordinando acciones para fortalecer la cooperación y el diseño de estrategias innovadoras que den respuesta a la dramática realidad que vive la infancia en la región.

La década a la que nos referimos se cerrará para el Instituto con la convocatoria al XIX Congreso Panamericano del Niño, a realizarse en México con carácter de conferencia interamericana especializada, y cuyo tema central será “la familia como garante de los derechos del

niño”. El Congreso, seguramente, será un hito, que habrá de marcar las líneas de acción del IIN para la próxima década.

### **Derecho Internacional Humanitario**

Durante los últimos años, se han desarrollado y consolidado procesos de cooperación jurídica, en el ámbito de la Organización, relacionados con la promoción y el respeto del derecho internacional humanitario. Algunos de ellos se han dado directamente en el marco de los órganos políticos de la Organización, y otros han tenido que ver con actividades de cooperación en los Estados y con la participación de autoridades nacionales con responsabilidades en este campo. Se han realizado varios seminarios y sesiones especiales en el campo del derecho humanitario en 2002, 2003 y 2004, contando siempre con el apoyo técnico conjunto de la Secretaría General de la OEA y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Este último ha auspiciado cada año, en la Asamblea General, una resolución que rechaza las persistentes violaciones del derecho internacional humanitario que tienen lugar en el mundo, afectando poblaciones civiles, en particular niños y mujeres, e insta a los Estados miembros y a todas las partes en un conflicto armado a respetar sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario, en especial aquellas que se refieren a la protección de la población civil.

El Sistema Interamericano está más activo que nunca. Sin duda, contamos con un mayor consenso entre los Estados miembros, con mejores reglamentos y mayor admisibilidad, con mayor participación de la sociedad civil, con un uso más amplio y efectivo de las funciones del relator, en particular con respecto a la libertad de expresión. Contamos además con una Corte y una Comisión con la mayor autonomía institucional posible, lo que las fortalece en el plano jurídico y político. Creo que el Sistema de Derechos Humanos está ahora preparado para un salto cualitativo, pero, para que ello sea posible, es preciso dotarlo de más recursos; resolver la cuestión de la universalización; brindar a los ciudadanos un mayor acceso al Sistema; y determinar si nuestros órganos de derechos humanos pueden actuar con un carácter más permanente. Nuestra Organización, por medio de la Comisión y la Corte, tiene la capacidad y la experiencia, como ninguna otra institución de nuestra región, para escribir el próximo capítulo en la historia de los derechos humanos de las Américas.

## **VI. CORRUPCIÓN**

---

## **La acción pionera de la OEA**

Durante la última década, la OEA ha estado a la vanguardia en las acciones internacionales de cooperación para el combate contra la corrupción. Ha desempeñado un papel pionero, ha abierto caminos no explorados y ha permitido así realizar avances de importancia para fortalecer la acción hemisférica contra este problema y facilitar progresos en este campo en el marco de otras organizaciones internacionales.

El paso más importante lo constituyó la negociación y adopción, por primera vez en la historia, de un tratado mediante el cual un conjunto de Estados, los miembros de la OEA, asumieron compromisos que los obligan política y jurídicamente a enfrentar este flagelo y prestarse la más amplia asistencia mutua con el fin de conseguir este objetivo. La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en el marco de la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, celebrada en Caracas, Venezuela, en 1996, constituyó un hito en este campo.

En el momento de su adopción muchos discutían aún si la cooperación internacional contra la corrupción debía ser objeto de un tratado internacional. Todavía se escuchaban voces que argumentaban que se trataba solamente de un tema del ámbito exclusivo, restringido e interno de cada uno de los países y que no había campo para la acción internacional en la materia. En la práctica, como se sabe, en las Naciones Unidas y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con anterioridad habían fracasado los intentos de avanzar en negociaciones de tratados en la materia.

La aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción dejó sin argumentos a quienes se oponían a asumir compromisos obligatorios, con efectos jurídicos y políticos internacionales en esta área. Ello facilitó la negociación y adopción posterior de tratados en esta misma materia en el marco de la OCDE y del Consejo de Europa. También fue un precedente y base para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, abierta a la firma de los Estados en la Conferencia Política de Alto Nivel celebrada en Mérida, México, en diciembre del 2003.

La OEA no se limitó a la aprobación de la Convención. De hecho, desde el comienzo, este instrumento se consideró como el primer paso de un proceso hemisférico de cooperación. Por eso, inmediatamente la Organización se dio a la tarea de avanzar en un programa para la cooperación en este campo, el cual fue aprobado por la Asamblea General en 1997. En desarrollo del mismo, la Secretaría General de la OEA emprendió y ejecutó una serie de proyectos y actividades para apoyar a los Estados en la ratificación e implementación legislativa de la Convención y en la difusión, capacitación e intercambio de información para facilitar y fortalecer la cooperación en el marco de la misma.

La Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido uno de los tratados que ha sido ratificado en forma más acelerada por los Estados y, en relación con el cual, se han emprendido numerosas acciones legislativas para su implementación. Hasta mayo del año 2004, 30 de los 34 Estados miembros de la OEA la habían ratificado y los restantes estaban realizando trámites para conseguir este objetivo.

Con posterioridad a su aprobación, los Estados Parte de dicho tratado decidieron crear un mecanismo que les permitiera fortalecer la cooperación mediante el seguimiento de la implementación de este instrumento jurídico internacional. La Secretaría General de la OEA realizó los arreglos institucionales necesarios que han permitido y asegurado contar con los servicios de apoyo jurídico y técnico necesarios para avanzar en todos los desarrollos dados en el marco de la Organización en torno a la Convención, en los programas y proyectos de cooperación para su ratificación e implementación, y en la puesta en marcha y ejecución de actividades dentro del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de este tratado.

### **Razones para luchar contra la corrupción en las Américas**

Las causas de la incorporación del tema de combate contra la corrupción en la agenda internacional han sido múltiples: el final de la Guerra Fría, el desplome de los sistemas de planificación central, el florecimiento de nuevos valores y legitimidades, los avances en la tecnología y las telecomunicaciones, los cambios en el papel del Estado, el creciente rol de las instituciones representativas de la sociedad civil en temas de interés común.

Si bien todo lo anterior es cierto, se destacan tres razones por las cuales, en el marco de la Organización, se ha entendido el combate contra la corrupción como una prioridad colectiva. La primera tiene que ver con un tema de la esencia del sistema interamericano: la preservación y el fortalecimiento de la democracia. Así lo han manifestado los Jefes de Estado y de Gobierno en las tres Cumbres ordinarias de las Américas (Miami, Estados Unidos; Santiago, Chile; y Québec, Canadá) y lo reiteraron en la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004. Y así lo han expresado todos los Estados del Hemisferio en la “Carta Democrática Interamericana”, según la cual son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública y la libertad de expresión y de prensa.

Es evidente que la corrupción es un mal que mina la legitimidad de las instituciones y el Estado de Derecho y que, en este campo, aún es mucho el camino que tenemos por recorrer en las Américas. Estudios recientes confirman que sólo una minoría de los latinoamericanos está satisfecha con la democracia. Ellos también demuestran que alrededor del 90% considera que la corrupción está empeorando en lugar de mejorar o mantenerse estable y que muchos de ellos piensan que es el problema nacional más grave.

Afortunadamente, los estudios también revelan que la inmensa mayoría de los latinoamericanos prefiere la democracia a cualquier otra alternativa. No obstante, esos bajos niveles de satisfacción con la democracia y de confianza en las instituciones políticas constituyen, sin lugar a dudas, un desafío de primer orden en la región.

La segunda razón por la cual el combate contra la corrupción es una prioridad hemisférica tiene que ver con sus enormes costos sociales. Así lo reiteraron los mandatarios de las Américas en la Cumbre Extraordinaria celebrada en México en enero de 2004, en la cual reconocieron que la corrupción y la impunidad distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. La pobreza ha aumentado y ésta se ha constituido en la región con mayores

disparidades; y diversas investigaciones han comprobado que las principales víctimas de la corrupción son los pobres. Por esto también en la OEA se considera que la lucha contra la corrupción es una prioridad colectiva, por ser una causa de justicia social.

La tercera razón tiene que ver con los efectos que tiene este problema sobre el comercio, el crecimiento y el desarrollo económico. Numerosos estudios han confirmado que entre mayor sea la corrupción, menor será la inversión y el crecimiento. Según los resultados de una encuesta del Banco Mundial, la corrupción fue considerada como el peor obstáculo para realizar negocios en una de las sub-regiones de América Latina. Ella, a su vez, tuvo el peor índice al compararla con todas las demás regiones del mundo en materia de corrupción y estabilidad de sus políticas. Es evidente que tenemos que atacar este mal para crecer y avanzar por la senda del desarrollo económico.

### **La Convención: una carta de navegación colectiva**

En esta década se profundizó en la conceptualización del problema de la corrupción y en la adopción de medidas efectivas para hacerle frente. La más importante de éstas, en el ámbito hemisférico, fue la adopción de la Convención Interamericana.

Muchos de los mecanismos allí consignados para enfrentar ese problema tales como la tipificación de delitos, las medidas para asegurar la transparencia en la función pública, el mayor control ciudadano, o las referentes a que el secreto bancario o el derecho de asilo no entorpezcan las investigaciones o sanciones, van más allá de las tímidas sanciones adoptadas antes por países industrializados para evitar las exenciones o deducciones tributarias de los gastos que tienen connotaciones de corrupción. El Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio, celebrado en Santiago, Chile, en noviembre de 1998, también hizo énfasis en la modernización del Estado y de la función pública.

Sin duda, entonces, la Convención es una carta de navegación colectiva en este campo. Ella expresa una concepción integral sobre la forma como se debe combatir el problema. Así, en primer lugar, se deriva de sus dos grandes propósitos, los cuales son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En segundo lugar, la Convención reconoce, en su preámbulo y en varios de sus artículos, que este problema no puede ser solucionado únicamente con acciones represivas o punitivas una vez que ha surgido el mal, sino que también se precisan decisiones de carácter preventivo orientadas a modernizar las instituciones y a eliminar las causas mismas de la corrupción o las condiciones que la facilitan o la hacen propicia.

En tercer lugar, la Convención concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el simple resultado de acciones puntuales, aisladas y sin ninguna conexión o coordinación. Por el contrario, de su lectura se infiere que este debe ser un esfuerzo permanente, ya

iniciado por los países, que avanza con la Convención y continúa —en un proceso de “desarrollo progresivo”— con decisiones que los Estados deben promover a nivel interno o que acordarían en el ámbito interamericano, con el fin de contribuir al logro de los citados propósitos.

En cuarto lugar, la Convención, sin desconocer la responsabilidad de los Estados para erradicar la corrupción, revela la importancia de la acción de todos los actores. En especial, reconoce la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción y dispone que los Estados se prestarán la más amplia cooperación técnica, propiciarán el intercambio de experiencias y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana.

De otro lado, conviene destacar que la Convención constituye el instrumento jurídico más importante a nivel interamericano para la extradición de personas por delitos de corrupción; para la cooperación y asistencia entre los Estados a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios con el objeto de facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción; y para la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de delitos de corrupción, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.

En lo que se refiere a la investigación o suministro de información por parte de entidades bancarias o financieras, la Convención representa un importante avance dentro del propósito de evitar que el secreto bancario pueda ser utilizado para encubrir o proteger a los corruptos.

En relación con el tema del derecho de asilo, la Convención logra un adecuado compromiso entre los valores protegidos con el asilo y los que son propios del combate contra la corrupción. Como se afirmó durante el proceso de discusiones del proyecto, la razón de ser y la esencia del asilo no pueden ser en ninguna forma vulneradas, pero éste tampoco puede servir para encubrir o facilitar que eludan la acción de la justicia quienes han cometido actos de corrupción.

Dentro de este propósito, es muy importante la disposición contenida en el artículo 17, según la cual el hecho de que los bienes obtenidos como consecuencia de un acto de corrupción hayan sido destinados a fines políticos o que se alegue que él ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastará por sí solo para considerarlo como un delito político o conexo con uno de estos.

Finalmente, otro de los temas de los cuales se ocupa la Convención y que conviene destacar es el que tiene que ver con el combate contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales. El artículo 8 de la Convención no sólo constituyó un gran progreso, sino que colocó al hemisferio americano a la vanguardia en este tema pues la regulación y el compromiso de sancionar esta práctica ilícita se estableció en un instrumento obligatorio desde el punto de vista jurídico. Esto, sin lugar a dudas, marcó un gran contraste con los tímidos pasos que hasta entonces se habían dado en el marco de organizaciones como la OCDE, el Consejo de Europa y Naciones Unidas. No sobra recordar que antes los países desarrollados, en el

marco de la OCDE, se habían negado sistemáticamente a la negociación de un instrumento jurídico que los comprometiera a combatir este fenómeno.

### **Programas de cooperación posteriores a la aprobación de la Convención**

Una vez aprobada la Convención Interamericana contra la Corrupción, los Estados llegaron al convencimiento de que este tratado no era el punto de llegada sino, por el contrario, el primer gran paso que daban para enfrentar colectivamente ese problema. Por eso, la Asamblea General de la OEA adoptó en 1997 un Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción y los Jefes de Estado y de Gobierno, en la Cumbre de Santiago, Chile, celebrada en 1998, se comprometieron a propiciar, en la OEA, un adecuado seguimiento de los avances de dicha convención.

En desarrollo de esos mandatos, la OEA continuó trabajando en este campo. Como parte de dicho seguimiento, se definió un cuestionario inicial sobre la adecuación de las legislaciones nacionales a la Convención, cuyas respuestas permitieron tener información sobre las áreas en las cuales se precisaba dar mayores avances para la plena implementación de la Convención.

La Secretaría General de la OEA, en desarrollo tanto de los mandatos de las Cumbres de las Américas como de la Asamblea General de la Organización, continuó apoyando el proceso de ratificación de la Convención, así como la puesta en marcha de decisiones contenidas en ella o relacionadas con la misma.

Para estos efectos, en una primera fase piloto, organizó seminarios de cooperación técnica tendientes a promover la difusión e implementación de la Convención en tres Estados del Hemisferio: Venezuela, Costa Rica y Colombia.

A continuación, como parte de ese proceso de asistencia a los Estados y con respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Secretaría General de la OEA elaboró y ejecutó un proyecto de cooperación técnica, mediante el cual se apoyó a doce Estados del Hemisferio en el proceso de definición de medidas que se precisaba adoptar para adecuar su legislación penal a las disposiciones de la Convención. Los Estados beneficiados con esta iniciativa fueron: Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

Con posterioridad y con apoyo de recursos de cooperación de los Estados Unidos, la Secretaría General de la OEA ejecutó una segunda fase de este proyecto en relación con los países de la región Caribe, en el cual participaron los siguientes Estados miembros de la OEA: Barbados, Belice, Suriname; y los Estados del Caribe del Este (Antigua y Barbuda; Dominica; Grenada; San Kitts y Nevis; Santa Lucía; y San Vicente y las Granadinas).

Una iniciativa similar se desarrolló en Brasil, en relación con el cual el seminario nacional para la consideración del estudio elaborado en la materia tuvo lugar en mayo del 2003.

Con esta misma orientación y con el apoyo de recursos de cooperación de los Estados Unidos, la Secretaría General de la OEA ejecutó un proyecto de cooperación técnica que tuvo un

carácter “piloto”, a través del cual se buscó asistir a los Estados de América Central en la adecuación de su legislación a cinco de las medidas preventivas a que se refiere el artículo 3 de la Convención.

Como parte de las citadas actividades de cooperación técnica, también se creó, y se ha continuado manteniendo, una red para el intercambio de información a través de Internet sobre los desarrollos hemisféricos en este campo.

La Secretaría General, en cumplimiento de mandatos de la Asamblea General de la OEA, también ha organizado actividades de cooperación con otros organismos internacionales, y ha participado en conferencias, foros, seminarios y reuniones nacionales e internacionales para presentar los desarrollos dados en el marco de la Organización en materia de lucha contra la corrupción. Al respecto, conviene destacar, por ejemplo, las labores de cooperación emprendidas junto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como con ésta y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en desarrollo de las cuales se auspiciaron el Foro sobre Responsabilidad y Transparencia en el Sector Público y el Foro sobre Conflictos de Intereses en el Sector Público en América Latina y el Caribe, ambos realizados en Brasil, en diciembre de 2001 y mayo de 2004, respectivamente.

Asimismo, se ha participado en las discusiones sobre la materia en el marco del Foro Interparlamentario de las Américas y se ha venido apoyando técnicamente la iniciativa, surgida de la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), en torno a la Red de Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal.

### **El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)**

Quizás la principal observación o reparo que se formuló en relación con la Convención Interamericana tuvo que ver con el hecho de que ella no preveía un mecanismo de seguimiento de su implementación por los Estados Parte.

Este tema nunca fue planteado durante las negociaciones de dicho tratado y sólo surgió en discusiones posteriores. A ello contribuyó, entre otros, el hecho de que la Convención de la OCDE y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, con posterioridad, establecieron mecanismos de evaluación mutua en relación con los compromisos acordados por los Estados en tales marcos.

Sin embargo, pronto los Estados Parte de la Convención Interamericana asumieron la consideración de este tema. Fue así que, como resultado de negociaciones al respecto y el impulso de la Cumbre de las Américas realizada en Québec, Canadá, en abril de 2001, en el marco de la reunión de la Asamblea General celebrada en Costa Rica, en junio de ese mismo año, los Estados Parte, mediante una declaración, adoptaron el Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

Entre sus previsiones conviene destacar los propósitos que han sido definidos para el Mecanismo, los cuales logran un adecuado balance entre la necesidad de dar seguimiento a los avances alcanzados por los Estados y el fin último de facilitar la cooperación entre ellos.

De igual forma, la disposición según la cual el Mecanismo se desarrollará en el marco de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la OEA y, en especial, de los relacionados con la soberanía, no intervención y la igualdad jurídica de los Estados.

Asimismo, son particularmente apropiadas las características definidas para el Mecanismo: imparcialidad y objetividad en su operación y en las conclusiones a las que arribe, así como la ausencia de sanciones. Su objetivo no es calificar o clasificar a los Estados sino fortalecer la cooperación entre ellos.

También merece destacarse el adecuado equilibrio establecido entre la confidencialidad y la transparencia en sus actividades.

De igual forma, debe mencionarse que si bien el Mecanismo tiene un carácter intergubernamental, desde un comienzo se previó una adecuada participación de la sociedad civil en el mismo.

Finalmente, tanto el “Documento de Buenos Aires” como diversas resoluciones de la Asamblea General, han solicitado a la Secretaría General de la OEA que le brinde los servicios de Secretaría Técnica al Mecanismo.

Los primeros dos años de funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento han confirmado su importancia y utilidad para el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados Parte en el combate contra la corrupción, en el marco de la Convención. Así lo demuestra el completo y sólido informe elaborado por el Comité de Expertos del mismo.

Entre los avances logrados durante este período, conviene mencionar, en primer lugar, que el Mecanismo se ha consolidado como el instrumento hemisférico para que las autoridades y expertos gubernamentales con responsabilidades directas en relación con las políticas públicas en materia de lucha contra la corrupción se conozcan entre ellas, se intercambien información y se cooperen mutuamente.

En segundo lugar, a través del reglamento, la metodología, el cuestionario, la estructura uniforme de los informes y los procedimientos imparciales para el análisis de los países y la integración de los respectivos subgrupos, se establecieron unas bases muy sólidas y duraderas para la organización y el funcionamiento de este Mecanismo y para dar comienzo a la primera ronda de análisis, de acuerdo con los principios acordados en el “Documento de Buenos Aires”.

En tercer lugar, los informes adoptados hasta comienzos del año 2004 en relación con Argentina, Paraguay, Colombia, Nicaragua, Uruguay, Panamá, Ecuador y Chile, han mostrado la alta calidad, solidez y objetividad de los análisis realizados y de las recomendaciones formuladas a los Estados, así como su inmensa utilidad para los Estados destinatarios como resultado de un esfuerzo de cooperación recíproca.

En cuarto lugar, conviene destacar la gran apertura a las contribuciones de la sociedad civil en el proceso de análisis, lo cual ha permitido no sólo que organizaciones de la sociedad civil hagan llegar información al Comité sino que éste las reciba en el marco de reuniones informales.

En quinto lugar, es pertinente relevar que, como parte de esa voluntad de apertura y transparencia, Estados Parte han venido autorizando voluntariamente la publicación, a través de la página en Internet, de sus respuestas al cuestionario y de los informes adoptados por el Comité en relación con ellos.

Finalmente, deben mencionarse los avances realizados por el Comité en la consideración de los llamados “temas de interés colectivo”, como los relacionados con la transparencia en la contratación pública y los programas y proyectos de cooperación técnica contra la corrupción, ejecutados con el apoyo de organizaciones internacionales o agencias de financiamiento o cooperación.

### **El desarrollo de los mandatos de la Declaración de Nuevo León**

En la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en México en enero de 2004, a través de la “Declaración de Nuevo León”, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a incrementar la cooperación en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, particularmente a través del fortalecimiento del Mecanismo de Seguimiento de este instrumento. Para ello encomendaron a la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento determinar “medidas concretas” para el fortalecimiento del mismo.

Como en el pasado, los Estados Parte y sus representantes rápidamente emprendieron acciones para responder a los mandatos que, en este campo, les dieron los Jefes de Estado y de Gobierno. Apenas tres semanas después de dicha Cumbre, el Comité de Expertos del Mecanismo le dio especial consideración al encargo de los mandatarios del Hemisferio y formuló recomendaciones específicas con el fin de que pudieran ser consideradas por los Estados Parte.

Estos, a su vez, en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte, celebrada en abril de 2004, adoptaron una serie de conclusiones y recomendaciones de medidas concretas para fortalecer el Mecanismo. Estas son el resultado de un gran esfuerzo, realista, de conciliación entre los recursos existentes, los cuales siempre son limitados, y la voluntad de los Estados de avanzar en el fortalecimiento de este Mecanismo de cooperación hemisférica.

La implementación de esas recomendaciones representará un paso importante en el proceso de fortalecer el Mecanismo y, en últimas, de la voluntad y decisión de los Estados de consolidar la cooperación mutua en el combate contra un problema crucial para la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestros Estados.

El proceso de fortalecimiento de la cooperación hemisférica contra la corrupción continúa. Así, hay que destacar que éste fue uno de los temas de los cuales se ocuparon los Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas en su quinta reunión (REMJA V),

celebrada en la sede de la OEA, en abril de 2004, y sobre el cual adoptaron conclusiones y recomendaciones específicas.

De igual forma, el tema central del Diálogo de Jefes de Delegación en el marco de la reunión ordinaria de la Asamblea General de la OEA, en Quito, Ecuador (junio de 2004), se refiere al “Desarrollo Social y la Democracia frente a la incidencia de la Corrupción”.

Finalmente, en cumplimiento de los mandatos de la “Declaración de Nuevo León”, se ha acordado realizar una reunión de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual tendrá lugar en Managua, Nicaragua, en julio de 2004, y en la que se “considerarán medidas concretas adicionales para aumentar la transparencia y combatir la corrupción”.

## **VII. COMERCIO**

---

## **Una década de reformas económicas y liberalización comercial**

La década de 1994 al 2004 ha sido una década desafiante por la multitud de retos que hemos debido afrontar como consecuencia de la globalización. Ha sido también una época de profundización de las grandes reformas económicas puestas en marcha y, por sobre todo, ha sido una década en la cual el comercio ha sido un elemento fundamental de nuestras políticas económicas. En este período se ha dado un gran crecimiento del comercio mundial gracias a la liberación comercial y a los muchos procesos de integración en marcha.

La década está llena de hitos en materia comercial, algunos de los cuales se dieron precisamente en 1994: el 1 de enero de 1994 entra en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y, a finales de ese mismo año, sobreviene la crisis del Tequila en México; el 15 de abril tiene lugar la Reunión de Marrakech con la que concluye la Ronda Uruguay, la cual marcó el inicio de una nueva etapa del sistema multilateral de comercio con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En diciembre, se realiza la Cumbre de las Américas en Miami, donde los países acuerdan la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y solicitan a la OEA, al BID y a la CEPAL apoyar técnica, logística y financieramente el proceso. Sin duda, fue ésta la más trascendental de las decisiones tomadas por la Cumbre de Miami. El ALCA constituye el proyecto más ambicioso que se han propuesto las repúblicas americanas desde su surgimiento a la vida independiente.

En la Primera Cumbre de las Américas estábamos aún imbuidos del optimismo que prevaleció en la primera parte de la década, por la nueva dirección que los asuntos latinoamericanos y hemisféricos habían tomado, y la Cumbre fue una expresión de esa nueva realidad. Ya en nuestras palabras introductorias tuvimos ocasión de referirnos a los cambios que se fueron dando en este período.

Desde la Cumbre se concibió la creación del ALCA no como un simple ejercicio económico sino como el más ambicioso proyecto político que han convocado al Continente y el Caribe. De los acuerdos de Miami y de la amplia visión de las relaciones hemisféricas contenida en ellos, podemos inferir que de nada serviría que avanzáramos en materias comerciales, si a nuestro alrededor se derrumban las democracias carcomidas por la corrupción, o los sectores populares se levantan contra la libertad de empresa, por considerarla equivocadamente responsable de la inhabilidad de los gobiernos para poner en marcha políticas sociales que realmente transformen las condiciones de vida de los sectores más necesitados.

En la década 94-2004 hemos aprendido a conocer mejor nuestras vulnerabilidades e incertidumbres. A principios de los años '90, se tendía a creer que la globalización, la prosperidad, el progreso y la reforma económica constituían tendencias irrefrenables, por cuanto todos compartíamos valores económicos fundamentales, y parecían minimizarse los escollos políticos y sociales en el camino de nuestra rápida y permanente prosperidad. Bien pronto fue claro que, si bien los ciudadanos aprecian sus libertades económicas y políticas, también quieren saber cómo van a asegurar la igualdad y la justicia social, los nuevos derechos, la democracia, la participación y el control ciudadano. También descubrimos en nuestro camino una gran cantidad de tropiezos económicos que comenzaron con la crisis mejicana,

precisamente cuando se esperaba que el TLC de América del Norte hubiera allanado el camino.

Conforme nos preparábamos para la Cumbre de las Américas de Santiago, en abril de 1998, eran claras algunas preocupaciones. En términos de las reformas económicas internas, ya algunos académicos y organismos internacionales nos empezaban a señalar que, importantes como fueron estas reformas, los indicadores sociales no habían mejorado y había todavía mucho que hacer. Pudimos decir, entonces, que las reformas fueron el punto de partida y no el de llegada. Además, se empezaba a notar una diversidad de trayectorias y resultados de las reformas económicas, y también cómo en algunos países las reformas se habían quedado atascadas por falta de continuidad y de voluntad política.

El año 1998 comenzó, entonces, con señales mezcladas. En Santiago, los líderes tomaron la decisión histórica de iniciar formalmente las negociaciones para la creación del ALCA, lo que envió una clara señal sobre la dirección de las políticas en el mediano y largo plazo. No obstante, lo que a principios de 1998 parecía un impacto manejable de la crisis asiática, al final del año se había convertido en una de las más serias tormentas financieras y económicas en tiempos recientes.

A comienzos de 2001, América Latina y el Caribe se encontraron en una encrucijada. La crisis de 1998 y 1999 aumentó los costos acumulados de una década de ajustes. Después de dos décadas de reformas, el balance en términos de crecimiento e igualdad no era el más favorable. En promedio, América Latina no creció a las tasas esperadas; en casi todos los casos, los beneficios no llegaron a la mayoría de los pobres; las clases medias se encontraban en varios casos peor; y la desigualdad económica no había disminuido y, en algunos casos, se había incrementado. Amplios sectores de las poblaciones de América Latina se encontraban decepcionados y frustrados.

Al tema de las crisis de volatilidad de capitales y a las percepciones de desbalance en los resultados de la Ronda de Uruguay, hay que sumar cierto malestar global que se generó contra la globalización y sus consecuencias. Esos temores sobre la globalización convergieron, en noviembre de 1999, en Seattle, donde se expresaron tanto preocupaciones legítimas como visiones equivocadas sobre los impactos de la globalización y sobre el papel de la OMC y otros organismos internacionales.

Esa reunión puso en evidencia las grandes diferencias que aún persisten entre grupos de países desarrollados y en desarrollo, sobre la conveniencia de ampliar la agenda de negociaciones a temas de inversión, servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia o compras del sector público. En los mismos Estados Unidos, las discusiones sobre si incluir o no temas laborales y ambientales en la llamada “vía rápida”, y cómo hacerlo, habían provocado un impasse en materia de política comercial desde la aprobación del TLC de América del Norte, que no se resolvería sino hasta agosto de 2002 con la aprobación de la Autoridad de Promoción del Comercio.

Con frecuencia se culpa a las reformas económicas y a la apertura comercial por los resultados insatisfactorios en términos de crecimiento, reducción de pobreza o equidad. Pero es importante enfatizar y admitir que sin las reformas la situación sería aún peor. Es claro que hoy necesitamos un marco mucho más amplio de políticas con énfasis en la equidad y en la reducción de la pobreza; en el mejoramiento de la capacidad del estado para proveer servicios públicos, y de sus funciones de supervisión y control; pero también en la puesta en marcha de programas que promuevan el desarrollo productivo, el crecimiento y la competitividad. Se necesita también mejorar la calidad y efectividad de las políticas sociales y mostrar mejorías en el sistema político.

Dentro de este amplio panorama de retos en materia de reformas económicas, el ALCA debe verse como un componente fundamental en las estrategias nacionales para promover el crecimiento. No obstante, la apertura comercial, ya sea en el marco de la OMC, del ALCA o de los acuerdos sub-regionales, no agota el reto del desarrollo ni debe verse como un sustituto para una estrategia nacional de desarrollo.

Por eso, cuando nos encontramos hoy en la parte más difícil del proceso, y cuando además varios países están negociando acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y también con MERCOSUR, es importante que nos ubiquemos en medir cuál es la importancia del ALCA y cuáles son sus potenciales beneficios. Es oportuno hacernos y respondernos estas preguntas, porque sólo si entendemos el papel del ALCA en el universo más amplio de políticas económicas y sociales, seremos capaces de seguir liderando el proceso, educar sobre su importancia y llevarlo hasta su concreción. Además, sólo entendiendo su naturaleza, entenderemos también que, aunque importantes, el ALCA y el libre comercio no son la panacea, y que ellos no nos resuelven en sí mismos los poderosos retos del desarrollo.

### **El ALCA y los primeros pasos de la Unidad de Comercio**

A principios de 1995 creamos la Unidad de Comercio y la OEA inició una nueva etapa de trabajo en materia de comercio e integración al apoyar las negociaciones del ALCA, así como de otros procesos regionales de integración, y ofrecer asistencia técnica y entrenamiento de manera creciente a los países, en particular a las economías pequeñas. No fue un proceso fácil, dado que algunos países no estaban convencidos de la prioridad del tema dentro de la OEA, ni aceptaban a plenitud los mandatos de la Cumbre ni instrucciones recibidas de los Ministros de Comercio.

Además, la Unidad de Comercio empezó a requerir crecientes recursos, lo cual debía provenir de ajustes en otras áreas. Pero gracias a la calidad del trabajo de la Unidad y la dinámica de los procesos de integración, se resolvieron las resistencias iniciales y comenzamos a trabajar de una manera novedosa, según los mandatos de los Ministros de Comercio. Queremos, por eso, dar especial relevancia a la adopción por la Cumbre de Miami de la propuesta de hacer operativo el Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL para trabajar en la parte técnica de materias referentes a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Desde un principio, la Unidad de Comercio desarrolló su trabajo de manera coordinada con el BID y la CEPAL, en el seno del llamado Comité Tripartito, en un clima de cooperación y creatividad, al asegurar la solidez técnica y el aprovechamiento de las capacidades de cada institución. Esta experiencia de coordinación y trabajo conjunto en el Comité Tripartito en apoyo al ALCA es el mejor modelo de cooperación inter-institucional en el sistema interamericano.

Significó, además, cierta neutralidad en nuestras opiniones, y cumplir un rol técnico y no político. Durante un período prolongado, ya por cerca de diez años, renunciábamos a poner nuestros argumentos a favor de cualesquiera posición en la negociación, salvo para hacer un argumento de naturaleza técnica.

Muy desde el comienzo, fue claro que nuestra Unidad de Comercio estaba realizando un cuidadoso y detallado trabajo de análisis técnico y de recopilación de información para sustentar las deliberaciones de los grupos preparatorios. Ayudó a dichos grupos a crear un idioma común y una descripción técnica convergente de los principales temas de la agenda acordada. Para eso, construimos bases de datos, comparaciones sistemáticas de los asuntos a resolver, y se recopilaron estadísticas, normas y legislación. En fin, se estableció la base necesaria para poder iniciar el proceso de negociación política con base en la misma información confiable, aceptada y verificada por todos.

La Unidad de Comercio hizo aportes fundamentales en uno de los temas más complejos y sensibles, el de cómo atender las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías dentro del ALCA. A solicitud de los países, la OEA elaboró diagnósticos sobre las asimetrías entre los futuros participantes en el ALCA, y sobre mecanismos para enfrentar diferencias en tamaño y nivel de desarrollo. Este trabajo fue clave para las pequeñas economías, alimentó la calidad del debate entre los países y contribuyó a fortalecer la conciencia sobre la necesidad de crear, en la estructura negociadora del ALCA, el Grupo Consultivo sobre las Economías Pequeñas, al cual la OEA ha seguido apoyando hasta el presente.

La OEA fortaleció también el Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). El SICE amplió la cantidad y calidad de la información sobre comercio y negociaciones comerciales de los países a través de bases de datos estadísticas y de legislación en la página web [www.sice.org](http://www.sice.org). Fue también ampliando su contribución a la transparencia al colocar en un solo sitio web todos los acuerdos comerciales negociados por cada uno de los países del Continente. También tomó un papel central en la creación, administración y mantenimiento de la página oficial del ALCA, así como en el sitio seguro de distribución de los documentos de negociación.

Otra contribución importante de la Unidad de Comercio fue el fortalecimiento, mediante diversas investigaciones, de la visión sobre los beneficios de un hemisferio integrado, y sobre los caminos y rutas alternativas hacia el libre comercio hemisférico. No obstante, desde la Secretaría General siempre impulsamos al ALCA y enfatizamos las ventajas de la ruta plurilateral en vez de la simplemente bilateral.

Una de las tareas más importantes en la etapa preparatoria fue la de comparar los acuerdos de libre comercio e integración existentes en las Américas, evaluar su consistencia con el GATT, y alimentar el debate sobre la coexistencia de los acuerdos sub-regionales con el ALCA. En estas tareas, la OEA también hizo una significativa contribución con varios estudios y un Compendio Analítico de los Acuerdos Comerciales en el Hemisferio.

En la Reunión Ministerial de Comercio, celebrada en Cartagena en marzo de 1996, se presentó el informe sobre la tarea cumplida por el Comité Tripartito en apoyo a los grupos de trabajo establecidos en la Reunión de Denver. Y en la Reunión de San José, en 1998, tres años de trabajo después de la Cumbre de Miami, se reportó el importante avance de las actividades, que para entonces ya habían contado con cuatro reuniones de Ministros de Comercio, cuatro Foros Empresariales de las Américas, 13 reuniones de Vice-Ministros y cerca de 75 reuniones de los Grupos de Trabajo Hemisféricos.

### **El lanzamiento formal de negociaciones para crear el ALCA: de San José y Santiago (abril 1998) a Quito (noviembre 2002)**

Conforme se acercaba la fecha para la Cumbre de las Américas de Santiago, ciertos países abrigaban dudas sobre la conveniencia de iniciar negociaciones formales para el ALCA, cuando en los Estados Unidos no se había aprobado aún la autorización de “vía rápida”, lo cual se interpretaba como reflejo de la falta de consenso bipartidista sobre el apoyo a este proyecto. Además, reinaba en este país el debate sobre si incorporar o no normativas laborales y ambientales en los tratados. Chile había estado infructuosamente tocando a las puertas del NAFTA desde sus inicios. Había también serias preocupaciones entre los países latinoamericanos sobre las implicaciones del ALCA para los acuerdos sub-regionales y la coexistencia de estos acuerdos. Las economías pequeñas insistían sobre la necesidad de reconocer las diferencias en los tamaños y niveles de desarrollo de los futuros miembros del ALCA.

A pesar de estas dudas, la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica, logró un consenso en torno a los objetivos, principios, alcance, estructura, sede y procedimientos gerenciales para proceder con las negociaciones. Los principios incluían que el acuerdo iba a ser balanceado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituiría un compromiso único. Además, tomaría en cuenta las necesidades y condiciones de las economías pequeñas. Las negociaciones debían ser transparentes y basarse en la toma de decisiones por consenso. El ALCA podría coexistir con los acuerdos bilaterales y sub-regionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estuvieran cubiertos o excedieran los derechos y obligaciones del ALCA. Se acordó, además, el compromiso de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005, y de recomendar a los Jefes de Estado tomar la decisión de iniciar las negociaciones del ALCA en la Segunda Cumbre de las Américas, que se realizaría en Santiago de Chile en abril.

El lanzamiento de las negociaciones inició una nueva etapa formal en el diálogo comercial hemisférico. La Presidencia del proceso fue asumida, en primer lugar, por Canadá, en Santiago, culminando 18 meses después con la Reunión Ministerial de Comercio en Toronto, en noviembre de 1999; a continuación, la presidencia estuvo a cargo de Argentina, finalizando

con la Reunión Ministerial en Buenos Aires en abril de 2001; y, luego, siguió la presidencia de Ecuador, la cual culminó con la Reunión Ministerial de Quito en noviembre de 2002. A partir de allí, se inició una cuarta –y final– fase de las negociaciones bajo la co-presidencia de Estados Unidos y Brasil.

En todas estas etapas y como ya lo hemos referido, la OEA, como parte del Comité Tripartito, fue ampliando su apoyo técnico y logístico al proceso de negociación, así como sus actividades de entrenamiento y de cooperación con los países en materias relacionadas con el comercio. Hemos visto también cómo la Unidad de Comercio de la OEA ha prestado apoyo a los grupos de negociación del ALCA, a los comités especiales, a la Presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales y a la reunión ministerial. Se han elaborado innumerables estudios analíticos y se ha trabajado con los grupos de negociación en el mejoramiento de los textos borradores del acuerdo. La Unidad de Comercio-SICE lanzó, desde 1999, el Sitio Seguro para Distribución de Documentos del ALCA que se inició con menos de 500 documentos de negociación y hoy tiene más de 27.000. Además, se ha ampliado la cobertura y mejorado la calidad del sitio oficial del ALCA.

En materia de cooperación, desde 1998, se han entrenado más de 350 negociadores comerciales en el Curso Avanzado para Negociadores Comerciales que anualmente ha ofrecido la OEA en asociación con la OMC y la Universidad de Georgetown. Además, se han realizado actividades de entrenamiento para más de 1000 negociadores de los sectores públicos y privados. Se han publicado cinco libros con contribuciones de expertos de clase mundial sobre los temas importantes de negociación comercial, tres de ellos en asociación con Brookings Institution. Además, en 2001, se lanzó una iniciativa para involucrar a las comunidades académicas de todos los países que hacen investigación sobre comercio e integración en una red hemisférica que llamamos NetAmericas. Esto ha abierto nuevos caminos para llegar a la sociedad civil en el diálogo sobre la globalización, el libre comercio, y el desarrollo económico.

Se ha trabajado también de manera estrecha con las comunidades empresariales de los países, no sólo en apoyo a los Foros Empresariales de las Américas, sino en innumerables intervenciones y eventos sobre temas técnicos y de políticas comerciales. Lo mismo se ha hecho con intensidad con ONGs y diversos sectores de sociedad civil.

En la nueva etapa nos correspondió apoyar a los grupos de negociación que se establecieron, contribuir financieramente al sostenimiento de la Secretaría Administrativa, y dar asesoría técnica a las economías pequeñas para la formación y entrenamiento de negociadores, el acceso a la información y el fortalecimiento institucional.

En esta etapa seguimos empeñados en la creación de capacidades y la asistencia técnica en materia de comercio, aspectos de particular importancia para muchos países, incluidos los del Caribe. Hemos actuado en estrecho contacto con el denominado Mecanismo de Negociación Regional en esta esfera y a través del Grupo sobre Economías Pequeñas.

En la Reunión Ministerial de Buenos Aires, en abril de 2001, los Ministros acordaron hacer público por primera vez el borrador de texto del acuerdo ALCA. Su difusión, en esa oportunidad y en ocasión de sucesivas reuniones ministeriales, ha sido una señal de transparencia y un estímulo para el necesario debate y consideración por parte de todos.

A finales de 2001 se dió la concesión de la nueva Facultad de Promoción del Comercio (TPA) al Presidente de los Estados Unidos por parte del Congreso de este país. Ello permitió salvar uno de los principales escollos en materia de procedimientos para la realización y cierre de la negociación del ALCA.

En Quito, en noviembre de 2002, se llevó a cabo la VII Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, en la cual se llegó a acuerdos fundamentales en materia de los métodos y modalidades de negociación en las áreas de acceso a mercados en agricultura y productos no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público; se acordó un calendario para la presentación de las ofertas y solicitudes; y se llegó a un acuerdo para negociar aranceles a partir del nivel aplicado, lo que significa que la desgravación arancelaria va a tener impactos inmediatos en los flujos de comercio. Además, se definieron pautas y lineamientos para dar expresión concreta a las necesidades y particularidades de las economías más pequeñas y de menor desarrollo relativo. Finalmente, se colocó un pilar de cooperación al lado del ejercicio de negociación, con la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, el cual se comenta más adelante.

Las negociaciones de acceso a mercados iniciadas en Quito marcaron una nueva etapa compleja e intensa a partir de enero de 2003, tanto desde el punto de vista político como técnico. Al tener que preparar sus ofertas concretas de acceso a mercados, los Gobiernos encararon una discusión en el terreno político y tuvieron la enorme responsabilidad de explicar a los ciudadanos los beneficios que el ALCA trae para los nacionales de cada país; indicar las bondades de su política de negociación; y señalar los principales sectores que saldrán beneficiados, y cómo piensan apoyar a aquellos que tengan más dificultad con los ajustes.

### **Comercio y desarrollo de la mano: el Programa de Cooperación Hemisférica**

La Reunión Ministerial de Quito se realizó en un momento en que, a pesar de las dificultades coyunturales, el sistema interamericano, como lo detallamos hace poco, estaba capacitado para ofrecer a los ciudadanos de las Américas respuestas a muchas de las inquietudes sobre la globalización y sobre la creación del ALCA. Estas inquietudes se originaron en la dificultad enorme de hacer realidad las promesas de prosperidad, crecimiento y estabilidad con las que iniciamos la década pasada.

Aunque las negociaciones del ALCA y de la OMC son procesos que apuntan en la misma dirección, y la Ronda de Doha hizo un reconocimiento expreso a la necesidad de contribuir más al desarrollo de nuestras naciones, al estar enmarcada en el sistema interamericano el ALCA tendrá muchos más elementos compensatorios, y será capaz de poner en marcha muchos más mecanismos que contrarresten los desajustes e inequidades que se pueden identificar en la economía global.

Creo importante reiterar que el camino de integración a la economía global escogido por América Latina y el Caribe hace cerca de una década no es un camino errado, sino que es mucho más largo y complejo de lo que todos preveíamos. Las reformas macroeconómicas eran apenas el punto de partida y no el de llegada. Es reconocido que los factores institucionales y microeconómicos juegan también un papel determinante en el crecimiento económico. Aquellos países que han podido resistir la tormenta y crecer en medio de circunstancias adversas han sido aquéllos que han logrado aumentar su integración con la economía mundial y las economías regionales y que han puesto en práctica sólidas políticas económicas.

No hay duda de que para dar viabilidad a una mayor integración a la economía global y regional, y lograr una amplia distribución de beneficios, es necesario proteger a los más vulnerables, particularmente los trabajadores menos calificados y otros grupos como los indígenas y las mujeres cabezas de hogar, con redes sociales de compensación y programas de capacitación y entrenamiento, que les permitan insertarse productivamente en la economía globalizada a la vez que se mitigan los costos del avance hacia el libre comercio.

En este sentido, un logro importante de la Reunión Ministerial de Quito fue la aprobación de un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) dirigido a fortalecer las capacidades de los países para participar en las negociaciones, cumplir con los compromisos comerciales, hacer la transición hacia el libre comercio y desarrollar competitividad para maximizar los beneficios del acuerdo ALCA. La OEA aportó, desde el Comité Tripartito, algunas ideas y contribuciones para su diseño.

El Programa de Cooperación Hemisférica definió varios instrumentos. El mecanismo básico para articular la demanda de necesidades son las Estrategias Nacionales o Regionales para el Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales. Estas estrategias son documentos concebidos para articular, definir y priorizar las necesidades de los países en materia comercial. Desarrolladas bajo la coordinación del ministerio responsable de comercio y en consulta con varias instituciones públicas y sectores privados, y con el apoyo técnico del Comité Tripartito, estas estrategias distinguen tres grandes áreas de acción: preparación para las negociaciones, aplicación y administración del acuerdo, y transición al libre comercio y competitividad. El mecanismo de interacción con los donantes son las ruedas de encuentros y el afinamiento de los perfiles de proyectos.

Durante el 2003, los países beneficiarios del Programa han elaborado 26 estrategias nacionales y una estrategia sub-regional, con el apoyo del Comité Tripartito y otras instituciones. En particular, la Unidad de Comercio de la OEA colaboró con Las Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, los seis países de la Organización de Estados del Caribe Oriental y Uruguay. Las estrategias se presentaron formalmente a los donantes potenciales en una reunión que tuvo lugar en Washington, D.C., en octubre de 2003. Durante 2004 se están realizando ruedas de encuentros con los donantes en las varias sub-regiones del Hemisferio. Se está contemplando que el PCH continúe hasta finalizar las negociaciones y posteriormente a la conclusión del Acuerdo del ALCA.

Conceptualmente, el PCH refleja un reconocimiento de que la mejor manera de maximizar los beneficios del ALCA y acelerar la convergencia de las economías más pequeñas y de menor desarrollo con los niveles de ingreso y desarrollo de las más avanzadas, es mediante una combinación de integración económica con cooperación. El Programa será un hito que servirá de modelo para la OMC y para otras regiones del mundo. Es importante, sin embargo, lograr movilizar suficientes recursos financieros para que las expectativas y los beneficios del PCH se hagan una realidad.

La OEA tiene una amplia experiencia en hacer asociaciones y cooperación inter-institucional no sólo con las entidades del Comité Tripartito, sino con organismos bilaterales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Banco Mundial, la OMC y la UNCTAD, para maximizar nuestros recursos y diseñar programas adaptados a las necesidades de los países. Bajo el PCH se han dado pasos concretos para fortalecer, aún más, esta coordinación con otros organismos donantes y cooperantes.

Internamente hemos puesto en marcha un proceso de coordinación, dirigido por la Unidad de Comercio, con otras unidades de la Secretaría General tales como Desarrollo Sostenible, Ciencia y Tecnología, la Agencia Inter-Americana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) y la Fundación para las Américas, para formular una respuesta integrada ante las necesidades identificadas por los países en las estrategias. En esta respuesta, se han extendido las áreas de cooperación a temas de competitividad y transición al libre comercio. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica, está en curso un proyecto por parte de la Agencia Interamericana de Cooperación y Desarrollo, ejecutado a través de la Unidad de Comercio, para la difusión de mejores prácticas en las pequeñas y medianas empresas entre los organismos intermedios que se ocupan de esta área de política.

La capacidad de respuesta de las unidades antes mencionadas comprende diversas formas de apoyo tales como la elaboración de proyectos, asesoría, información y capacitación. La Oficina de Ciencia y Tecnología ha adoptado el Programa de Actividades de Ciencia y Tecnología para la Cooperación Hemisférica, que busca generar políticas y estrategias en esta materia para la competitividad de los países de las Américas. Con esta labor se contribuirá a llenar el vacío relativo de estrategias y mecanismos institucionales de promoción de la competitividad en el sector productivo, que es una de las áreas de necesidad prioritaria durante la etapa de transición al libre comercio.

El Programa de Cooperación Hemisférica permite que las economías pequeñas de América Latina y el Caribe puedan no sólo participar de manera significativa en las negociaciones comerciales, sino cumplir con sus compromisos y sacar provecho de los beneficios de la liberalización comercial, y aplicar políticas de transición y ajuste al libre comercio y de promoción de la competitividad. Un ingrediente fundamental para lograr este objetivo es incorporar el tema del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo de cada país.

Dada la extraordinaria magnitud de las necesidades y el carácter limitado de los recursos no reembolsables, el éxito del PCH dependerá, en gran parte, de la capacidad de movilizar recursos nuevos. También dependerá de la coordinación dentro de cada país para determinar aquellas necesidades que pueden atenderse con recursos no reembolsables y las que pueden ser objeto de financiación mediante líneas de crédito. Es necesario desarrollar una visión nacional de las prioridades a ser financiadas que cuente con el aval de las más altas autoridades de gobierno.

Por lo tanto, el PCH representa una gran oportunidad, pero también una importante tarea nueva para los Ministerios encargados del Comercio y otros ministerios y entidades. Los Ministerios encargados del Comercio sólo podrán aprovechar al máximo esta oportunidad si dedican recursos humanos y financieros a coordinar esta iniciativa internamente y con los donantes. El diálogo interno con los Ministerios de Hacienda y con otras entidades públicas y privadas para involucrarlas en este ejercicio es particularmente importante.

El inicio del Programa envió un mensaje a nuestros pueblos de que en el ALCA hay compromiso con las economías más pequeñas, con la creación de oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y para los sectores más pobres, así como con la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales. La integración hemisférica a través de la creación del ALCA, fortalecida y complementada con el pilar de cooperación del PCH, puede hacer una importante diferencia entre crecimiento o estancamiento, entre pobreza o prosperidad.

Además de la cooperación en el contexto del Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA, la OEA estuvo activamente involucrada en cooperar con Centroamérica, como parte del proceso de negociación de su acuerdo bilateral con los Estados Unidos. La Unidad de Comercio se apresta, también, a desarrollar una labor similar en apoyo a las negociaciones bilaterales entre los Estados Unidos y los países Andinos.

Con el Caribe, la OEA siempre ha mantenido un alto nivel de apoyo y cooperación que se ha venido aumentando con la aprobación del PCH y con la asignación de fondos de fuentes bilaterales de Canadá y de Estados Unidos para este propósito. En 2003, la OEA y la OMC lanzaron en el Caribe una versión del curso avanzado para oficiales gubernamentales que, tradicionalmente se ha venido ofreciendo en la Universidad de Georgetown, en asociación con la Universidad de West Indies – Campus de Cave Hill, en Barbados, a fin de responder más directamente a las necesidades de esta región. La intención es continuar ofreciendo este curso en los próximos años y fortalecer la relación con la Universidad de West Indies, incluyendo la creación de un Programa de Maestría en Comercio Internacional.

Sabemos que las necesidades son innumerables y que van mucho más allá del entrenamiento de funcionarios en el sector público. Está también el reto de ayudar a los países a informar a sus ciudadanos de las oportunidades y desafíos de los acuerdos comerciales para que éstos sean partícipes del proceso. En este sentido, la Unidad de Comercio está iniciando esfuerzos con la Unidad para la Democracia y la Humane Society para apoyar iniciativas de participación ciudadana y promover una mayor transparencia de los procesos de negociación comercial en Centroamérica. Además, la Fundación de las Américas de la OEA, en alianza con la

USAID y la Unidad de Comercio, ejecutó, en Guatemala, un proyecto de participación ciudadana en el proceso de negociación del CAFTA. Creemos que estas iniciativas podrán servir de modelo para apoyar esfuerzos similares en otros países.

### **Cambios en las condiciones políticas de los países**

Las condiciones políticas han cambiado tanto en América Latina y el Caribe como en los Estados Unidos. La apertura comercial o el libre comercio han perdido el apoyo decidido de muchos ciudadanos en América Latina y el Caribe a lo largo de los últimos años. La bondad de las reformas económicas está en entredicho. Ellas han perdido mucho del optimismo y la confianza de que estuvieron rodeadas hace cerca de una década, y para muchos hay cierto desencanto sobre los resultados esperados en términos de crecimiento, empleo y mejores niveles de vida.

En Estados Unidos, la Autoridad de Promoción Comercial estableció parámetros más estrictos para las negociaciones en materia agrícola, laboral y medioambiental y con respecto a las medidas antidumping.

Además, la perspectiva optimista que inspiró la visión de la Cumbre de las Américas se encuentra amenazada por nuevos desafíos. Como lo hemos visto en el capítulo que dedicamos a la Carta Democrática, la consolidación de la democracia se ve afectada por peligros más sutiles, pero potencialmente no menos devastadores, tales como la corrupción, el debilitamiento del principio del equilibrio y la independencia de los poderes del Estado, la impunidad y el debilitamiento del sistema judicial, las violaciones a las libertades básicas y a los derechos humanos, y la polarización entre sectores que hace difícil, en muchos países, lograr un mínimo de consenso sobre políticas fundamentales. Existen también los problemas del narcotráfico, la criminalidad, el terrorismo, la marginalización y la pobreza.

A causa de este más limitado espacio político en varios países, no es de sorprender que en los últimos meses éstos se hayan dedicado a revisar de manera pragmática el alcance del Acuerdo del ALCA. No obstante, sería lamentable que el acuerdo perdiera mucho en su nivel de ambición y, por lo tanto, en potencial de beneficio.

Existen también preocupaciones de muchos ciudadanos sobre las consecuencias de la globalización económica, que varían ampliamente desde miedos irracionales e ideas falsas hasta cuestionamientos legítimos. Cómo responder a estas inquietudes sobre la globalización constituye uno de los retos políticos más importantes para los gobiernos e instituciones internacionales en sus labores frente a la negociación del ALCA.

Ha cundido una falta de confianza respecto de las posibilidades de que las grandes brechas y disparidades entre los países y regiones pobres y ricos se reduzcan como consecuencia de fomentar una mayor integración económica hemisférica. Ésta es una inquietud seria y legítima que merece una respuesta de política acertada y eficaz, y que requiere un esfuerzo considerable para incorporar consideraciones respecto al desarrollo y la equidad en la agenda de las políticas comerciales y en las estrategias nacionales de desarrollo de los países.

Varias ONGs y académicos distinguidos llevan más lejos esta línea de pensamiento y consideran que, para acelerar la “convergencia económica” en el ALCA, tendrán que darse transferencias explícitas de los países y regiones más ricos a los más pobres para cerrar las brechas en infraestructura, educación y otras áreas.

Un elemento del contexto internacional ha cambiado y ha tenido impactos importantes en las negociaciones del ALCA. Cuando se inició el proceso del ALCA no había negociaciones multilaterales activas. Con el lanzamiento de la Agenda de Doha para el desarrollo, en algunas materias se establecieron vínculos entre las dos negociaciones. Con el fuerte traspié que sufrió la Ronda de Doha en Cancún, se han creado nuevos escollos para la negociación del ALCA en algunas disciplinas, particularmente en el campo de la agricultura. De lograrse avances en dicha ronda, se facilitaría también el avance en el ALCA.

Para concretar el ALCA, los negociadores tienen el reto de ser muy realistas en esta etapa final. Urge llegar a un consenso sobre qué aspectos se van a negociar en la ronda multilateral de Doha y qué aspectos mantener en el ALCA.

### **Por qué es importante la creación del ALCA**

En el contexto menos favorable que hoy vivimos, resulta especialmente crítico reiterar la importancia de concluir un Acuerdo del ALCA que beneficie a todos. Quisiera, a continuación, sostener que hay dos tipos de razones por las que la creación del ALCA es importante: las económicas, y las políticas y estratégicas. No me voy a adentrar en las razones de tipo específico por cada país o sub-región.

En mi opinión hay cinco tipos de beneficios económicos: 1. Un acceso mayor y más seguro a grandes mercados. 2. Establecimiento de sistemas objetivos y confiables para la solución de controversias. 3. Mejoramiento en el clima para las inversiones y, por lo tanto, una mejoría en las posibilidades de crecimiento. 4. Mejoría en la competitividad de los sectores de servicios y, por esta vía, en la competitividad general de las economías. 5. Beneficios por la consolidación y profundización de los procesos de reforma económica

En cuanto al tema de acceso, es importante recordar que el mercado de los EEUU representa un 85% del Producto Interno Bruto agregado de todo el Hemisferio. Este dato habla por sí solo sobre la importancia para los países de América Latina y el Caribe de lograr un acceso mayor y más seguro a ese mercado.

Las economías de Centroamérica y el Caribe y de la Comunidad Andina destinan entre un 40% y un 50% de sus exportaciones totales a los EEUU y Canadá, y tienen un acceso bastante amplio vía el Sistema Generalizado de Preferencias, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y Legislación de Preferencias Comerciales Andina. No obstante, estas son preferencias unilaterales y, por lo tanto, más inciertas que un arreglo recíproco, y no cuentan con mecanismos de resolución de controversias. Igualmente, hay importantes productos en que estos países son competitivos que están excluidos de las preferencias.

En el caso del MERCOSUR, un 20% de sus exportaciones totales se dirige a los EEUU y Canadá, un 26% a la Unión Europea, un 31% al resto de América Latina y el Caribe, y un 16% al resto del mundo. Si bien es cierto que el MERCOSUR exporta una proporción mayor de sus exportaciones totales a la Unión Europea, también es cierto que más de un 50% de sus exportaciones tienen como destino otros países del hemisferio occidental. Esto hace al proyecto ALCA potencialmente muy significativo para la dinámica económica del MERCOSUR.

El beneficio no es sólo el mayor acceso al mercado de los EEUU o Canadá, sino el mayor y más seguro acceso recíproco entre los mercados de los países latinoamericanos mismos. En el período 1990 a 2003, las exportaciones hacia otros países del Hemisferio fueron las que crecieron a tasas más altas para todas las sub-regiones de América Latina y el Caribe, en comparación con el crecimiento de sus exportaciones hacia otras regiones del mundo. La creación del ALCA vendría a profundizar y a hacer sostenible esta tendencia.

Durante los últimos años, la incidencia de disposiciones de alivio comercial, tales como salvaguardias, aranceles compensatorios y medidas anti-dumping, ha venido afectando negativamente el crecimiento de las exportaciones de varios países de América Latina y el Caribe. Es por esto que establecer disciplinas en estas áreas es un tema de mucho interés para los países de América Latina y el Caribe, y fuente potencial de importantes beneficios a partir de la negociación del ALCA. Importantes beneficios están asociados también con mecanismos apropiados para el arreglo expedito y justo de las disputas comerciales, aspecto que se torna cada vez más fundamental con el crecimiento de los flujos de comercio intra-hemisféricos que acabo de mencionar.

Un tercer beneficio potencial del ALCA será mejorar las condiciones para el crecimiento de las inversiones extranjeras directas (IED). Uno de los fenómenos básicos de la globalización es la relocalización de las inversiones hacia los países en desarrollo y el aprovechamiento de múltiples oportunidades de ventajas comparativas. La participación de los países en las normativas comerciales internacionales facilita y estimula este proceso, con todos los beneficios asociados, no sólo de acumulación de capital, modernización y creación de empleos, sino en términos de aprendizaje, transferencia tecnológica, y transferencia de habilidades gerenciales y laborales.

La experiencia demuestra que existe un “círculo virtuoso” entre tratados comerciales y las inversiones. En los últimos veinte años, el crecimiento de los flujos de IED en la economía mundial ha sido más rápido que el de los flujos comerciales. América Latina y el Caribe pasaron de recibir entre 10 y 15 mil millones de dólares de IED por año a principios de los años ‘90, a recibir entre 60 y 70 mil millones por año en los años 1998, 1999 y 2000.

Una cuarta fuente de beneficios económicos del ALCA reside en las implicaciones que este acuerdo comercial tendrá para los sectores de servicios. La calidad y la competitividad en los sectores de servicios son esenciales para el crecimiento económico y el desarrollo. Desde la banca y los servicios financieros hasta las telecomunicaciones y el transporte, y desde el turismo hasta los servicios profesionales, existe un reconocimiento creciente de que estas actividades son críticas para el dinamismo económico de todas las economías de las

Américas. Los servicios representan, en promedio, el 60% del Producto Interno Bruto del Hemisferio. En términos de comercio, ellos son aun más importantes para las economías pequeñas del Caribe y Centroamérica, para muchas de las cuales las exportaciones de servicios son la fuente principal de divisas internacionales y de empleo.

Además, diversos estudios demuestran que, en promedio, un 60% del valor agregado de los productos manufacturados está compuesto por insumos de servicios, lo cual significa que la competitividad en productos industriales es fuertemente dependiente de la competitividad en servicios. Todo esto hace que las negociaciones del ALCA en servicios, y la liberalización y competitividad que a través de ellas se logre fomentar, sean unos de los principales beneficios del ALCA para todos los países del Hemisferio.

Pero, por supuesto, no sólo América Latina y el Caribe se beneficiarán del ALCA. También hay beneficios muy importantes para los EEUU y Canadá.

Una relación positiva y de fortalecimiento mutuo entre la democracia y los mercados constituye un postulado básico de la Cumbre de las Américas. Las políticas orientadas hacia el mercado promueven la transparencia, la competencia y el comportamiento basado en normas, y contribuyen a reducir el ámbito de las acciones discrecionales y arbitrarias y, por lo tanto, contribuyen al desarrollo democrático. En la medida en que el fortalecimiento de los mercados genere crecimiento y esto permita mejorar condiciones sociales, esto también contribuye al desarrollo democrático. Una democracia estable es un activo valioso para el clima de inversión, para la estabilidad de las reglas de juego, para el desarrollo de lo que se denomina respeto al Estado de Derecho.

Es importante señalar también otros ejemplos de vinculación estratégica entre el comercio y otros temas de las relaciones hemisféricas. Entre éstos se destacan el mejoramiento de los estándares laborales y ambientales. Los países de Latinoamérica y el Caribe están comprometidos con la cooperación y el trabajo conjunto en una amplia gama de iniciativas laborales y ambientales como parte del proceso de la Cumbre de las Américas. Hay algunos problemas de financiamiento para estos programas de cooperación, pero existe voluntad política y se ha venido trabajando en una ambiciosa agenda. El fortalecimiento de estas iniciativas hemisféricas debe verse como una forma de atender las dimensiones sociales y ambientales de la integración hemisférica.

El ALCA se destaca por ser el único acuerdo de libre comercio propuesto que se ha concebido dentro del contexto de una visión más amplia de objetivos económicos, políticos, sociales y de seguridad, que se integraron en un todo unificado dentro del sistema interamericano. Es indispensable mantener esta visión de conjunto en la agenda interamericana y seguir trabajando en ella.

### **La vía bilateral hacia la integración hemisférica no debe sustituir al proyecto ALCA**

Durante 2003 y 2004, el foco de la integración hemisférica parece haberse desplazado hacia los acuerdos bilaterales. Si bien los tratados bilaterales de libre comercio pueden verse como

“bloques de construcción” hacia la integración hemisférica, estos acuerdos no deben verse como un sustituto para el ALCA.

En primer lugar porque hay costos en abandonar la vía de la integración multilateral en favor de la multiplicación de acuerdos bilaterales de libre comercio, porque esta vía implicaría que el Hemisferio corra el riesgo de fragmentarse en varios acuerdos de integración que favorecerían a sus integrantes, pero dejarían a la saga a quienes no formasen parte de los mismos.

Segundo, un costo importante es que por esta vía también se estaría renunciando a los beneficios potenciales de un aumento del comercio y la inversión de los países latinoamericanos y del Caribe entre sí, es decir, del comercio Sur-Sur.

Además, la desviación del comercio y la competencia entre los sistemas de reglas de origen amenazarían con complicar más las relaciones comerciales, y harían más costosos, los negocios en el Hemisferio.

El retraso o fracaso del ALCA tendría también costos de otras índoles. Constituiría un fuerte golpe a la credibilidad de nuestros compromisos interamericanos, tanto ante la comunidad internacional como en términos de las expectativas de los pueblos de las Américas.

### **Globalización y desarrollo**

Todos somos conscientes de que en 2004 y 2005 tendremos, junto con las negociaciones técnicas más complejas, un debate político acerca de las consecuencias más amplias del Área de Libre Comercio de las Américas. El debate no se limitará al comercio; en él habrán de abordarse preocupaciones sobre la globalización que crean grandes desafíos y temores en nuestra región. También habrá que hallar mecanismos para articular en el sistema interamericano algunas cuestiones que no serán materia del ALCA. A diferencia de la OMC, el sistema interamericano puede ayudar a los Estados miembros a abordar muchos de los problemas no directamente relacionados con el comercio que podrían constituir un obstáculo para el ALCA. Tal vez, el ejemplo más claro es el referente a la cooperación que puede lograrse en el seno de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo.

En el nuevo siglo, China e India han irrumpido en el escenario mundial como nuevos gigantes asiáticos en ciernes; China como potencia manufacturera, y la India como potencia en materia de servicios y alta tecnología informática. El efecto competitivo de ambas economías apenas empieza a sentirse, y es ya claro que es parte de los retos que los países de las Américas deben enfrentar en los próximos años.

Como ya lo hemos dicho, América Latina y el Caribe se encuentran hoy en una encrucijada. Ésta es una época de contrastes y paradojas, que más que nunca requiere claridad de propósitos y cooperación hemisférica para resolver nuestros problemas y desafíos colectivos. El balance hoy día no es el más positivo. En promedio, América Latina no creció a las tasas esperadas; en casi todos los casos, los beneficios no le llegaron a la mayoría de los pobres; la desigualdad económica no ha disminuido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo cual ha generado frustración entre amplios sectores de América Latina.

Asimismo, la liberalización comercial, la integración a la economía mundial y el ALCA, deben verse como componentes fundamentales de las estrategias nacionales para promover el crecimiento. No obstante, la apertura comercial, ya sea en el marco de la OMC, del ALCA o de los acuerdos sub-regionales, no es la panacea, no agota el reto del desarrollo, ni debe verse como sustituto de una estrategia nacional de desarrollo.

Estos son los lineamientos básicos sobre globalización, comercio y desarrollo que han guiado la gestión de la Secretaría General y que se han promovido desde la Unidad de Comercio con innumerables estudios, publicaciones y foros con amplios sectores de todos los países.

### **La Reunión Ministerial de Miami de noviembre de 2003 y la “nueva visión” del libre comercio hemisférico**

En el ámbito internacional, el lanzamiento de la Ronda de Doha y la posición adoptada por ciertos países de que temas de interés para América Latina, como los subsidios internos a la agricultura, sólo pueden ser negociados y resueltos en negociaciones multilaterales, aunque comprensible, creó tensiones en las negociaciones del ALCA desde el año 2002. Las negociaciones de acceso a mercados en el ALCA se iniciaron a principios de 2003, pero su dinámica fue afectada por las diferentes posiciones sobre lo que será posible negociar en el ALCA y lo que debe negociarse en el ámbito multilateral.

En los Estados Unidos fue un punto de inflexión la ya mencionada aprobación, en agosto de 2002, de la Autoridad de Promoción Comercial, y hubo un renovado liderazgo en materia comercial con la disposición del Ejecutivo de negociar acuerdos bilaterales. No obstante, también preocuparon los parámetros más estrictos que ha establecido la Autoridad de Promoción Comercial para las negociaciones en materia agrícola, laboral y medioambiental, y con respecto a las medidas antidumping. Aunque los Estados Unidos respondieron en el 2002 y 2003 a este escepticismo mediante posturas proactivas en varios foros de negociación, el traspie de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún de septiembre de 2003 complicó el panorama en vísperas de la Reunión Ministerial del ALCA de noviembre de 2003.

Ante estas y otras realidades, algunos Gobiernos, particularmente Brasil y Argentina, han querido redefinir el nivel de ambición del proyecto ALCA para adaptarlo a una visión más balanceada y adaptada a la percepción de sus intereses nacionales.

Tal redefinición se dio en la Reunión Ministerial de Miami, de donde surgió una nueva visión según la cual el ALCA tendrá dos pisos o dos velocidades. Un primer piso estará conformado por un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Se introduce un nuevo concepto de flexibilidad para negociar diferentes niveles de compromisos, en particular, compromisos adicionales vía acuerdos plurilaterales a los que los países pueden o no acceder. Estos acuerdos plurilaterales serían un segundo piso o nivel de mayor compromiso. Sólo el proceso negociador durante el año 2004 dará luz sobre si esta nueva visión facilitará la terminación de las negociaciones en la fecha prevista de enero de 2005.

## **El ALCA y sus aportes a la estabilidad y la prosperidad del Hemisferio**

Desde la Secretaría General de la OEA, consideramos como más imperioso que nunca avanzar en el ALCA y lograr su finalización de manera oportuna a fin de promover crecimiento, atraer inversión, aumentar los niveles de empleo y reducir la pobreza. Por supuesto que más que una finalización a toda costa en la fecha prevista el aspecto fundamental es obtener un acuerdo que logre los tan esperados beneficios para todos los participantes.

A esta altura del 2004, bien sabemos que, después de todo el avance técnico y negociador que se ha hecho, el ALCA está muy cerca de nuestro alcance. Todo depende de la voluntad política y la capacidad de liderazgo de los países participantes. Es importante concluir el ALCA como parte de la visión de conjunto de la agenda interamericana y del Proceso de Cumbres de las Américas, de avanzar hacia un Hemisferio cada vez más integrado, próspero y democrático; una visión que ha capturado la imaginación y alentado las esperanzas de millones de personas.

Desde la Secretaría General, hemos difundido la importancia de la creación del ALCA, así como el tipo de acuerdo y de políticas complementarias necesarios para lograr los máximos beneficios económicos, políticos y estratégicos.

Para América Latina y el Caribe, el ALCA involucra numerosos beneficios potenciales. Algunos de ellos aplican de manera similar a todos los países y en otros casos debe hacerse una distinción entre las economías grandes y las economías pequeñas. Hemos explicado y analizado cinco tipos de beneficios económicos: mayor y más seguro acceso a grandes mercados; establecimiento de sistemas objetivos y confiables para la solución de controversias; mejora del clima de inversiones y, por lo tanto, de crecimiento; mayor competitividad en servicios, y, por lo tanto, en la competitividad de las economías; consolidación y profundización de los procesos de reforma económica.

Además, el ALCA como proceso de negociación ya ha generado beneficios colaterales tales como la orientación estratégica dada a la reforma económica; señales positivas para los inversionistas; cumplimiento más adecuado de las obligaciones en la OMC; dinamización de los esfuerzos de integración subregional; efectos positivos en cuanto al comportamiento, estrategias competitivas y formación de redes del sector privado; aumento del conocimiento y confianza mutuos entre los negociadores; y aumento de la asistencia técnica en materia de políticas y regímenes comerciales.

También se ha insistido en que la integración económica en el hemisferio occidental no sólo tiene una justificación económica, sino que también tiene una racionalidad de seguridad colectiva y una justificación política y estratégica. El espacio que antes ocupaba la Guerra Fría ha sido ocupado ahora por una nueva agenda política centrada en la consolidación de las democracias, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la integración y la cooperación acompañados de un sistema de globalización, interdependencia y conectividad. Se ha creado una relación estrecha entre la promoción de sistemas políticos democráticos y de economías abiertas.

Desde esta perspectiva, la firma de acuerdos comerciales bajo reglas claras, estables, transparentes y vinculantes, acompañadas de mecanismos negociados para la resolución de conflictos, puede verse como un componente importante de los nuevos conceptos sobre democracia y seguridad hemisférica, fundamentados en el funcionamiento del Estado de Derecho y en una sociedad internacional respetuosa de la legalidad.

Además, los futuros miembros del ALCA ya forman parte de un conjunto de principios, normas e instrumentos legales y diplomáticos existentes en el sistema interamericano, que se han venido fortaleciendo mucho durante la última década.

Pero como mencioné previamente, desde la Secretaría General también hemos insistido en que, aunque importantes, el ALCA y el libre comercio no son la panacea ni pueden sustituir la agenda interna de desarrollo de la que deben hacer parte muchas otras variables económicas, políticas, institucionales y sociales. Los países deben poner en práctica y redoblar esfuerzos en muchos ámbitos de sus políticas internas para sacar beneficio de sus nuevas formas de inserción internacional.

Se necesitan intervenciones efectivas en los campos económico, social y comercial, y se requieren instituciones fuertes capaces de guiar y regular la economía de mercado y mitigar los aspectos negativos de la globalización. De fundamental importancia es la elaboración de una agenda para el crecimiento, que actúe sobre la educación y la competitividad.

En este momento crítico de las negociaciones, debemos atender varios frentes: la voluntad política de nuestros gobiernos, de nuestros congresos y de la opinión pública. Y debemos persuadir a los trabajadores y a otros sectores de la sociedad civil a unirse a la causa de la integración Americana.

La creación del ALCA nos debe ayudar a fortalecer la solidaridad entre nuestras naciones, entre nuestros gobiernos, entre nuestros ciudadanos. Debemos ser capaces de crear millones de trabajos y oportunidades a todo lo ancho y largo de América.

La Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, y los desacuerdos en el ALCA durante el 2003 y 2004, han demostrado cuán difícil es conciliar hoy las diferencias de los distintos actores en el escenario mundial. Esta experiencia nos debe servir para poner en marcha, con los instrumentos que tenemos en el ámbito americano, un proceso que tenga los equilibrios, los contrapesos, las compensaciones que lo hagan viable y justo para asegurar que cada país pueda encontrar que la integración lo beneficia, bajo el convencimiento de que un comercio más abierto pero reglado lo fortalece, y de que podemos construir acuerdos que nos permitan gobernar sobre la globalización de manera cada vez más participativa entre nuestros gobiernos, empresarios y trabajadores.

**VIII. EL DESARROLLO DEL DERECHO  
Y LA COOPERACIÓN JURÍDICA**

---

## **La OEA: institución única para el desarrollo del Derecho Interamericano**

La OEA es el escenario natural para el desarrollo del derecho internacional en el Hemisferio. No hay ninguna otra institución que cumpla o pueda cumplir esta función. Es en este campo donde se expresa, como en ningún otro, la singularidad de la Organización; el elemento que identifica su importancia; lo que define en gran medida su razón de ser, la justifica y la hace única e irrepetible en el contexto institucional americano.

Aquí se encuentra su gran ventaja comparativa: la de ser el único ámbito en donde se encuentran todos los Estados del Hemisferio, grandes, medianos y pequeños, desarrollados y en vías de desarrollo, en condiciones de igualdad, para dialogar, buscar soluciones a sus problemas comunes y afianzar su solidaridad.

La OEA se ha constituido así en el principal organismo político y técnico dentro del cual los Estados, en igualdad de condiciones, definen las normas, tanto de carácter público como privado, que regulan las relaciones internacionales a nivel hemisférico.

En cada oportunidad, cuando se ha visto la necesidad o conveniencia de regular una determinada materia de importancia para las relaciones entre los Estados americanos o entre sus ciudadanos o empresas o con otros sujetos de derecho internacional, la Organización ha estado en capacidad de responder a los requerimientos que se le formulan.

La contribución del hemisferio americano al desarrollo del derecho internacional es un hecho plenamente reconocido por la comunidad internacional y por los estudiosos del derecho y de las relaciones internacionales. Esta afirmación se encuentra fundada en la numerosa y diversificada producción jurídica que exhibe el interamericanismo desde sus orígenes y a lo largo de las distintas etapas de su evolución histórica, y que se consolida en 1948 al adoptarse la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos.

Los más diversos aspectos de las relaciones internacionales fueron, desde los inicios, objeto de atención por el derecho interamericano. Se ha constituido así un rico patrimonio jurídico regional que ha ido reflejando las necesidades y aspiraciones de nuestros países en su continua búsqueda de un mayor bienestar para sus habitantes, en un marco de paz y cooperación.

Esta evolución jurídica se ha expresado en el plano del derecho internacional público, del derecho internacional privado y en la constitución de un sistema institucional regional que no sólo ha tenido efectos en este hemisferio sino que, también, ha generado importantes contribuciones para el avance del derecho internacional general.

## **Una década de desarrollos jurídicos**

Durante la última década, hemos confirmado que, tal vez como nunca antes en la historia, vivimos tiempos en que la acción colectiva de los Estados del hemisferio americano, además de conveniente, se ha hecho absolutamente indispensable. Numerosos factores han contribuido a la creación de estas nuevas condiciones.

Entre ellos conviene destacar el final de la Guerra Fría y de la confrontación Este-Oeste; el resurgimiento de la democracia; el incremento del intercambio comercial y de los flujos

financieros internacionales; la necesidad de preservar un medio ambiente común y de permitir un desarrollo sostenible; el progreso de las telecomunicaciones y de la ciencia y la tecnología; los desplazamientos migratorios; la búsqueda de la mayor seguridad y paz hemisférica; la lucha conjunta contra el avance y la internacionalización del crimen organizado y de fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, el tráfico ilícito de armas y la explotación ilegal de recursos naturales, que socavan la legitimidad de los sistemas democráticos y aún, en muchos casos, amenazan, lesionan o sacrifican la vida misma de habitantes de nuestros países.

Para hacer frente a éstos y otros hechos o problemas y para construir un futuro de prosperidad para las Américas, se ha hecho evidente que no es suficiente la acción individual. Ya no es concebible que un Estado pueda, aisladamente, garantizar su desarrollo y la seguridad de sus habitantes.

Por una parte las condiciones externas ejercen una creciente y decisiva influencia sobre los gobiernos y la vida cotidiana de las personas y, por otra, los asuntos internos tienen, muchas veces, implicaciones en el ámbito internacional. Cada vez somos más interdependientes, cada vez se cruzan más nuestros caminos y, por lo tanto, cada vez se requiere que coordinemos más nuestros propósitos, políticas y acciones.

La mayor interdependencia, la aceleración de la integración económica, la intensificación de relaciones de todo tipo, la comunidad de amenazas o problemas, han creado las condiciones necesarias para una mayor y más sólida cooperación entre nuestros países, pero también han generado nuevos espacios para las divergencias y aún para potenciales diferencias o conflictos.

La evolución que han tenido las relaciones internacionales durante los últimos años ha ido provocando cambios sustanciales en el desarrollo del derecho internacional en general y, por supuesto, en el ámbito interamericano. De una parte, se han generado cambios en su contenido y en su extensión: a un derecho regulador de algunas pocas relaciones entre Estados le ha sustituido un derecho internacional que comparte con los derechos internos la regulación de buena parte de las actividades de la sociedad.

Este fenómeno requiere de una eficaz complementariedad con los ordenamientos nacionales y de una efectiva aplicación tanto en el ámbito interno como en el internacional. De otra parte, se han presentado cambios en cuanto a la elaboración y aplicación de las normas internacionales. Al derecho internacional clásico, fruto de acuerdos esporádicos entre pocos Estados, le ha ido sustituyendo un derecho internacional que reclama de la participación amplia y continua de la comunidad internacional, de la puesta en común de los esfuerzos de todos los Estados interesados, de la vigilancia conjunta de los acuerdos.

En lo que tiene que ver con nuestro hemisferio, lo anterior ha puesto en evidencia la necesidad de adecuar o crear los instrumentos jurídicos para abordar los nuevos temas de la agenda interamericana, y profundizar y desarrollar el derecho en las Américas.

Mi paso por la OEA durante los últimos años me ha permitido confirmar la naturaleza única y las características y potencialidades excepcionales de la OEA para el desarrollo del derecho y el fortalecimiento de la cooperación jurídica hemisféricos.

A lo largo de este informe he hecho referencia a los numerosos y muy importantes desarrollos jurídicos dados durante la última década, en relación con los diversos temas de la agenda interamericana. Por eso no voy a tratar aquí de nuevo en detalle cada uno de ellos. Apenas quisiera referirme, en forma sucinta, al alcance que han tenido algunos de los instrumentos jurídicos desarrollados durante los últimos años en el marco de la OEA, a los progresos dados en particular en materia de cooperación jurídica y al papel fundamental que han cumplido los órganos de representación política y los de carácter técnico para la obtención de los resultados.

### **Alcance de los instrumentos desarrollados**

Durante la última década se han dado avances en materia jurídica de diversa naturaleza y con muy variado alcance, que reflejan los cambios en el entorno internacional y, en particular, en las relaciones interamericanas. Tales avances se han expresado en tratados internacionales, pero también en otros instrumentos jurídicos como resoluciones de la Asamblea General, o aún en otros desarrollos como declaraciones, legislación modelo u otras expresiones de lo que algunos sectores de la doctrina denominan como “soft law” o ley cuasi-obligatoria.

Entre los primeros tipos de instrumentos, quisiera destacar que durante el período en que he estado al frente de la Secretaría General se han aprobado en el ámbito de la OEA, entre otras, las Convenciones Interamericanas contra la Corrupción en 1996; contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997; sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales en 1999; para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en 1999; y contra el Terrorismo en 2002. A todas ellas me he referido con detenimiento en otros capítulos de este informe.

En este lapso también se han adoptado instrumentos interamericanos de indiscutible importancia para las relaciones hemisféricas que no se han expresado en tratados. Un ejemplo de ello es la Carta Democrática Interamericana, la cual fue aprobada a través de una resolución de la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001. Otro ejemplo, de naturaleza y alcance diferentes, es la Declaración sobre la Seguridad en las Américas, aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003.

Otro tipo de instrumentos a los cuales se ha acudido durante los últimos años tiene que ver con la elaboración de legislación modelo en relación con diferentes temas de la agenda regional. Ejemplos sobre este particular son las leyes modelos elaboradas en relación con cinco de las medidas preventivas a que se refiere la Convención Interamericana contra la Corrupción y los reglamentos modelos elaborados en el marco de la CICAD; y, en otro ámbito, la ley modelo relativa a las garantías mobiliarias elaborada por la CIDIP-VI.

La Declaración de Bogotá, adoptada por los Estados Parte de la Convención CIFTA en su primera conferencia realizada en marzo de 2004, también decidió que, en el marco del Comité Consultivo, se avance en la elaboración de legislación modelo para facilitar la implementación legislativa de dicho tratado. Lo anterior muestra que los Estados han encontrado que este tipo de instrumentos es de utilidad para promover o consolidar determinados desarrollos jurídicos.

Finalmente, conviene hacer mención a otros desarrollos que se han dado recientemente y que también podrían ser considerados dentro de la categoría que sectores de la doctrina denominan “soft law”.

Como parte de estos mencionaré las recomendaciones o declaraciones que se adoptan en el marco de mecanismos de cooperación jurídica que se han creado o consolidado durante los últimos años, como las conclusiones y recomendaciones de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA); la Declaración adoptada por la Conferencia de los Estados Parte de la Convención CIFTA; o las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Las declaraciones o recomendaciones adoptadas en el marco de otras reuniones ministeriales también podrían ser consideradas dentro de esta categoría.

### **El fortalecimiento de la cooperación jurídica**

Durante los últimos años he sido testigo del fortalecimiento de la cooperación jurídica y judicial en el ámbito hemisférico. Durante mi período al frente de la Secretaría siempre he buscado contribuir al proceso de consolidación de este tipo de cooperación por considerar que esta área, sin duda, constituye uno de los nichos fundamentales en los cuales nuestra Organización tiene ventajas comparativas indiscutibles y puede prestar servicios de inmensa utilidad e importancia a todos nuestros Estados.

En efecto, poco tiempo después de mi llegada a la Secretaría General, presenté el documento “El Derecho en un Nuevo Orden Interamericano”, en el cual formulé ideas en torno al desarrollo del derecho en el ámbito hemisférico y, en particular, en el marco de nuestra Organización. Esas ideas sirvieron de base para un diálogo muy fructífero entre los Estados miembros y con los diversos órganos de la OEA, que facilitó la posterior aprobación por la Asamblea General de la “Declaración de Panamá sobre la Contribución Interamericana al Desarrollo y Codificación del Derecho Internacional”, en sus sesiones ordinarias de 1996, y del “Programa Interamericano para el Desarrollo del Derecho Internacional”, en sus sesiones de 1997.

Como resultado de este proceso y con el respaldo de todos los Estados miembros, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos se reorganizó con dos orientaciones. Primero, con el fin de que ella se dedicara únicamente al cumplimiento de las funciones relacionadas con el desarrollo del derecho internacional y la cooperación jurídica y judicial, y que se trasladara el Departamento de Servicios Legales a la Oficina del Secretario General para atender los asuntos relativos al ordenamiento legal interno de la Organización. Los resultados han mostrado que esta

decisión fue acertada. La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos se ha podido concentrar en aquello que es de su esencia sin distraerse en temas administrativos internos y el Departamento de Servicios Legales ha agilizado el cumplimiento de sus funciones sin las demoras que supone un nivel burocrático o de supervisión adicional.

Segundo, con el fin de establecer una dependencia dedicada a prestar servicios de apoyo jurídico y técnico en materia de cooperación jurídica y judicial. Los desarrollos en este campo y las demandas de servicios han sido de tales dimensiones, en particular como resultado de los mecanismos de cooperación jurídica y judicial creados o consolidados por mandato de las Cumbres de las Américas y de la Asamblea General que, con posterioridad, ha sido necesario reorganizar esta oficina para concentrar sus limitados recursos financieros y humanos en aquellas áreas de cooperación jurídica consideradas como prioritarias por los Jefes de Estado y de Gobierno y por la Asamblea General de la OEA.

En materia de cooperación jurídica y judicial, los desarrollos se han dado tanto a través del establecimiento y consolidación de mecanismos de cooperación mutua entre los Estados —antes no existentes— como a través de la realización de programas, proyectos y actividades de difusión, capacitación y cooperación técnica.

Por intermedio de los primeros se han dado avances de gran utilidad e importancia para el mejoramiento de la cooperación jurídica y judicial entre los Estados del Hemisferio. Uno de sus principales aciertos y ventajas ha consistido en que los pasos dados en este campo han desencadenado verdaderos procesos de cooperación con continuidad y vocación de permanencia y que, por lo tanto, no se ha tratado, en ningún caso, de simples acciones aisladas, puntuales o inconexas.

Por el contrario, los procesos que se han iniciado en esta materia se han ido consolidando mediante su institucionalización como verdaderos mecanismos de cooperación jurídica y judicial que permiten hacer el seguimiento de los desarrollos alcanzados, darles continuidad y avanzar en la construcción de nuevos acuerdos o acciones de cooperación en el marco de los mismos.

Entre los mecanismos de cooperación jurídica y judicial que se han creado y desarrollado durante la última década conviene destacar, en primer lugar, el proceso de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA) y de las reuniones, programas, instituciones y acciones de cooperación que se han venido desarrollando en el marco de ellas, en áreas relacionadas con la administración de justicia; la asistencia jurídica y judicial mutua en el combate contra la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, incluyendo el establecimiento de redes hemisféricas especializadas de intercambio de información; y el combate contra modalidades específicas de crímenes con alcance internacional como el delito cibernético. A los desarrollos dados en el marco de las REMJA me refiero en otro capítulo de este informe.

En segundo lugar, deben mencionarse los mecanismos creados para el seguimiento de la implementación de tratados interamericanos y el fortalecimiento de la cooperación hemisférica en torno a los mismos.

Se trata, sin lugar a dudas, de desarrollos innovadores en el ámbito interamericano y que, en el tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, han mostrado ser de gran utilidad e importancia para la consecución de los propósitos que se persiguen con los mismos. Uno de ellos es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), al cual hago referencia en otro capítulo de este informe. Otro mecanismo de esta naturaleza está constituido por el Comité Consultivo y la Conferencia de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), del cual también me ocupo en otro aparte del presente escrito.

En tercer lugar, es pertinente hacer referencia a las actividades y procesos de intercambio de información y cooperación jurídica que se han venido dando durante los últimos años, en el ámbito de la OEA y en coordinación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, en materia de Derecho Internacional Humanitario.

De otro lado, quisiera destacar los muy importantes avances que hemos dado en este período en materia de difusión, capacitación y cooperación técnica en relación con los desarrollos jurídicos que se dan en el ámbito de la Organización.

En materia de difusión, quisiera destacar los progresos dados a través de la página de la OEA en Internet y de las redes de intercambio de información —por dicha vía— en relación con diversas áreas de la agenda de cooperación jurídica interamericana, así como por intermedio de la producción bibliográfica en este campo. Las Jornadas de Derecho Internacional, el curso anual organizado por el Comité Jurídico Interamericano y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, y los cursos o conferencias que se han llevado a cabo para la difusión del quehacer jurídico de la OEA, han sido particularmente provechosos para que se conozcan los desarrollos dados en este campo en el marco de nuestra Organización.

Un desarrollo innovador en este campo y cuya utilidad ha sido reconocida por los propios Estados destinatarios de los respectivos servicios, ha tenido que ver con las labores de cooperación técnica para apoyar a los Estados en los desarrollos legislativos necesarios para la implementación de los Tratados Interamericanos o en la capacitación en relación con los mismos, tales como los que se han dado con respecto a la Convención Interamericana contra la Corrupción y a los que hago referencia en el capítulo correspondiente a esa materia.

### **La contribución de los órganos de la OEA al desarrollo jurídico interamericano**

En los diversos capítulos de este informe me he referido al papel central que han cumplido los diversos órganos de la OEA y, en especial, la Asamblea General y el Consejo Permanente, en relación con los desarrollos dados en cada materia. Por eso, a continuación, y sin que ello implique ningún orden de importancia, quisiera sólo hacer algunas referencias específicas, en particular con respecto al trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente, del Comité Jurídico Interamericano, de las Conferencias Especializadas sobre Derecho Internacional Privado y, finalmente, de la Secretaría General a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.

En los últimos diez años, la CAJP ha tenido la responsabilidad de analizar los temas más importantes de la agenda jurídica y política de la Organización derivada de los mandatos de las Cumbres de las Américas y de la Asamblea General.

Han sido numerosos los temas en los cuales los trabajos de la Comisión han constituido un desarrollo importante del derecho internacional. Entre ellos y sólo por citar algunos, el tema de los derechos humanos, el combate contra el terrorismo y la corrupción, la administración de justicia, y el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional público y privado. La CAJP también ha cumplido un papel fundamental en desarrollo de las funciones que le competen en cuanto a recibir los informes del Comité Jurídico Interamericano y de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, elaborar los respectivos informes sobre sus observaciones y recomendaciones, y elevarlos al Consejo Permanente acompañados de los respectivos proyectos de resolución.

Asimismo, a lo largo de estos años, el Comité Jurídico Interamericano, como cuerpo consultivo de la Organización, ha tenido una destacada participación en la preparación de importantes convenciones interamericanas, tanto en el campo del derecho internacional público como del derecho internacional privado.

En ese sentido, cabe resaltar los aportes que hizo a las Convenciones Interamericanas contra la Corrupción de 1996; para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999; y contra el Terrorismo de 2002. Asimismo, deben mencionarse sus contribuciones en el proceso de elaboración de la Carta Democrática Interamericana y al proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se sigue negociando en la actualidad.

En materia de estudios del Comité Jurídico, son de destacar los referidos a la administración de justicia; la defensa de la democracia; el derecho a la información y el acceso y protección de la información y datos personales; la dimensión jurídica de la integración y del derecho internacional; el futuro del derecho internacional privado; la represión extraterritorial de los delitos sexuales contra menores; los carteles en el ámbito del derecho de competencia en las Américas; y los aspectos jurídicos del cumplimiento, en el ámbito interno de los Estados, de las decisiones de tribunales o cortes internacionales u otros órganos internacionales con funciones jurisdiccionales.

En relación con sus respuestas ante consultas que le fueran hechas, cabe resaltar la realizada con respecto a la elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia, y la opinión sobre la denominada Ley Helms-Burton que le fuera solicitada por la Asamblea General en el año 1996.

Como se dijo antes, el Comité Jurídico Interamericano también desarrolla una importante labor de difusión del derecho interamericano a través del curso que anualmente organiza junto con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA.

En lo que tiene que ver con las Conferencias Especializadas Interamericanas sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP), en el período en que he estado al frente de la Secretaría General se realizó la CIDIP-VI, en el año 2002, en la cual se dieron importantes avances en

relación con los temas de documentación mercantil uniforme para el transporte internacional, con particular referencia a la Convención Interamericana sobre Contrato de Transporte Internacional de Mercadería por Carretera, de 1989, y la posible incorporación de un protocolo adicional sobre conocimiento de embarque; los contratos de préstamo internacionales de naturaleza privada y, en particular, la uniformidad y armonización de los sistemas de garantías mobiliarias, comerciales y financieras internacionales; los conflictos de leyes en materia de responsabilidad extracontractual, con énfasis en el tema de la jurisdicción competente y las leyes aplicables respecto de la responsabilidad civil internacional por contaminación transfronteriza.

Como mencioné en otro aparte, en esta conferencia por primera vez se aprobó un instrumento de naturaleza distinta a la de los tratados internacionales: la ley modelo relativa a las garantías mobiliarias. Sin duda, los resultados de las CIDIP, si bien no tienen el impacto político de otras convenciones internacionales, son de un enorme efecto práctico en las relaciones individuales, familiares y comerciales en el continente.

Finalmente, quisiera destacar que detrás de todos los pasos que se han dado en el marco de la OEA, en materia de desarrollo del derecho internacional y en los relacionados con el fortalecimiento y la consolidación de la cooperación jurídica y judicial, la Secretaría General siempre ha estado, principalmente a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, prestando el apoyo jurídico y técnico que se requiere en forma eficaz, eficiente y oportuna.

## **IX. MINISTROS DE JUSTICIA**

---

## **Un foro hemisférico sobre justicia y cooperación jurídica y judicial**

La Cumbre de las Américas de Santiago de Chile apoyó la propuesta que habíamos presentado desde 1996 de crear un foro hemisférico para el tratamiento de los temas relacionados con la justicia y la cooperación jurídica y judicial, a través de la reunión de los Ministros de Justicia y Procuradores Generales del Hemisferio. La ausencia de un foro de esta naturaleza no sólo constituía un gran vacío sino que representaba una inmensa y costosa falla, pues sin lugar a dudas éstas son áreas en las que, para ser eficaces y efectivos, se requiere aunar esfuerzos y coordinar acciones entre los Estados.

La Asamblea General, en su Reunión Ordinaria de 1997, dispuso que se convocara y organizara la Primera Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA). Gracias al ofrecimiento de la República Argentina, ese primer encuentro tuvo lugar en Buenos Aires a finales de 1997. Este foro se reforzó con el respaldo y los mandatos surgidos de las Cumbres de Santiago, Chile; Québec, Canadá; y Monterrey, México. Las reuniones ulteriores se dieron en Lima, Perú; San José, Costa Rica; Trinidad y Tobago; y Washington D.C., Estados Unidos.

### **La reforma a la justicia**

Con razón, desde un comienzo, uno de los temas centrales de estas reuniones ha tenido que ver con la modernización y el fortalecimiento de la administración de justicia. La impunidad y la sensación de poca efectividad de la justicia son unos de los principales elementos de descrédito del sistema democrático. Las gentes, en los casos de abierta impunidad o de percepción de alta ineficacia, no encuentran en el estado al ente regulador de conflictos y de controversias que esperan, con lo cual sufre la democracia y el clima de inversión.

El campo de las reformas judiciales de tipo estructural es aún muy poco transitado en muchos países. Los esfuerzos de mejoramiento del sistema han comprendido, en primer lugar, la modernización y énfasis en la eficiencia de la administración de justicia, campo que el BID ha cubierto en un esfuerzo que debo calificar de pionero; y, en segundo término, la reforma sustantiva del sector y de sus fundamentos conceptuales, cuyo tratamiento es más propio del intercambio de información y experiencias en el marco de órganos políticos como la OEA.

Las REMJA se han constituido en un foro de gran importancia en el ámbito hemisférico en los temas relacionados con la justicia. Cómo reforzar su independencia y cómo darle a todos los americanos acceso a este servicio público ha sido una de las preocupaciones de estos encuentros.

La consideración dada a estos temas, en el marco de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, ha permitido conocer los desarrollos realizados en los Estados en este campo. De dichos desarrollos han hecho parte acciones tales como el establecimiento de instituciones como Consejos de la Magistratura o similares; la creación de escuelas o programas de capacitación judicial; las reformas a los códigos sustantivos y procesales; el mejoramiento de las condiciones o remuneración de jueces y operadores judiciales; el incremento de juzgados y tribunales; la incorporación de nuevos sistemas

de cómputo o tecnologías modernas; y la determinación de porcentajes fijos del presupuesto nacional para el financiamiento del poder judicial.

Sin embargo, el tratamiento de estas materias en dichas reuniones también ha puesto en evidencia la importancia de evaluar las reformas a la justicia, de intercambiar información y experiencias y de aprender lecciones de los desarrollos, positivos y negativos, que otros han tenido o están experimentando en relación con algunas de las reformas. Para facilitar ese proceso, la Secretaría General de la OEA, en unión de la Corporación Excelencia en la Justicia de Colombia, y con el apoyo de la Fundación Tinker, el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) y el BID, organizó una conferencia internacional para contribuir al proceso de análisis de los resultados de las reformas judiciales en América Latina, la cual tuvo lugar en Bogotá, Colombia, en 1998.

Asimismo, desde la primera reunión en 1997 se planteó la conveniencia de crear un centro tendiente a facilitar el perfeccionamiento de los recursos humanos y el intercambio de información en materia de reforma a la justicia en el Hemisferio. La idea de avanzar en el establecimiento de un centro de esta naturaleza fue respaldada por la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1998. La Reunión de Lima, en 1999, se ocupó de todo lo relacionado con la creación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), definió sus objetivos, y estableció un grupo de expertos gubernamentales encargado de elaborar los proyectos de Estatuto y Plan de Trabajo y otros aspectos necesarios para la puesta en marcha de la citada institución. Los objetivos que se definieron para este centro son facilitar el perfeccionamiento de los recursos humanos, el intercambio de información, la cooperación técnica y el apoyo a la modernización de los sistemas de justicia de la región.

Otra de las áreas relacionadas con la modernización de los sistemas de justicia que ha hecho parte de la agenda de las reuniones de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas tiene que ver con el mejoramiento de los sistemas penitenciarios y carcelarios. Como resultado de ello, se ha iniciado un proceso de cooperación mutua entre las autoridades nacionales directamente responsables de las políticas penitenciarias y carcelarias, por medio de sus reuniones periódicas en el marco de la OEA y de una red que se ha creado para el intercambio de información y de experiencias a través de Internet.

Los Ministros de Justicia y Procuradores Generales también han trabajado en la cooperación en medios alternativos de resolución de conflictos como parte del tema relacionado con el acceso a la justicia. Existe un amplio consenso en la importancia de avanzar aún más en la creación de condiciones que faciliten a las personas, cuando esto sea posible, resolver sus controversias en el marco de los respectivos ordenamientos jurídicos, sin necesidad de acudir a los jueces; y de reservar la intervención de éstos para la resolución de aquellos conflictos que, por su importancia social y jurídica, verdaderamente lo demanden.

En desarrollo de las recomendaciones de las REMJA, se han emprendido acciones con dos orientaciones. Las primeras tienen que ver con la creación de un registro hemisférico en materia de medios alternativos de resolución de conflictos que administra el CEJA. Las segundas están relacionadas con un conjunto de talleres de capacitación, en materia de

arbitraje internacional, que organizamos desde la Secretaría General de la OEA en unión con las Cámaras de Comercio de la región.

### **La cooperación jurídica y judicial en materia penal**

Otro de los temas en que se ha trabajado con particular énfasis tiene que ver con el mejoramiento de la cooperación jurídica y judicial en el campo penal en el ámbito hemisférico. Éste fue tema central de las Reuniones de Trinidad y Tobago, en 2002, y de Washington, en 2004. Los avances que hemos dado en este campo, en el marco de estas reuniones, se han referido tanto al tratamiento integral y sistemático de la cooperación jurídica y judicial para el combate contra las diversas modalidades de la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo, como al fortalecimiento de la asistencia judicial mutua en relación con determinadas expresiones criminales con alcance internacional como el delito cibernético, la corrupción y la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Conviene destacar que, sin lugar a dudas, ha sido acertada la decisión de desencadenar un proceso para fortalecer la cooperación jurídica y judicial mutua para combatir conjuntamente las diversas expresiones de la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo, la cual fue adoptada por los Ministros de Justicia y Procuradores Generales, en Trinidad y Tobago, en marzo de 2002, y reafirmada en su reciente encuentro en Washington D.C., en abril de 2004.

Ese tema hace parte tanto de los asuntos que se encuentran dentro de las competencias propias de los Ministros de Justicia y Procuradores Generales y del marco de prioridades hemisféricas definidas por los Jefes de Estado y de Gobierno como del tipo de materias en las cuales la OEA constituye el escenario natural y apropiado para fortalecer la cooperación hemisférica.

Igualmente, es acertado considerar el tema de la cooperación jurídica y judicial tanto con respecto a la criminalidad transnacional organizada como en relación con el terrorismo. Esto tiene sentido, en primer lugar, porque con frecuencia diversas manifestaciones de la criminalidad transnacional organizada están interrelacionadas, se conjugan, confunden o complementan entre ellas. Así ocurre, en muchos casos, con el terrorismo, la corrupción, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas de fuego, para sólo mencionar algunas de las modalidades de la criminalidad transnacional organizada.

En segundo lugar, porque todas las manifestaciones de la criminalidad transnacional organizada no respetan fronteras. Por el contrario, buscan aprovecharse de ellas para evadir la acción de la justicia o conseguir que sus actos queden en la impunidad. Estas formas de criminalidad pretenden aprovecharse de nuestras libertades, de nuestros sistemas políticos, de nuestro Estado de Derecho y también, hay que decirlo, de nuestras limitaciones o debilidades institucionales.

Y, finalmente, porque instrumentos como los relacionados con la extradición, el decomiso de activos, el intercambio de pruebas y muchos otros en materia de asistencia jurídica y judicial

mutua son de utilidad tanto para el combate contra las diferentes modalidades de la criminalidad transnacional organizada como contra el terrorismo.

En la OEA se han negociado veinticinco tratados que tienen que ver con materias de cooperación jurídica y judicial mutua. Éste, sin lugar a dudas, es nuestro principal patrimonio y aporte al fortalecimiento y consolidación de la cooperación jurídica y judicial en el Hemisferio. Ellos se refieren a asuntos fundamentales en este campo como la extradición, la asistencia mutua en materia penal, los exhortos o cartas rogatorias, la recepción de pruebas en el extranjero, el cumplimiento de medidas cautelares y la eficacia extraterritorial de las sentencias.

Algunos de esos tratados contienen disposiciones de gran importancia en materia de cooperación jurídica y judicial para el combate contra determinadas modalidades de criminalidad transnacional organizada como el terrorismo, la corrupción o la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

Para fortalecer la cooperación en la lucha contra algunas de estas formas de criminalidad transnacional organizada, hemos creado órganos o mecanismos de cooperación y seguimiento como ocurre, por ejemplo, con el Comité Consultivo de la Convención contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), o el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Los últimos actos terroristas y los avances de la criminalidad transnacional organizada, lo que han puesto en evidencia es que se necesita acelerar el paso para fortalecer y consolidar la cooperación internacional para combatirlos en forma más eficaz y efectiva.

Por eso, se requiere avanzar rápidamente en evitar que los delincuentes internacionales se aprovechen de nuestras fronteras para eludir la acción de la justicia. Hay que atacar y eliminar la impunidad de la cual aún gozan muchos responsables de crímenes verdaderamente aberrantes y, para ello, es indispensable hacer más efectivos los instrumentos de asistencia jurídica y judicial mutua en el área penal.

En el ámbito de las REMJA, se están dando pasos sólidos y concretos en esta dirección. Los resultados de la reunión de las autoridades centrales y otros expertos en asistencia judicial mutua en materia penal, realizada como resultado de este proceso en Ottawa, Canadá, en el año 2003, constituyen un aporte fundamental para la consecución de este objetivo. Las recomendaciones formuladas en Ottawa -y adoptadas en su integridad por la Quinta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA V), en abril de 2004- tienen la virtud de ser prácticas, realistas y concretas y su plena implementación, sin lugar a dudas, representará un inmenso salto cualitativo para asegurar que la asistencia judicial mutua en el campo penal sea efectiva, eficiente y expedita.

Para conseguir este mismo objetivo, también es de particular utilidad e importancia la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal, creada por mandato de la REMJA y que recibió el respaldo expreso de la Cumbre de Québec, Canadá, de 2001, y de nuestra Asamblea General. Hoy esta red es una realidad

hemisférica y en constante perfeccionamiento. Al respecto, merece especial reconocimiento el grupo que ha liderado esa iniciativa, integrado por Canadá, Argentina, Bahamas y El Salvador, así como la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica de la OEA.

Una de las grandes ventajas de los pasos dados hasta ahora en este campo en las REMJA consiste en que éstos no han sido concebidos como hechos aislados o inconexos. Por el contrario, desde un comienzo, se entendió que todos ellos forman parte de un proceso integral y permanente que debe ser continuado con desarrollos complementarios para fortalecer la cooperación jurídica y judicial entre nuestros Estados. Así lo han confirmado las recomendaciones adoptadas por la REMJA V, realizada en abril de 2004, la cual decidió construir sobre los avances alcanzados y continuar avanzando en el fortalecimiento de la cooperación jurídica y judicial en áreas como la extradición.

El combate contra el delito cibernético es otro de los temas en los cuales se han dado avances de gran importancia en el proceso de las REMJA. Las nuevas tecnologías y los progresos en las telecomunicaciones han permitido maravillosos y, hasta hace poco, inimaginables desarrollos. Sin embargo, estas nuevas tecnologías también pueden ser utilizadas o ser objeto de acciones criminales. La experiencia nos ha mostrado que así como el teclado de un computador puede ser una herramienta muy útil para el progreso de la humanidad, también se puede convertir en una poderosa arma capaz de producir enormes daños económicos contra la infraestructura de servicios de un Estado o una empresa, o aún contra la integridad y la vida de las personas.

La experiencia también ha mostrado que los nuevos desarrollos tecnológicos han venido siendo utilizados por las diversas formas de criminalidad organizada con alcance transnacional. El uso de estos instrumentos para la explotación de los niños es uno de los ejemplos más aberrantes de esta modalidad criminal. Los sistemas de información también están siendo usados cada vez más por otras formas delictivas transnacionales como las asociadas con el narcotráfico y el terrorismo.

Los delitos cibernéticos han mostrado que estamos frente a modalidades delictivas de características singulares e insospechadas. Como resultado, ellos plantean nuevos y desafiantes problemas. Para su comisión no existen ni importan las fronteras, las aduanas o los puestos de control. No se requiere pasaporte ni visa. De hecho, no se necesita que los autores materiales o intelectuales de los delitos se encuentren en el país donde se cometen. Son, en realidad, una nueva generación de delitos, producto de la era de la información y la tecnología. Por eso, en diversos aspectos, no pueden ser tratados como los delitos tradicionales. Son, por esencia, delitos internacionales que plantean grandes retos legales, tecnológicos y de especialización, capacitación, asistencia y cooperación entre los Estados.

Por esa naturaleza internacional, la cooperación y asistencia judicial mutua son esenciales para su prevención, persecución y castigo. No son suficientes las acciones aisladas de unos Estados. En realidad, la vulnerabilidad de un Estado frente a ellos puede terminar afectando a cualquier otro Estado con el que se esté conectado. Por eso, es indispensable la acción colectiva de todos. Sin temor a exagerar, me atrevería a afirmar que estas nuevas formas criminales constituyen uno de los mayores retos para la asistencia judicial internacional.

En el marco de las REMJA y gracias a la iniciativa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos se ha venido avanzando en el fortalecimiento de la cooperación hemisférica contra el delito cibernético. Las reuniones del Grupo de Expertos Gubernamentales creado por la REMJA han permitido realizar un completo análisis de los avances dados y de los pasos que aún tenemos que dar en este campo. Como resultado de ello, se han formulado recomendaciones concretas, prácticas y efectivas que ya están siendo implementadas, a través de acciones como los talleres de capacitación en la materia. Ellas, sin duda, son una buena guía para la acción colectiva con el objeto de enfrentar estas nuevas manifestaciones criminales y de evitar que los grandes avances tecnológicos sean aprovechados por los delincuentes.

Los Ministros de Justicia y Procuradores Generales, en su última reunión en abril de 2004, también consideraron y decidieron iniciar acciones concretas para fortalecer la cooperación hemisférica contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Sin lugar a dudas, como allí lo expresaron, éste es un delito grave que debe ser tipificado, prevenido y combatido, en el cual sus víctimas se encuentran en una condición de vulnerabilidad que exige una mayor atención integral y la debida asistencia y protección, amparando sus derechos humanos. Para lograr estos fines, se requiere de la cooperación integral por parte de todos los Estados. Las recomendaciones formuladas por los Ministros de Justicia y Procuradores Generales buscan este objetivo y es de esperar que en especial los resultados de la reunión técnica que ellos han dispuesto que se realice al respecto, permitan que se avance en acciones colectivas concretas en esta materia.

Los resultados dados por las reuniones de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas en tan poco tiempo, comprueban la trascendencia y utilidad del diálogo y la cooperación mutua en torno a causas comunes. Sin lugar a dudas, ellas han confirmado que la justicia y la cooperación jurídica y judicial para el combate contra la delincuencia transnacional organizada hacen parte de esas causas comunes en las Américas, y que unidos conseguiremos más y mejores resultados y en forma más rápida y efectiva.

**X. CRECIMIENTO ECONÓMICO, VOLATILIDAD  
DE CAPITALES, REFORMA DEL ESTADO  
Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

---

## **I. Crecimiento Económico y Volatilidad de Capitales**

El desempeño económico de la última década ha sido decepcionante. ¿Qué ha pasado? Lo primero es que no hemos crecido, porque si se miran las tasas de crecimiento en Latinoamérica desde la mitad de la década pasada nos encontramos con tasas insatisfactorias, malas, incapaces de resolver nuestros problemas sociales, de servicios públicos y de infraestructura.

Hemos decidido incorporar a este informe aspectos que no son de la responsabilidad de la OEA, porque si hay algo que hemos aprendido a lo largo de estos años es que la interdependencia de los temas económicos, sociales y políticos es muy estrecha. Ningún país, no importa que tan acertada sea su política económica, es capaz de mantenerla si le surgen problemas de estabilidad política o institucional. Igual cosa ocurre mirando desde el ángulo opuesto: no hay sistema político que pueda asimilar bien varios años de mal crecimiento. También es cierto que no hay sistema político que no se resienta por la mayor desigualdad que a veces trae apareada la globalización o por los retrocesos en la lucha contra la pobreza.

Y más allá de lo que hemos afirmado, es muy claro hoy que existe una gran influencia de unos aspectos sobre los otros, y que no podemos entender a cabalidad la realidad que nos circunda si no comprendemos bien este complejo mundo de interconexiones que tienen círculos virtuosos y círculos perversos. Hay buena economía, si hay estabilidad política y una exitosa política social. Y hay estabilidad política y éxitos en la política social, sólo si hay una buena economía.

Desde fines de los años '80 y comienzos de los '90, se salió de la crisis de la deuda con un gran optimismo basado en la consolidación de los sistemas democráticos de la región y en el compromiso de cumplimiento de una agenda de reformas económicas que muchos, en los círculos académicos y multilaterales, creyeron que eran los únicos determinantes del desarrollo. Comenzamos la década de los '90 influidos de alguna manera por la tesis del mundo anglosajón, en el sentido de que estábamos en el fin de la historia. Cierta idea de que si hacíamos lo correcto en materia de política económica, nuestro progreso iba a ser ilimitado, continuo, sin altibajos.

Se creía que la prosperidad nos estaba esperando a todos y que el sistema capitalista nos iba a ofrecer todas las posibilidades que no nos ofreció el tipo de capitalismo que vivimos antes de los '90, con mucha más intervención del Estado, con menos competencia y más proteccionismo. Fueron tiempos de una euforia desbordante. Descubrimos que tanto la euforia desbordada como el pesimismo fácil no son buenas guías para inspirar a nuestros pueblos en la búsqueda de sus propósitos sociales. Vivimos por años bajo la ilusión de que el fin de la Guerra Fría, el surgimiento de un nuevo orden internacional y el buen manejo económico eran suficientes para garantizar la prosperidad, la paz y la democracia.

Con el correr de la década, nos movimos hacia un mundo cada vez más complejo, donde las recetas de lo que entonces se llamó el Consenso de Washington no fueron suficientes para asegurar el crecimiento y empezaron a surgir problemas de naturaleza política y social que hicieron desaparecer esa actitud triunfalista. Se aprendió que algunas de las políticas que

aplicamos en los años '90 y que nos llevarían a la prosperidad, no eran el punto de llegada sino apenas el de partida, apenas una pre-condición, como lo señaló Moisés Naim en un artículo de la revista "Foreign Policy". Los que se enunciaban como grandes objetivos en los '90 se volvieron simples prerequisites y ya no tienen el brillo, la novedad, ni ese aire de infalibilidad. Es necesario hacer un mejor balance entre lo que fueron los resultados del anterior modelo y lo que han representado los logros y limitaciones del nuevo. Es algo que simplemente tenemos que hacer, pero que no es suficiente para resolver nuestros problemas fundamentales. Con esto, apenas estamos empezando a afrontar esos problemas, y es necesario aplicar los resultados de las lecciones aprendidas.

Como ya lo hemos dicho, nos encontramos con algunas desagradables sorpresas y algunas duras realidades. Con el correr de la década, nos movimos hacia un mundo cada vez más complejo, donde las recetas económicas resultaron insuficientes. Nos dimos cuenta de que ocurría algo de lo que hemos sido víctimas los latinoamericanos: la sobresimplificación; que la compleja realidad, en Latinoamérica o el Caribe, exige más trabajo en el diagnóstico de los problemas y en el diseño de las soluciones. Los latinoamericanos, en particular, tenemos que abandonar ese camino de las sobresimplificaciones. Siempre, cuando uno de esos modelos de una sola variable se nos agota, nos movemos a la siguiente: estatismo y proteccionismo, o mercados, libre comercio, apertura, globalización. Éstas son formulas o recetas que nunca explican ni nuestros principales problemas, ni nuestros transitorios éxitos, ni los frecuentes fracasos.

Siempre creemos que hay una fórmula simple que nos va a llevar al crecimiento y a la prosperidad. En unos tiempos fue la intervención del Estado y, en tiempos más recientes, fue la apertura de nuestras economías y el comercio. Nos quedó claro que no hay atajos, ni caminos cortos, ni fórmulas simples o sencillas para conseguir buenas tasas de crecimiento y, mucho menos, para alcanzar objetivos sociales.

Pronto descubrimos que no se había hecho énfasis suficiente en la necesidad de aumentar las tasas de ahorro interno, sin lo cual no habría crecimiento sostenido y se colocaría a la región en el rumbo de nuevas crisis económicas, lo que en efecto ocurrió más tarde. Aprendimos algunas lecciones, pero nos faltaron otras. A partir de entonces, se tomaron algunos correctivos importantes, pero no hubo manera de aumentar las tasas de ahorro interno, salvo en contados casos; ni de poner fin a la tendencia de financiar la inversión totalmente por medio de la deuda, o aun de financiar gastos corrientes o el propio servicio de la deuda con más financiamiento; y todo esto incrementó aun más la vulnerabilidad de muchas economías.

De la crisis se aprendieron, entonces, muchas cosas, particularmente que sin una buena política en muchos frentes no hay prosperidad real sostenida, que el endeudamiento no debe usarse para gastos suntuarios ni para funcionamiento, que la inversión pública debe ir sólo a proyectos de alta calidad y alto rendimiento social, y que no se debe dar cuartel a la corrupción.

Pero más allá de estas vicisitudes, que son en gran medida de nuestra responsabilidad, hemos encontrado nuevos desafíos a lo largo de la última década que, en cierta forma, se escapan de nuestro control. Además, las profundas transformaciones que nos ha traído la globalización

han agudizado en extremo las crisis de volatilidad de capitales, la más indeseable de sus características. Ellas se han convertido en un asunto que de manera permanente afecta nuestras tasas de crecimiento y las ubica en un punto donde muchas veces ni siquiera logramos mantener nuestra producción per cápita. También le han hecho un gran daño a nuestros sistemas políticos y han acentuado nuestros problemas de inequidad y pobreza.

Por eso, podemos decir de manera inequívoca que el principal escollo que hemos tenido a lo largo de la última década tiene que ver con la volatilidad de capitales. Han sido tres graves crisis que se han extendido a lo largo de estos años y que han significado tasas extremadamente bajas de crecimiento, aun retrocesos en algunos países, y que han puesto una gran presión sobre nuestros sistemas políticos y dificultado enormemente la tarea de gobernar o la gobernabilidad.

Uno de los grandes problemas que la globalización y la volatilidad de capitales han traído consigo es que hay que aplicar las políticas de manera mucho más estricta; ya los mercados no esperan años, son totalmente impacientes, a veces ni siquiera esperan meses, quieren que los temas estructurales de las economías se resuelvan en días. Y, tal vez, ni siquiera una muy buena política económica sea razón suficiente para pensar que se puede escapar a los rigores de la volatilidad de capitales, pues aún nos falta por mirar otros factores de naturaleza política y social que también pueden generar inestabilidad y volatilidad.

Indudablemente, en sus etapas de involución, o de actitudes más conservadoras y de menos liquidez, los mercados están siendo mucho más exigentes que la propia ortodoxia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y ello para nada facilita ni las juiciosas decisiones políticas que tienen que tomar nuestros gobernantes, ni la tarea del Fondo y el Banco que no pueden explicar o justificar la reacción desproporcionada de los mercados.

El problema con el Consenso de Washington no es que lo podamos abandonar, sino que tenemos que darle la jerarquía que se merece en nuestra discusión pública, una que debería ser mas baja. Es decir, debería haber un consenso entre los partidos políticos y dejar de lado las discusiones de si es bueno no emitir y no tener un alto déficit fiscal, pues la verdad es que la realidad económica no permite que uno se salga de una razonable ortodoxia. Cometemos un gran error los latinoamericanos pensando que esa debe ser la principal discusión de la política económica. Y lo cometemos simplemente porque no es verdad que ése sea nuestro gran problema, pues es apenas obvio que debemos tener una buena y sana política económica. Nos debemos preocupar más por la forma como las dificultades financieras -que menoscaban crónica y permanente nuestras economías- están afectando muy seriamente nuestros sistemas políticos y el buen funcionamiento del Estado.

Yo no tengo duda por lo menos de que, bajo un escenario de mayor crecimiento, sería posible para nuestros gobiernos reformar las instituciones públicas de una manera que no sea tan difícil y tan costosa en términos sociales y políticos, y asegurar recursos para programas sociales que se han ido tornando imperativos ante el aplazamiento continuo del que son víctimas, fundamentalmente por problemas fiscales. Sólo el efecto de altas tasas de desempleo hace que este ejercicio sea mucho más difícil.

En el proceso de elaboración de la Carta Democrática Interamericana, hace un par de años, nos encontramos con que muchos de los más graves desafíos a la democracia tienen relación con problemas en nuestros sistemas políticos y con deficiencias en el cumplimiento del Estado de sus funciones sociales. Sin embargo, a nuestro juicio, el escollo más grande para hacer frente a muchos problemas reside en las bajas tasas de crecimiento en Latinoamérica a lo largo de la última década.

El origen de esas bajas tasas es múltiple y está relacionado con problemas estructurales de las economías, como bajas tasas de ahorro y deficiencias en las políticas económicas, así como con el pobre desempeño de las instituciones públicas y el deterioro de los sistemas políticos, lo que mina la confianza, debilita la paz social y el Estado de Derecho.

A ello se ha sumado el establecimiento equivocado de prioridades por gobiernos, congresos y sectores privados; el progresivo agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; las inequidades en las reglas actuales del comercio mundial; la creación de monopolios públicos y privados; la politización y mala administración de las empresas de servicios públicos; y la inflación desbordada que enriqueció a unos pocos y empobreció a la mayoría.

No obstante, en mi opinión, la principal razón de estas tasas bajas (negativas en algunos años y países) es la volatilidad de capitales. Todos hemos sido testigos de las devastadoras consecuencias que la volatilidad de capitales tiene sobre nuestro crecimiento y el inmenso daño económico, político y social que ella genera.

El efecto contagio, la rapidez con la que se expande la desconfianza y con la que las corrientes de capital abandonan los países ante cualquier desajuste en las variables económicas, sean fiscales o cambiarias, constituye una grave amenaza a lo que a veces se ha conseguido con sacrificios, coraje y decisión. Hay ejemplos innumerables de estas situaciones. Los impresionantes flujos financieros de la última década y media han significado que el apoyo que pueden ofrecer las instituciones multilaterales de Bretton Woods o las regionales, como el BID o la CAF, difícilmente contrarrestan sólo una parte de los flujos que en pocas semanas abandonan los países.

Tan pronto se prenden alarmas de la volatilidad, se generan graves consecuencias cambiarias que inducen a una devaluación casi inmediata de la tasa de cambio. Cualquier intento de preservación dispara las tasas de interés y casi paraliza la inversión productiva y hasta el funcionamiento del sistema económico, como ocurrió en la región Andina en los años 1998 y 1999. Esto representa un desahorro enorme que reduce a su mínima expresión el crecimiento o induce decrecimientos bastante significativos en el tamaño de la economía.

Es verdad que de cada crisis hemos salido casi siempre fortalecidos, mejor preparados, con mejores instrumentos, y con instituciones más sólidas. También podemos decir que, la mayoría de las veces, nuestras autoridades han reaccionado con prontitud y firmeza, y han puesto todo su capital político en la mesa para defender la bien ganada estabilidad de precios y los equilibrios macroeconómicos, superando debates trasnochados y recuperando el sendero de la estabilidad, pero no el del crecimiento.

Tenemos en este momento, en mi opinión, un problema serio de divergencias o alternativas para hacerle frente a estos problemas y tenemos escollos grandes en un conjunto de países para aplicar políticas económicas que recuperen los equilibrios macroeconómicos y dejen espacio para una mayor inversión social.

Y, por supuesto, frente a la magnitud de los desafíos escuchamos propuestas que hacen difícil salir de un precario statu quo o que significan un retroceso y cierta tendencia a volver al pasado, donde difícilmente vamos a encontrar respuestas apropiadas a los problemas del presente. Sin duda, estos acontecimientos han traído cambios significativos en el rol de las instituciones como el FMI y en el papel de los países más industrializados en la Junta Directiva del FMI. Ya veremos el sentido de esos cambios.

Cuando la volatilidad de capitales surgió con toda su fuerza durante la crisis mexicana de comienzos de 1995, parecía un fenómeno transitorio. La solución que se dio por las autoridades mexicanas, por las instituciones multilaterales y por el Gobierno de Estados Unidos fue muy exitosa y benéfica para la región, porque redujo de manera importante los costos económicos y sociales. Fue particularmente importante juzgar aquella crisis como un problema de liquidez y no de solvencia. Con la crisis de México, a comienzos de 1995, descubrimos que había algo que se denominaba volatilidad de los capitales, y que generó una gran crisis en este país.

Fue excepcional el cumplimiento anticipado que se dio por parte de las autoridades mexicanas de sus compromisos en materia de políticas e indicadores económicos, así como de sus obligaciones financieras con el Tesoro de Estados Unidos. En este proceso fue claro que los mercados en el futuro demandarían información más oportuna y de mejor calidad, que el plazo de los vencimientos era muy importante en el perfil de la deuda, y que la flexibilidad cambiaria era un buen mecanismo para recuperar los equilibrios macroeconómicos. En cuanto a América Latina, el efecto contagio, en el año 1995 y parte de 1996, alcanzó principalmente a Argentina que carecía de esa flexibilidad. Sin embargo, es bueno señalar que afectó más a la tasa de crecimiento que a la estabilidad cambiaria.

A la acumulación de dudas, preocupaciones, inquietudes y propuestas, se suma un proceso de recriminaciones mutuas. Los mercados señalan como algo inaceptable la falta de información y de transparencia, y la lentitud y el gradualismo en los ajustes. Es como si súbitamente se produjera una suma de impaciencias acumuladas. Al mismo tiempo, todos los protagonistas acusan a los gobiernos de sacrificar innecesariamente el crecimiento, de subir de manera desproporcionada las tasas de interés, de destruir en los ajustes la red social que protege a los pobres, a la población más vulnerable, y de proteger a los banqueros y tenedores de bonos en desmedro de los más débiles en la sociedad.

Algunos de los que carecieron del buen juicio a la hora de tomar las decisiones y que a su vez son los que oscilan entre un optimismo desbordante y el súbito pánico, dirían que simplemente se han puesto a prueba la solidez de nuestros fundamentos económicos, que falta información o transparencia, o que hay demasiada lentitud o gradualismo en los ajustes. Y del lado de los mercados, uno se encuentra con reacciones desmedidas y sistemáticas y con el hecho de que no se diferencian, a la hora del pánico de turno, las malas de las buenas

políticas, los desajustes transitorios de aquéllos que son estructurales, las buenas compañías de las malas.

Nosotros, en cambio, creemos que nuestras instituciones económicas están a veces mejor cimentadas que aquéllas de quienes pretenden juzgarnos con tan desproporcionada severidad. No obstante, es preciso reconocer que la mayor cantidad de problemas se da en aquellos países que tienen mayores desequilibrios.

México fue capaz de dejar atrás los nubarrones de tormenta que amenazaban la estabilidad de su economía y se colocó en un sendero de recuperación de su capacidad productiva y en uno de profunda reforma política. A pesar de lo exitoso que este proceso resultó, las consecuencias sobre el crecimiento fueron muy significativas y redujeron las tasas de crecimiento a niveles muy bajos y totalmente inadecuados para hacerle frente a la amplia agenda que enfrentan el Gobierno, los otros poderes y la sociedad civil de México.

En la siguiente crisis de volatilidad que tuvo su primer origen en Rusia y después en numerosos países asiáticos, se generó un contagio que se extendió a muchas economías emergentes, incluso Brasil, que debió abandonar su política de preservar su tasa de cambio fija. La economía de Brasil mostró una gran capacidad para ajustarse y el producto del país no cayó o lo hizo muy levemente como consecuencia de las medidas adoptadas. El contagio, que se sintió a todo lo ancho de Latinoamérica, fue particularmente sentido en los países andinos donde se dieron retrocesos o tasas negativas de crecimiento en el año 1999, particularmente en Venezuela, Colombia y Ecuador.

Las decisiones de Brasil pusieron una enorme presión sobre la economía argentina que tenía su divisa totalmente atada al dólar y cuyo Banco Central había perdido la capacidad legal de emitir papel moneda. El ajuste de los precios hacia abajo era muy difícil y Argentina encontró barreras para recuperar su competitividad y acoplarse a las nuevas condiciones de los mercados regionales. En esta crisis, se percibieron de nuevo las limitaciones de las tasas de cambio demasiado intervenidas por el Banco Central, y fue claro que era necesario dejar la determinación del nivel de la tasa de cambio más librada al mercado.

Fue claro que Argentina no mantuvo una política fiscal tan estricta como lo demandaba su modelo de convertibilidad adoptado a comienzos de la década. Después de esta crisis, Argentina nunca recuperó su capacidad de crecimiento y se empezaron a apreciar las enormes vulnerabilidades que tenía el modelo de manejo económico utilizado por este país y lo exigente que era éste en términos de calidad de la política económica.

Tanto de la crisis mexicana como de la rusa y la asiática, América Latina surgió, como ya lo mencionamos, mejor preparada, con mejores instrumentos, con instituciones más sólidas. Y se puede decir que, en su momento, parecían conocerse mejor sus vulnerabilidades y tendrían una mayor capacidad para enfrentar los inevitables vaivenes de los mercados financieros internacionales. De esta crisis podemos decir que, a pesar de los huracanes financieros, ningún país dio marcha atrás: se mantuvieron abiertos los canales de comercio, se profundizaron las reformas y se abrieron caminos de cambio político y fortalecimiento de la democracia. Esto no significa que el camino haya sido fácil o que no se hayan presentado grandes

tropiezos. Hay países que han debido enfrentar serias crisis políticas y, sin duda, se ha deteriorado la gobernabilidad. Esto es claro, por ejemplo, en la región Andina.

Se puede afirmar, casi sin excepción, que finalmente todos los países de las economías relativamente más importantes lograron cumplir sus compromisos financieros. Y se podría tal vez reafirmar, como otra enseñanza de esta segunda crisis de volatilidad, que ya no hay espacio para las políticas gradualistas. Las autoridades deben corregir en días o semanas lo que en el pasado podían hacer en meses o hasta en años. En realidad, a la hora del pánico de turno los mercados exigen de manera inmediata buenas políticas, y ajuste inmediato de los equilibrios macroeconómicos. Y ésta es una consecuencia a la que no es fácil hacerle frente porque en la práctica significa, como lo acabamos de mencionar, no sólo que las llamadas reglas del Consenso de Washington se mantienen vigentes sino que los mercados son mucho más exigentes sobre sus efectos.

En esta segunda crisis se criticó al FMI por no ser más exigente con las políticas económicas de los gobiernos, por su defensa de la intervención de los Bancos Centrales para sostener bandas cambiarias, por defender en exceso los intereses del Sistema Financiero y Bancario, por actuar en países donde no había democracia, por estimular políticas recesivas para salir de las crisis, por el exceso de secreto en su entendimiento con los gobiernos. Sin duda, muchas de las críticas son exageradas y contradictorias. La mayoría de ellas se relaciona con los recursos limitados de que dispone, y otras tantas se vinculan con los problemas de involucrarse demasiado en asuntos de índole política.

Ha surgido, además, una intensa corriente de opinión en los medios y entre un grupo de importantes figuras públicas que le pide cuentas al FMI, al Banco Mundial y a todas las instituciones económicas multilaterales, y que pide discutir pública y abiertamente sus políticas. Y, en esta oportunidad, las opiniones más severas no provienen de algunos intelectuales de la izquierda o de algunos dirigentes “tercermundistas”, sino de muy distinguidos economistas, lo que produce en todos nosotros la idea de que súbitamente ha desaparecido toda la ortodoxia económica y financiera.

Por eso, sus discrepancias ya no se pueden silenciar con simples argumentos de autoridad. Personalmente, no comparto sus juicios, pero no podemos negar que nos han hecho pensar dos veces, que nos han hecho dudar, que sus afirmaciones demandan respuestas muy juiciosas, y que tales aseveraciones habrá que confrontarlas con los desenvolvimientos de los próximos años, para ver cuánto puede haber de cierto en ellas y en qué circunstancias sus conclusiones podrían tener alguna validez.

No obstante, el Fondo es hoy una institución menos secreta, más transparente y, en general, mucho más responsable no sólo ante los gobiernos sino ante ciudadanos y medios. Pero ha perdido alguna de su autonomía y actúa hoy con más cautela, y sigue más de cerca las opiniones de los gobiernos de países que son sus mayores accionistas.

Somos muy escépticos sobre la posibilidad de crear una corte internacional de quiebras o un banco o un regulador globales, pero no hay duda de que necesitamos más medios regulatorios de carácter internacional. Posiblemente requiramos no menos FMI, sino más FMI. Uno

con un mandato más fuerte, más personal calificado, con muchos más recursos y cuyas políticas se discutan más abiertamente. Algunas de las viejas “recetas” del Fondo, como cariñosamente las llaman los economistas, conservan toda su validez. Hay cierta mala fe cuando se difaman los programas del Fondo sin decir explícitamente que mejores programas, muy probablemente, demandarían más y no menos recursos. Y nos ha quedado claro que la movilidad de capitales es incompatible con sistemas financieros débiles.

Esperamos que, con nuestro concurso, el mundo industrializado avance hacia un sistema financiero internacional en esa dirección, mejor regulado, y donde las consideraciones para la toma de decisiones en la Junta del Fondo no se hagan en función de intereses simplemente particulares y en desmedro de los países que acceden a los recursos del Fondo. Es supremamente importante para los países de Latinoamérica que se dote al Fondo de muchos más recursos, que se le dé mayor poder regulatorio y que la intervención de los Estados industrializados en su Junta no termine al vaivén de intereses políticos coyunturales o para defender intereses particulares. Eso le haría daño no sólo a los países latinoamericanos sino a toda la economía mundial.

En los Estados Unidos, el argumento de que el Fondo y el Banco Mundial no deberían hacer “bail outs” u operaciones de salvamento, se ha cimentado muchísimo en medios políticos y de comunicación, como también lo ha hecho cierta precaución de no comprometer los recursos del “taxpayer” o contribuyente estadounidense. Éste es un criterio que puede ser muy válido cuando se lo trata de aplicar a las operaciones del Tesoro, pero es un sinsentido cuando se aplica a las operaciones del Sistema Multilateral de Instituciones que, por lo demás, nunca ha incurrido en pérdidas por razón de sus operaciones en países americanos.

El argumento se puede esgrimir contra la operación de apoyo a México de 1995, en la cual se tomó, en efecto, un riesgo para el contribuyente de Estados Unidos. Pero cuando se usa para calificar las operaciones del Fondo Monetario o aun del Banco Mundial o del BID, empieza a tornarse en absurdo y tremendamente riesgoso para nuestros países que, de tiempo en tiempo, necesitan usar esta facilidad o crédito del Fondo. Llevar el argumento del “bail out” ya no sólo a los recursos del Tesoro sino a cada institución de crédito multilateral puede llegar a ser paralizante y muy dañino para nuestras posibilidades de crecimiento. El Sistema Multilateral de Instituciones existe para atenuar los ciclos de naturaleza cambiaria.

Cito estos antecedentes para realzar cómo el fenómeno de la volatilidad de capitales se ha ido volviendo algo de naturaleza más permanente, y cómo aun el ambiente intelectual puede afectar de manera importante el tipo de apoyo que nuestros países pueden esperar en una situación de crisis.

Para citar el ejemplo más obvio, sin dejar de reconocer que la mayor parte de los errores de política económica que se produjeron fueron de la responsabilidad de las autoridades argentinas, la discusión que se dio en el mundo industrializado y en los grandes centros financieros fue en gran medida desconcertante. Así lo demuestra el hecho de que en el período de la crisis Argentina antes de asumir el cargo el nuevo gobierno del Presidente Kirchner, se escucharon toda clase de argumentos peregrinos o equivocados sobre el tipo de apoyo que podía recibir de las instituciones del Sistema Financiero Mundial.

Se dijo, sin que se hubiere producido una vigorosa respuesta, que a la República Argentina no se le podía ayudar, porque no era un aliado estratégico de Estados Unidos. Esa es una afirmación falsa y una ofensa para todos los pueblos de este continente. Para no citar los numerosos argumentos que se usaron para señalar que Argentina tenía que pagar las consecuencias de sus errores. Entre otras cosas, ese tipo de argumentos provenía de muchos de los que hoy quieren asegurarse que se dé un pronto arreglo con la comunidad financiera.

También se oyeron muchos argumentos que señalaron que no habría contagio. Los grandes paquetes de apoyo financiero que fue necesario poner a disposición de varios países latinoamericanos demostraron lo contrario.

Aun Argentina, que ha debido enfrentar una crisis sistémica, ha logrado superar los peores presagios sobre las consecuencias de la misma, y cuenta hoy con un gobierno y una política económica que tienen una enorme legitimidad. Argentina abandonó su modelo de cambio fijo, ha ido resolviendo buena parte de los problemas fiscales, ha cambiado mucha de la legislación hostil que inicialmente diseñó contra su sistema financiero, y ha recorrido un largo camino en la recuperación de su economía. Asimismo, se ha beneficiado del incremento de los precios de sus productos en el mercado mundial. Aparentemente, tiene aún problemas por resolver en la firmeza de la solución fiscal, en la política monetaria y en cómo recuperar su sistema financiero. Ha logrado cumplir las metas de su programa con el FMI y está en el proceso de hacer un acuerdo con sus acreedores privados externos. De una buena solución de este problema se beneficiarán no sólo los directos involucrados, los argentinos y sus acreedores, sino toda América Latina. Pero una solución erróneamente planeada y desordenada de la crisis argentina podría causar graves perjuicios al esfuerzo considerable ya emprendido por nuestros países para integrarse en la economía mundial.

México está empezando a salir de esa dinámica latinoamericana y sudamericana, ha evolucionado mejor y le han afectado menos esas crisis. Pero en Sudamérica no hay duda de que aún existe un problema muy serio. Por ejemplo, ahora vivimos una situación en la que los poseedores del mercado de bonos son más numerosos y mucho menos sofisticados que los tradicionales bancos comerciales, y eso nos trae bastantes problemas.

Quisiera cerrar esta parte de mi análisis reiterando el llamado de atención respecto de la volatilidad de capitales que, como ya dije, es una característica indeseable de la globalización. Dejarnos a la merced de sus vaivenes es no sólo una equivocada política económica, sino una deficiencia notoria de la solidaridad continental en el momento en que más se la necesita. No podemos aceptar que se mire simplemente como algo característico de la globalización sin que se busque remedio a sus devastadoras y frecuentes consecuencias. La volatilidad de capitales está poniendo en serio peligro los propósitos de integración, crecimiento con equidad, lucha contra la pobreza y desarrollo social que se han trazado nuestros gobiernos.

## **II. Reforma del Estado**

Al iniciar este capítulo nos concentramos en los temas de crecimiento económico y volatilidad de los capitales como aspectos fundamentales de la capacidad de nuestros Estados y sociedades para traer bienestar a sus habitantes, y esenciales para la eliminación de la

pobreza y la desigualdad. Sin embargo, empieza a ser evidente que la agenda económica de comienzos de la década de los '90 ha sido insuficiente para abordar la realidad política y social.

En algún momento señalamos que veíamos un significativo problema en mantener la agenda de nuestros países concentrada en temas de disciplina económica, no porque ésta fuera innecesaria –en realidad es imprescindible–, sino porque además de esa disciplina, nuestras sociedades necesitan instituciones públicas que cumplan sus funciones básicas. Y ello es absolutamente esencial tanto para el crecimiento, como para obtener resultados en materia de política social.

Y tanto más significativo resulta dicho esfuerzo en cuanto los diferentes gobiernos han tenido la fortaleza y la visión de tomar, a lo largo de los últimos años, decisiones difíciles. La desregulación, las privatizaciones de algunos activos públicos, el redimensionamiento del Estado, las notables reducciones arancelarias o la apertura a la competencia internacional –para mencionar sólo algunos ejemplos notables– han sido todos asuntos que han generado fuertes resistencias en el interior de muchas naciones que, sólo a través de férreas demostraciones de sostenida voluntad política, han logrado imponerse para beneficio de nuestros pueblos. Lo anterior para no señalar que, como en todos los procesos de reforma, se cometen errores o se usan criterios equivocados. Esto ha sido particularmente crítico en el caso de las privatizaciones de servicios públicos y la falta de una buena regulación estatal.

Por otra parte, diría también que con el transcurrir de los años y en una buena cantidad de países, hemos terminado por descubrir que los aspectos de orden institucional, la paz social, la estabilidad política, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la estabilidad de las reglas para el desarrollo empresarial terminan por tener más influencia sobre el propio crecimiento económico que el régimen de comercio exterior, el tributario o el cambiario.

Por eso, es apenas natural que los ciudadanos de las Américas muestren fatiga frente a las agendas de ajuste económico como las que están desarrollando nuestros países en todo tiempo. Pero tenemos que aceptar que, en muchos países americanos, los ciudadanos empiezan a cansarse de que la discusión económica parezca, prácticamente, el único tema de debate público, cuando hay otros problemas acuciantes.

Felipe González definió bien en un artículo reciente sobre “La crisis de la política” cómo a los presidentes latinoamericanos los elegían con un programa de desarrollo y, una vez en el gobierno, se dedicaban a desarrollar un programa de ajuste económico. El ve esto como un enorme factor de perturbación para nuestras democracias porque, sin duda, les quita legitimidad a las mismas.

Lo sucedido en los últimos tiempos en algunos de nuestros países, en los cuales el pueblo mismo ha presionado por cambios en los más altos cargos públicos, es un campanazo al que no se le deben hacer oídos sordos. Las naciones de América Latina en particular han soportado con admirable estoicismo planes de austeridad y programas de ajuste. Y es probable que esas políticas sean, hoy como entonces, ineludibles; pero tenemos que ser capaces de movernos a los temas políticos y sociales como la principal de nuestras preocupaciones.

Por eso dijimos a nuestra Asamblea de Windsor que, a nuestro juicio, las enormes fallas del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones sociales eran las que le estaban abriendo una brecha a la credibilidad de las instituciones democráticas latinoamericanas.

Como lo vimos al examinar los problemas de la volatilidad, los contenidos del Consenso de Washington, aunque pertinentes y aun más apremiantes en su cumplimiento, constituyen una agenda muy parcial de las tareas que tenemos que acometer para reformar el Estado, para fortalecer la democracia y para mejorar la gobernabilidad.

Llevamos mucho tiempo, quizás demasiado, pensando en cómo sanar nuestras economías y ello, lógicamente, ha debilitado al Estado y ha significado un deterioro notable de su capacidad institucional y financiera para hacer política social. Es paradójico pero cierto: el ideal del buen Estado debería ser la razón de ser de la política. En muchas de nuestras naciones el ideal de la buena economía ha pasado a ser la razón última de la política o, por lo menos, ésa es la percepción que recibe el ciudadano, y eso tiene que cambiar.

Es preciso volver, repito, a la idea de que el Estado debe ser la preocupación central de la agenda política en nuestros países. No me refiero al tamaño del Estado sino a su eficacia, a su capacidad para prestar los servicios públicos o para ejercer sus funciones de regulación, supervisión o control. En América Latina, sólo un Estado fuerte, eficaz, prestigioso, nos puede asegurar la defensa de nuestras democracias. Necesitamos un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos, protector de los más vulnerables.

Y esto es válido independientemente de la calidad de la política económica. Aun cuando se tenga éxito en términos de la política económica, la búsqueda de que el Estado cumpla bien sus funciones básicas es el tema principal que debemos abordar a todo lo ancho de América. Este tema, de alguna manera, converge con los temas de democracia, gobernabilidad, transparencia, legitimidad y tantos otros que son la espina dorsal de los debates académicos, periodísticos o políticos. De manera creciente, son las materias que empiezan a dominar el quehacer público.

En adelante es preciso evitar que, en el interior de los Estados mismos, existan sectores modernos y sectores rezagados. Durante años, los recursos de la banca multilateral se dirigieron primordialmente a la financiación de proyectos de infraestructura. Las prioridades de nuestros Estados fueron por muchas décadas las grandes obras de infraestructura y el desarrollo de industrias básicas o estratégicas. El resultado fue la existencia en nuestros Estados de unas burocracias más modernas y eficientes —aquellas relacionadas con el desarrollo económico— en comparación con aquéllas relacionadas con el desarrollo social o el cumplimiento de otros servicios públicos, aún cuando ésta es una característica que se ha ido corrigiendo a lo largo de las últimas dos décadas, fundamentalmente por medio de las privatizaciones.

A lo largo de este informe y en particular en el capítulo dedicado al tema de democracia, hemos hablado de la importancia de este sistema político, de sus principales componentes y de las enormes presiones que la globalización ha impuesto sobre el mismo. Nos hemos referido a las elecciones, la separación de poderes, la transparencia, la descentralización, la

financiación de las campañas, los partidos políticos, la participación ciudadana, el rol de la sociedad civil.

En el presente informe también nos hemos referido al tema de cómo transformar los sistemas políticos. Algunas de las más apremiantes prelacones de hoy tienen relación con buscar un Estado más eficaz y eficiente en muchos frentes, asegurar sistemas políticos que funcionen bien y que sean más legítimos y representativos, luchar contra la pobreza y la exclusión social, obtener un mejor crecimiento por intermedio de acciones estatales, conseguir que el Estado adopte las decisiones adecuadas para asumir la competencia internacional. Ya en el capítulo sobre seguridad hemisférica hemos hecho mención a los grandes desafíos que tienen nuestros Estados en este frente y que se han agravado con la globalización y con el surgimiento de la criminalidad transnacional organizada. También hemos señalado el creciente rol de las instituciones hemisféricas de derechos humanos y la manera como ha ido surgiendo una nueva constelación de derechos de los grupos más vulnerables, los indígenas, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidades, y trabajadores migrantes.

A luz de las circunstancias del presente, creo que no hay duda de que la discusión sobre el Estado y sus instituciones debe constituir el tema central de la discusión pública. Y sólo con una gran perseverancia, la continuidad en los propósitos, el trabajo duro y una inquebrantable voluntad política para alcanzarlos de manera simultánea podremos darle un rumbo certero a nuestras sociedades y países.

La transformación de las instituciones del Estado y de sus políticas de intervención debe estar, entonces, sometida a un importante proceso de rectificaciones. Hay quienes pensaron que con sólo disminuir el rol del Estado, privatizar la producción de algunos bienes o incorporar capital privado en la prestación de algunos servicios se resolverían los problemas de las economías contemporáneas. Hoy tenemos claro que los retos del Estado son formidables. Para sólo citar un ejemplo, pareciera que cada día estamos más lejos de un sistema educativo que nos ayude a enfrentar los problemas de las poblaciones más vulnerables y que, al mismo tiempo, nos prepare para enfrentar los desafíos que nos trae la globalización.

Y al regresar a los problemas que nos han originado el bajo crecimiento, la volatilidad de capitales y la reforma económica, es comprensible el desencanto que hoy podemos percibir a todo lo ancho de América. Más que un movimiento masivo contra los cambios, en muchos países esto se ha expresado en un escepticismo colectivo que, en ocasiones, ha tomado la forma de propuestas populistas y de protestas populares. Ese escepticismo también se extiende a las responsabilidades del Estado y a las bondades de la democracia. Muchos en nuestro hemisferio empiezan a identificarla con los males que la aquejan: terrorismo, narcotráfico, corrupción, inseguridad o pobreza.

Los peligros que estamos afrontando, más que con la pérdida de la democracia formal, tienen que ver con los grandes retrocesos económicos, de los que ya hay claros ejemplos, y con las explosiones de autoritarismo, de populismo, de debilitamiento de los valores democráticos o de los controles sobre los que se basa el equilibrio de los poderes públicos.

De esta manera, ha ido surgiendo en América una nueva agenda de reformas con objetivos más amplios y difusos, que requiere ser tramitada con una base política y social más amplia. Es necesario dejar atrás los procedimientos cerrados y autoritarios de la primera generación de reformas, caracterizadas por mayor competencia, más confianza en los mecanismos de mercado, un equilibrio en los agregados económicos y el establecimiento de límites para el ámbito de acción del Estado.

La nueva agenda es más compleja, más difícil de identificar y de cuantificar en su evolución y sus resultados; en numerosas ocasiones, éstos sólo se pueden medir con el transcurso de los años. Creo no exagerar al afirmar que la tarea de diseñar e implementar una política económica que nos prepare para la competencia internacional es mucho menos difícil que aquella de construir un sistema político para afrontar los embates de la globalización y capaz de articular los nuevos participantes o actores.

Y ese esfuerzo tiene que reemplazar la prioridad que ha tenido el Consenso de Washington que, además, ha tenido características un poco indeseables. Esa agenda fue demasiado elitista, cerrada, autoritaria, celosamente guardada, y sus enseñanzas eran dogma de fe que difícilmente se podía discutir en público. Además, sus contenidos están por completo desbordados por los episodios de estos años, no en su urgencia o relevancia, sino en la necesidad de mover la agenda pública hacia aspectos más bien de índole institucional, social o política.

Tenemos que reemplazar esa sabiduría, esa “receta”, por algo más amplio, más político, con una base social más grande, que cuente con la participación de muchos más estamentos y sectores; que sea más comprensivo de los fenómenos modernos de medios, de tecnologías, de fuerza de la sociedad civil; y que tenga una mayor interdependencia, pero no sólo económica sino política y social. Cada vez creamos nuevas demandas para un Estado más eficiente, con mayor poder regulatorio, mejores sistemas de justicia, mejores sistemas educativos y una mejor red social. En los años '80 y '90, la nueva agenda se centró en una mayor confianza en los mecanismos de mercado. La próxima tiene más que ver con las viejas y nuevas responsabilidades del Estado.

Para acometer la reforma del Estado, hay que avanzar en una segunda generación de reformas que aumenten la capacidad regulatoria de las entidades públicas, den flexibilidad a la legislación laboral y fortalezcan nuestras instituciones políticas y sociales. En estos años ha sido necesario preguntarnos si, frente a los grandes tropiezos, frustraciones y retrocesos, lo que los países querían era dar marcha atrás y si ello era posible o no. Sin embargo, a pesar de esos brotes, yo no he visto que en país alguno la gente quiera volver al pasado. No es marcha atrás lo que se está pidiendo. No nos debe sorprender que nuestras gentes denoten agotamiento al oír hablar de privatizaciones, coyunturas fiscales, políticas comerciales, nivel de reservas internacionales o crecimiento de la oferta monetaria. Su cansancio no es rechazo.

No podemos enjuiciar o menospreciar a quienes de una u otra forma reclaman resultados en la lucha contra la pobreza, en la mejor distribución del ingreso, en el crecimiento de los salarios reales de los trabajadores, en menores cifras de desempleo o en un sistema educativo acorde con los requerimientos de la globalización y la revolución de las comunicaciones. Es posible que sí se haya dado en algunos países y coyunturas un deseo de involución, cierta

tentación de volver al pasado. Nuestra conclusión es que el modelo que utilizó América Latina en los años '50, '60 y '70 se agotó, y es imposible regresar a sus postulados.

No obstante, tenemos que buscar más mecanismos para que el sector privado, con regulación estatal, pueda asumir los aspectos de infraestructura física que crean el marco para competir internacionalmente.

Aun cuando hemos sido exitosos y en la medida en que América Latina y el Caribe logran remontar el enorme esfuerzo que significaron las reformas estructurales de la economía y la búsqueda de un nuevo rol para el Estado, quedan los desafíos de siempre que constituyen la razón de ser de la política: la lucha contra la pobreza, la batalla por la igualdad social, la necesidad de fortalecer la democracia y por hacerla más participativa, la búsqueda de la descentralización y el otorgamiento de mayor autonomía a los poderes locales. Es allí donde surge la importancia de las instituciones estatales.

Por eso, frente a los gravísimos problemas y desafíos que enfrentan nuestras democracias, las preguntas más pertinentes que nos debemos hacer tienen que ver con la concepción que debe guiar a nuestros Estados: cuál debe ser su rol en una sociedad democrática, cuál su papel en un mundo globalizado, cómo se deben prestar los servicios públicos de manera que se asegure su eficacia y eficiencia, hasta dónde debe ir la descentralización, cómo se estimulan los mecanismos de participación pública, dónde se necesita su poder regulatorio, cómo se estimula la rendición de cuentas, cómo se ejerce mejor el control ciudadano, cómo se evita la corrupción.

Ya hemos visto en la introducción cómo la creciente interdependencia entre nuestros países, que ha acompañado al fenómeno de la globalización, ha ocasionado que los temas de la agenda doméstica tengan todos hoy alguna dimensión internacional y que soluciones estables y duraderas no puedan ser encontradas actuando de manera individual. Ya no se puede progresar a expensas de los sueños y aspiraciones de los demás pueblos.

Y esto significa que las transformaciones de las que estamos hablando tienen una dimensión internacional; porque tienen que ver con la globalización o son afectadas por ella; porque el intercambio de información y experiencias puede ser trascendente para mejorar los resultados y aprender unos de otros; o porque las instituciones multilaterales pueden contribuir a su diseño o financiación.

En el escenario de la OEA y de todo el sistema multilateral de instituciones, debemos dar respuestas más ordenadas, más colectivas, con sentido más asertivo, que ayuden a orientar, a recuperar la fe en el camino de la modernización y de las reformas que hemos adoptado. Pero para que esto sea así, se requiere del concurso y la cooperación de todos. Las reuniones ministeriales y de expertos gubernamentales y las Conferencias Interamericanas juegan un papel fundamental para el logro de estos propósitos. El intercambio de información y de experiencias y la cooperación horizontal son fundamentales para los objetivos de la modernización del Estado.

En este campo, el papel de los bancos multilaterales y, en especial, del BID ha sido fundamental. Ellos han asumido sus tareas en esta área con solvencia y dedicación, lo que subraya

su compromiso con la democracia. Sin embargo, es evidente que la reforma del Estado sigue siendo un tema que debe tener una clara prioridad.

Y también podemos estar seguros de que en estos tiempos, con tal complejidad de interrogantes sobre el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, nadie nos va a hacer la tarea, nadie nos va a contestar las preguntas, nadie va a poseer esa sabiduría de que estaban imbuidas en el pasado ciertas instituciones y ciertas personas. El esfuerzo actual es mucho más colectivo, tiene que ser mucho más comprensivo y no estará libre de errores y de un costoso aprendizaje como, de manera inequívoca, lo hemos aprendido en estos años de turbulencias financieras.

### **III. Lucha Contra la Pobreza y Exclusión Social**

Desde los tiempos coloniales, la pobreza ha sido un problema acuciante en nuestra región, una fuente inagotable de dolor, de frustraciones, de alzamientos y revoluciones, de sueños postergados. América Latina y buena parte de las naciones del Caribe tienen una vieja tradición de pobreza. Es preciso tan sólo mirar hacia atrás en la historia para verificar que hemos sido pobres desde los albores de nuestras respectivas nacionalidades. En el siglo XX, tanto a fines de la Segunda Guerra Mundial como a principios de los años '90, se llegó a pensar que había comenzado el fin para ese mundo de privaciones en que viven tantos americanos. Esa primera esperanza murió con la crisis de la deuda de los '80, y la segunda se frustró también. En Latinoamérica, hay hoy más pobres que hace diez años y las tasas de crecimiento de nuestras economías son ampliamente inferiores a lo que se necesita para retomar el camino de la prosperidad con justicia social.

Es, entonces, de la mayor importancia para nuestras sociedades que seamos capaces de diseñar políticas que logren sacar de la pobreza a un número significativo de americanos. De esto depende la paz social, la estabilidad política, una buena tasa de crecimiento, y una mayor igualdad en la distribución de los beneficios del progreso social.

Es por eso que estamos obligados a trabajar para asegurar un futuro mejor para todos aquellos que están por fuera de la economía de mercado, para los que viven en la miseria, los desnutridos, los indígenas, los analfabetos, los ancianos, las poblaciones más vulnerables. La pobreza y la desigualdad constituyen las más grandes amenazas, los retos principales para la democracia en nuestro hemisferio. Y lo digo así, expresamente, porque la globalización y la política de hacer más competitivas nuestras economías han sido muy benéficas para los trabajadores calificados pero no han influido de manera positiva en los sectores marginados de nuestras sociedades.

Se dice con frecuencia que ha faltado voluntad política para acometer los problemas de la pobreza. En realidad no creo que exista esa falta de voluntad o, por lo menos, no ha sido el problema principal. Lo que ha ocurrido ha sido más el resultado de la ineficacia de nuestras políticas a lo largo de nuestra historia. Y esa ineficacia tiene su origen en las debilidades institucionales en materia de educación, salud, seguridad social y protección de los más vulnerables, para sólo citar un aspecto. A pesar de ciertos avances es inaceptable, y hasta cierto

punto paradójico, que una región tan rica en recursos humanos y naturales como la nuestra siga condenando a la miseria y a la marginalidad a tantos de sus ciudadanos.

Desde que asumí la Secretaría General, he podido confirmar cómo, en el marco de la OEA, nuestros Estados miembros han definido el combate contra la pobreza como uno de sus principales objetivos y han encomendado a la Secretaría General fortalecer su trabajo en dicha área. El Protocolo de Washington de 1992; el Protocolo de Managua de 1993; la Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación para el Desarrollo que se realizó en México, en febrero de 1994; las Cumbres de las Américas de Miami, Estados Unidos, en 1994; de Santiago de Chile, en 1998; de Québec, Canadá, en 2001; y la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004, han reiterado la necesidad de que la OEA adquiera un papel más relevante en la lucha contra la pobreza y el desarrollo integral del Hemisferio.

#### *La Unidad de Desarrollo Social y Educación de la Secretaría General de la OEA y las Cumbres de las Américas*

En la Cumbre de las Américas de Miami, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron enfáticamente que era indispensable erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio y señalaron que “resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo”.

Como resultado de los mandatos de esta primera Cumbre de las Américas y de las ideas expuestas en el documento “Una Nueva Visión de la OEA”, que presenté al comenzar mi gestión en la Secretaría General de la OEA y que recibió acogida de los Estados miembros de la Organización, en 1995 creamos la Unidad de Desarrollo Social y Educación con los objetivos que describo a continuación.

Primero, trabajar con los gobiernos de las Américas para cooperar en el desarrollo de las políticas sociales, buscando que el desarrollo social integral sea parte central de las políticas públicas de los Estados y que la política social deje de concentrarse en un conjunto de medidas paliativas a los programas de ajuste económico. En particular, definimos que esta Unidad debería colaborar con los Estados miembros en sus esfuerzos para llevar a cabo las reformas legales e institucionales necesarias para que las políticas sociales adquieran un lugar prioritario en la gestión del Estado.

Segundo, prestar apoyo técnico para facilitar que la OEA, a través de los órganos e instancias competentes, se convierta en un importante foro regional en materia de educación, política social y desarrollo integral, donde se construyan los consensos necesarios para que los Gobiernos de los Estados miembros asuman compromisos y definan metas concretas para la reducción de la pobreza y el mejoramiento en otras áreas de la política social. Asimismo, posteriormente, la Unidad debería jugar un papel importante en el monitoreo de los compromisos adquiridos y metas establecidas.

Tercero, participar activamente en la coordinación de los esfuerzos que llevan a cabo los organismos e instituciones, nacionales e internacionales, en materia de política social en la región. La Unidad ha sido muy exitosa en su contribución para incrementar el diálogo y la comunicación entre quienes hoy trabajan en políticas educativas. Lo ha sido mucho menos en el objeto de hacer más eficiente su trabajo, evitar duplicaciones y sumar esfuerzos y recursos, tanto humanos como financieros, en otras áreas relacionadas con la protección de grupos vulnerables o de otros sectores sociales.

Cuarto, establecerse como un importante punto de referencia para buscar información sobre política social: experiencias nacionales exitosas, expertos en materia social, proyectos de cooperación horizontal y publicaciones, entre otras.

Y, quinto, trabajar para homogeneizar metodologías y criterios de evaluación y medición en materia de programas e indicadores sociales.

Con posterioridad, en la Cumbre de Santiago, Chile, los mandatarios de las Américas identificaron “la superación de la pobreza como el reto más grande que enfrenta nuestro Hemisferio”, y en la de Québec, Canadá, expresaron que “no escatimaremos esfuerzo para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema”. En esta última Cumbre, además, manifestaron que era necesario “eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano y a los títulos legales de sus propiedades” y se comprometieron “a dar un mayor impulso a las micro y pequeñas empresas, a promover las normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y a utilizar nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de salud”. Asimismo, pusieron énfasis en el desarrollo del capital humano como clave para reducir la pobreza y la inequidad, así como en la interdependencia entre democracia y desarrollo.

Finalmente, en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, México, en enero de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron que “nuestro objetivo es avanzar en la instrumentación de las medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias”. Igualmente, se comprometieron a trabajar “para promover la inclusión social y una distribución más equitativa del crecimiento económico, eliminar el hambre, promover el trabajo digno”.

Nuestros gobernantes tienen ésta como la principal de sus preocupaciones. Pero esa voluntad política que se aprecia en los postulados de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de las Américas no ha logrado impedir que muchas naciones estén enfrentando una enorme presión en sus sistemas políticos por los retrocesos económicos de años recientes y aun, en algunos países, por el incremento significativo del número de personas viviendo en una situación de pobreza.

### *Definición del problema*

Como lo he expresado antes, la pobreza y la desigualdad constituyen las más grandes amenazas, los retos principales para la democracia en nuestro hemisferio. La Comisión Económica

para América Latina y el Caribe, CEPAL, señala que la pobreza y la indigencia han crecido en la región: 227 millones de personas, el 44% de la población, viven por debajo de la línea de pobreza, y el 20% bajo la línea de la pobreza extrema.

En Latinoamérica, el principal problema es que tenemos la peor distribución del ingreso del mundo y unos problemas de miseria y de pobreza que no estamos resolviendo. No es que la pobreza esté creciendo rápidamente en América Latina, aunque en un grupo de países sí ocurre así, inclusive como porcentaje de la población; pero –como fenómeno general– el problema es que hoy tenemos, por lo menos, tantos pobres como hace diez años.

La globalización ha generado un profundo cambio en muchos frentes, ha producido muchos ganadores y, en general, se puede decir que se minimizan sus beneficios. Pero no hay duda de que trae igualmente grandes desequilibrios, nuevos problemas, malestares que se habían adormecido e inclusive perplejidad sobre la pertinencia de lo que hemos hecho. Con el final de la Guerra Fría, estos malestares han vuelto a resurgir y han empezado a tomar una gran dimensión. Está el tema indígena, por ejemplo, que varios países de Latinoamérica han estado aplazando, que han tratado de ignorar, de decir que no existe y que no lo tienen. El hecho es que sí lo tienen.

Millones de ciudadanos de todos los estratos se sienten en una situación de vulnerabilidad, amenazados por fuerzas que ven como incontrolables, que les traen inseguridad económica e incertidumbre social. Estos problemas se han vuelto más notorios y le dan un eco planetario a la búsqueda de justicia social.

Tenemos también un grave problema de exclusión social. No hemos sido capaces de integrar a mucha más gente a nuestras economías de mercado y a nuestros sistemas políticos. Le tenemos que dar respuesta a los problemas de equidad, desigualdad y exclusión social. El desarrollo social, las políticas de salud, las de educación, deben estar cada día más en el centro de nuestras preocupaciones. América Latina no puede seguir siendo la región más inequitativa del mundo.

Es necesario, entonces, dar a los temas sociales la prioridad que se merecen. Ese camino lo empezamos a recorrer con la expedición de la Carta Democrática Interamericana. Hoy es tan imposible pensar en llevar a buen término un grupo de reformas económicas o sociales por vías diferentes a la democracia, como lo es pensar en la democracia sin mantener una vigorosa política social.

En la región Andina hay muchos ejemplos de cómo la pobreza, la exclusión de algunos sectores de la economía de mercado, la falta de participación política de grupos de la población, han generado problemas de violencia política, de extrema polarización, o de tentaciones autoritarias o populistas.

### *Pobreza y modelo económico*

¿Hay de veras en las características del nuevo modelo, que algunos prefieren llamar neoliberal, algo que es intrínsecamente injusto, que no elimina la pobreza o que está contra los pobres? ¿Será inevitable que todo el tiempo se afirme que el modelo empeora la distribución

del ingreso? ¿Será que a los tecnócratas sí les importa la política social, la educación o la salud?

Es bueno señalar que tal sensación de retroceso es la consecuencia de situaciones muy disímiles que van desde la dificultad para algunos países de recuperar los niveles de ingreso por habitante que tenían a comienzos de la década pasada, hasta la cada vez más clara conclusión de que el simple ajuste económico y el subsecuente crecimiento que de él se ha derivado no son un eficaz antídoto contra la pobreza ni contra el desempleo. Aun con altos niveles de crecimiento y hasta de disminución de la pobreza, algunos países sufren de un deterioro de la distribución del ingreso o de una desmejora en las condiciones del empleo.

Muchos en el Hemisferio le atribuyen la culpa de la pobreza, de la marginalidad y de las desigualdades persistentes en nuestros países, exclusivamente al modelo económico que hemos seguido en tiempos recientes. Es muy fácil decir que los problemas de pobreza se originan en el cambio de modelo económico, pero eso no es verdad.

Ahora bien, creo que nos hemos ido acostumbrando a convivir con la manera como se ha hecho a la “apertura”, a la globalización y a la volatilidad de capitales, responsables del desempleo de las personas no calificadas y de problemas de naturaleza social acumulados por décadas o centurias, como la pobreza, la mala distribución del ingreso y los malos sistemas educativos.

Es difícil de defender seriamente la tesis de que la reforma económica es la principal culpable de la pobreza o de las condiciones de atraso que padecen nuestros pueblos. Pero aún luego de haber hecho tránsito la reforma económica en prácticamente todo el Hemisferio, existen quienes, con cierto sesgo o prurito ideológico, continúan echando la culpa de toda la pobreza, de la marginalidad y de las desigualdades persistentes en nuestros países, al modelo económico que hemos seguido en la última década y media.

La crisis de la deuda significó una caída del producto y, por ende, del ingreso por habitante. Las reformas económicas lo que han hecho es empezar a revertir las consecuencias de la crisis de la deuda que causó estragos sociales, de los cuales muchos países aún no se han recuperado plenamente.

Existe cierta tendencia a hacer del comercio el principal factor que explicaría uno u otro resultado: unos culpan al proteccionismo, otros al comercio más libre. Lo que es evidente es que ambos son insuficientes para explicar el bajo crecimiento, la pobreza o la marginación. Ya hemos dado nuestra opinión sobre algunos aspectos de nuestro crecimiento económico. Pero si la culpa es del anterior o del nuevo modelo económico es un asunto que no creo que interese demasiado a quienes padecen la miseria.

Lo que es claro para nosotros es que las reformas que se han implementado no lograrán por sí solas disminuir la pobreza; abandonarlas también es una receta riesgosa en un mundo tan competitivo e interdependiente como en el que vivimos. Decir que si dejamos el neoliberalismo vamos a resolver nuestros problemas, no es más que una expectativa completamente frustrante que dice poco y explica menos.

### *Instituciones públicas de política social*

A estas alturas del informe, debe ser claro que, a nuestro juicio, el principal factor en la determinación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social se origina en la debilidad de las instituciones estatales y en la mala calidad de nuestras políticas públicas en materia social. Ése sí es nuestro principal problema. Es muy fácil ilusionarse con la idea de que es cambiando el modelo económico como vamos a tener justicia social. Pero eso no es cierto; tuvimos otro modelo por muchas décadas y éste tampoco resolvió los problemas sociales ni los de pobreza.

Es inevitable ejercer con rigor y eficiencia las funciones estatales de control de gestión; abrir espacios al sector privado en la construcción de infraestructura y, a la sociedad civil, en programas sociales, con transparencia y participación; y crear condiciones favorables para la inversión extranjera.

Muchos de nuestros países carecen de instituciones sociales modernas, eficaces y eficientes y, al mismo tiempo, infortunadamente, cuentan con pocos recursos humanos bien formados y entrenados en el diseño de políticas sociales, en la formulación de proyectos sociales, su administración y evaluación. La OEA y el BID, aunque éste en gran medida lo hace, deben hacer los esfuerzos posibles para trabajar en la parte cualitativa del proceso político-institucional del desarrollo social y de los recursos humanos que su realización demanda.

A pesar de los logros alcanzados en algunos países en materia social, particularmente en la cobertura de los sistemas educativos, pensional y de salud, como criterio general, se puede afirmar que estos temas nunca fueron realmente prioritarios en el aparato estatal, y cuando vino la crisis de la deuda y la era de las reformas estructurales, el desprestigio del Estado era tal, que se continuó con un proceso de erosión y debilitamiento adicional que, en muchos casos, aún no ha concluido.

Para empeorar la situación, muchos de los recursos que se asignaron a los temas sociales, y que en la mayoría de los casos representaron una parte importante del gasto público y del producto nacional, fueron a sostener pesadas y costosas burocracias y a beneficiar a sectores económicamente privilegiados y poderosos. Esto significa que los problemas que tenemos por abordar no tienen que ver exclusivamente con la calidad de las políticas sociales, sino también con la calidad misma de las instituciones con las cuales se prestan o buscan prestar los servicios públicos.

### *Programas de ajuste estructural y política social*

¿Por qué hablo de más y mejor política social? Simple y llanamente porque es justo reconocer que, a pesar de que nuestros Estados han hecho grandes esfuerzos por hacer política social efectiva, no siempre han tenido, por la debilidad institucional o por la forma como se ejecutaban los recursos, los resultados deseados. A veces por falta de claridad de diagnósticos o de propósitos y, a veces, por ineficiencia o corrupción, grandes sumas se quedaban enredadas en la burocracia sin llegar a la gente.

En este orden de ideas, uno de los elementos más interesantes en este debate durante los últimos años ha sido la creciente interacción entre las discusiones de política social y las discusiones de política económica. Estas interacciones han generado cambios en los consensos alrededor del rol de la política social. En América Latina y el Caribe, por mucho tiempo, el consenso que predominó fue uno que le concedió a la política social un rol secundario en las políticas de desarrollo.

Durante los años que las economías del Hemisferio llevan implementando programas de ajuste macroeconómico y modernizando sus economías, la política social apenas ha tenido un papel marginal, residual, limitado a aminorar las inevitables consecuencias de dichas medidas. Esto se debió, en gran parte, a que hasta hace unos años los gobiernos de los países, así como los organismos financieros internacionales se preocupaban poco por las instituciones de gestión social. Por eso, no nos podemos sorprender por la ineficacia de nuestros Estados en la lucha contra la pobreza.

De otra parte, en el ambiente intelectual internacional ha surgido en los últimos diez años una creciente convergencia sobre el carácter central que las políticas sociales juegan en el proceso de desarrollo, pero que en general apenas comienza a permear en las políticas públicas de los gobiernos de la región. Pues bien, el consenso implícito en América Latina y el Caribe, que miraba la política social “desde afuera” y le concedía un rol residual en los procesos de desarrollo, parece estar frente al reto de un nuevo consenso que mire a la política social “hacia afuera”, concediéndole un rol central, en donde la política y la inversión social, la calidad de vida, la participación ciudadana y el crecimiento económico son los elementos necesarios para generar el círculo virtuoso de desarrollo.

Más aún, las dificultades de crecimiento económico de los últimos quince años, en la mayoría de los países del Hemisferio, a pesar de las innumerables reformas económicas emprendidas, generaron un argumento adicional para el diseño de políticas sociales con un rol residual. Ante este drama de corto plazo, se generalizó la idea de que la pobreza podría enfrentarse eficazmente si a los programas de ajuste se les acompañaba con programas de acolchamiento que amortiguaran los efectos inmediatos de los ajustes sobre la población más pobre.

### *Una Política social*

Alcanzar un crecimiento equitativo que disminuya la pobreza y mejore la distribución implica un esfuerzo en muchos frentes y áreas. Sólo una vigorosa inversión social nos puede asegurar que, de manera simultánea, reduzcamos los niveles de pobreza y logremos mejoras en la distribución de la riqueza.

Para ello, estamos obligados todos a sofisticar nuestra aproximación a lo social, comprendiendo que la satisfacción de las necesidades insatisfechas de la gente no siempre se puede realizar con un enfoque sectorial o meramente poblacional. Es preciso afinar el pincel y llegarles con ayuda de la focalización —para tan sólo mencionar a los grupos más relevantes— en las madres jefes de hogar, los niños desamparados, la tercera edad, los indigentes, los indígenas y las minorías. Se trata de abandonar el paternalismo, pero reconocer que los más

vulnerables son quienes menos se pueden ayudar a sí mismos para salir adelante. Para ellos, nuestra mano solidaria debe servir de bastón.

Ya hemos aprendido que un aumento de los recursos para luchar contra la pobreza, así sea de magnitudes importantes, no resultará necesariamente en una reducción significativa de la misma. Para que eso suceda, se requiere además de los recursos, y quizás de manera más importante, mantener la presión fiscal para incrementar y mantener las fuentes internas de financiación; ejercer con rigor y eficiencia las funciones estatales de control de gestión; dirigir un porcentaje mayor de los recursos a los mecanismos de subsidios de la demanda; abrir espacios al sector privado en la construcción de infraestructura, a la sociedad civil y a la inversión extranjera; aprovechar iniciativas para expandir mercados y modernizarse; y elevar las tasas de ahorro.

Cada día se hace más claro que el Estado debe ser regulador, debe abrir espacios para la inversión privada en condiciones competitivas, y debe abandonar la pretensión, imposible de cumplir, de financiarlo todo. El Estado debe así liberar recursos que le permitan hacer más y, sobre todo, mejor política social. Es un asunto de prioridades, ya que si un Estado tiene que invertir sumas crecientes de su presupuesto en energía, en carreteras o en telecomunicaciones, es difícil imaginarse cómo va a disponer de recursos crecientes para la inversión social en salud, educación, justicia y nutrición.

Hoy las cosas han empezado a cambiar. De los tradicionales subsidios a la oferta hemos pasado a considerar crear sistemas de subsidio a la demanda. Ya los Estados, por ejemplo, en vez de construir vivienda, otorgan a las familias sumas de dinero para que ellas busquen su solución de un catálogo amplio de opciones que les ofrece un sector privado estimulado a urbanizar. Ya los gobiernos, por ejemplo, no necesariamente mantienen colegios. Ahora otorgan becas a los estudiantes para que ellos mismos escojan el plantel, público o privado, donde quieren estudiar.

Quizás una de las lecciones más importantes que hemos aprendido en los últimos años, la cual debe reflejarse y fortalecerse en desarrollo, es la de establecer un mejor marco para la relación entre el Estado y la sociedad civil, que le permita a aquél ayudar verdaderamente a las comunidades a organizarse, a salir de la pobreza, y a aprovechar las oportunidades de realización personal y colectiva que se les presentan con el crecimiento económico.

Además, la igualdad o la justicia social sólo nos llegarán con el fortalecimiento y la modernización del Estado y con una redefinición de los instrumentos que tradicionalmente se han utilizado para hacer política social, volviéndola más ágil, focalizada en los más pobres y cercana a los ciudadanos. Hoy, en América, la democracia es una precondition de las reformas económicas, y sólo con más democracia y vigorosas políticas sociales podremos fortalecer los procesos de crecimiento y reducir la pobreza. El éxito de la Carta Democrática Interamericana sólo será posible en la medida en que el sistema político, fortalecido por medio de más inclusión y democracia, sea capaz de imponer y mantener esas prioridades, y en la medida en que el Estado tenga la legitimidad para jugar eficientemente el papel que le corresponde en la implementación de las políticas que nazcan de esas decisiones.

No nos puede quedar duda, sin embargo, de que para hacerle frente a la pobreza, es necesario asegurar buenos niveles de crecimiento económico. Para ello, es muy importante preservar las actuales orientaciones económicas, incluidas las del libre comercio, conseguir un sistema impositivo que funcione mejor, garantizar el equilibrio fiscal y el de las cuentas externas, dar flexibilidad a la legislación laboral, y afirmar el clima de confianza, de estabilidad política y de solución de los conflictos internos que se ha venido consolidando.

Por otro lado, debemos ser capaces de aprovechar las nuevas políticas de las instituciones multilaterales de crédito para destinar más recursos a la salud y a la educación, al tiempo que se fortalece la capacidad regulatoria del Estado para abrir espacios para la inversión privada y dejar atrás la pretensión del Estado omnipresente que en todo se encuentra. Para fortuna, entidades como el Banco Mundial y el BID, y las instituciones regionales -la CAF, el Banco Centroamericano de Integración y el Banco de Desarrollo del Caribe- han dado un giro fundamental a su política crediticia, al comprometer una cuantía mucho mayor de sus recursos para el fortalecimiento de las redes en salud y en educación, y para la vigorización del Estado democrático, por medio de programas de apoyo, entre otros, a los sistemas de administración de justicia.

No hay temas donde sea más necesario promover mayor confianza y un más ágil y dinámico intercambio de información y experiencias, que en el combate a la pobreza y en el desarrollo social. A este respecto, creo que la cooperación horizontal debe, en adelante, jugar un papel fundamental. Y es también esencial la difusión de las experiencias exitosas tanto sobre los cambios institucionales como con respecto a las políticas en ejecución. Ésa es una tarea que cumplen los bancos multilaterales, pero es probable que la OEA tenga un rol importante que jugar si se circunscribe a lo que sabe hacer bien: el intercambio de experiencias. Entramos en terrenos en los que no somos eficientes cuando tratamos de eliminar la pobreza con nuestros programas o cuando tratamos de hacer de la OEA el escenario para hacer las políticas hemisféricas.

En una región tan diversa y llena de contrastes como lo es América Latina, y con tantos y variados problemas, el intercambio de experiencias resulta siempre útil y enormemente productivo. Nuestras naciones contrastan por su multiplicidad social, étnica y cultural. Contamos con Estados poderosos y otros que lo son menos; con ciudades modernas y otras que presentan innegables grados comparativos de atraso; con zonas que nunca han experimentado situaciones de violencia y con otras que parecen haber vivido todos los conflictos imaginables; con economías modernas y otras en las cuales apenas se ponen en marcha procesos de ajuste.

Debemos evitar a toda costa aproximarnos a esta diversidad como a una gran barrera; por el contrario, hemos de percibirla como la más grande ventaja con que contamos para construirle a nuestros pueblos un futuro digno, próspero y pacífico. Por eso, estoy seguro de que una cooperación más intensa y más dinámica en materia de lucha contra la pobreza entre nuestros pueblos, será componente decisivo de los esfuerzos que dediquemos a promover el desarrollo social igualitario en el que estamos empeñados. Y, en lo esencial, ella debe estar

referida a los sectores institucionales que son cruciales en este esfuerzo: el educativo, el de salud, los de seguridad social y de protección de los más vulnerables.

A lo largo de estos años, hemos apoyado el trabajo que realizan los fondos de inversión social de 24 países del Hemisferio agrupados en lo que se conoce como RED SOCIAL, fomentando la cooperación horizontal, el intercambio de experiencias y la realización de seminarios y estudios específicos a solicitud de los fondos miembros de la RED.

El sector privado tiene un importante papel que jugar en estas tareas. Le corresponde ser no sólo motor de progreso económico, sino también agente de cambio social. Le corresponde llevar a la práctica la voluntad de nuestros pueblos de que la integración, el libre comercio, y el crecimiento económico no tienen sentido a menos que redunden en un mejor nivel de vida para todos.

### **Reuniones ministeriales**

Quisiera llamar la atención sobre la importancia de las reuniones ministeriales como un buen instrumento para el desarrollo de los mandatos de los Presidentes y Jefes de Gobierno de las Américas. Por ejemplo, no creo que haya duda en el papel central de la educación en la política social, en la lucha contra la pobreza y en la lucha por una mayor equidad social. Ya hemos visto como nuestros gobernantes han realzado la importancia de la educación como el pilar de nuestro desarrollo, y como pusieron énfasis en que el progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y equidad social dependen de una economía educada y una fuerza laboral capacitada. Todos nuestros gobiernos se han comprometido al acceso y permanencia universal en la educación primaria en el 2005 y a la educación secundaria de calidad para el 75% de los jóvenes en 2010. En el capítulo sobre la Reunión de Ministros de Educación trataremos este tema de manera extendida.

En la reunión de Ministros del Trabajo se ha estado buscando cómo fortalecer la dimensión social y laboral de la integración para avanzar hacia una globalización inclusiva y no excluyente. Allí han reafirmado el compromiso histórico de confrontar el analfabetismo, la desnutrición, la falta de calificación, la discriminación de toda clase, el trabajo infantil y las formas intolerables de trabajo.

Asimismo, han expresado el acuerdo de promover la ocupación digna y productiva para las mujeres, los jóvenes, los discapacitados, los enfermos de SIDA, los migrantes, las minorías étnicas y religiosas. También han afirmado la convicción compartida de la necesidad de pagar salarios justos y la generación de oportunidades de empleo y condiciones de trabajo que sean consistentes con los estándares internacionales. En el capítulo respectivo, nos ocuparemos con mayor detenimiento de las reuniones de Ministros del Trabajo.

Finalmente, es importante destacar que dimos un gran paso al incorporar a la Carta Democrática Interamericana el concepto de que la democracia requiere el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores, y la aplicación de las normas laborales básicas de la OIT.

**XI. COOPERACION SOLIDARIA  
PARA EL DESARROLLO**

---

## **Diagnóstico y necesidades de la cooperación**

El papel de la OEA en materia de cooperación técnica ha sufrido grandes cambios, no tanto desde el punto de vista del volumen de recursos, los cuales siempre han sido limitados, sino de su capacidad de gestión y apoyo a los Estados miembros en la identificación, formulación y ejecución de sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

La cooperación y asistencia técnica de la OEA, desde su creación y hasta la década de los años '60, alcanzó su nivel más importante durante la Alianza para el Progreso. A partir de entonces ha disminuido rápidamente, hasta ser muy limitada en la actualidad. A finales de los años '50 y con el objeto de hacer accesible a la región de los beneficios del progreso y el avance tecnológico logrados por los países industrializados, se adoptaron dos instrumentos de cooperación: la creación de centros de formación académica en campos especializados y la transferencia de conocimientos mediante asesoría, servicios técnicos e investigación.

En 1956, en el marco de la primera reunión de los Presidentes de las Américas, en Panamá, surgió la idea de fortalecer los programas de cooperación técnica de la OEA mediante el establecimiento de un programa de becas y la ampliación de los servicios de asesoría para apoyar la identificación y formulación de proyectos para presentación a los organismos de financiamiento internacional.

El espíritu de cooperación manifestado en esta reunión llevó a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA y, en agosto de 1961 también en el marco del CIES, se suscribió la Carta de Punta del Este, que instituyó el Programa de la Alianza para el Progreso. Sin lugar a dudas, esta fue la época más exitosa de la OEA como promotora del desarrollo económico y social en las Américas, pues cumplió el papel de coordinadora de la Alianza y se encargó de recomendar la asignación de fondos externos para el financiamiento de los planes nacionales de desarrollo.

En 1967, los Presidentes de las Américas se reunieron por segunda vez en Punta del Este. En esa oportunidad pusieron énfasis en la necesidad de fomentar el desarrollo educativo, científico y cultural. De allí nacieron los Programas Regionales de Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura de la OEA, que se instrumentaron sobre la base del apoyo a instituciones nacionales y con el objetivo de actuar a nivel multinacional a través del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC).

Durante las décadas de los '70 y '80 la participación de la OEA en el devenir económico y social del Hemisferio perdió visibilidad e importancia. La Organización se limitó a seguir, a un ritmo más lento, los programas de cooperación técnica que se habían expandido de manera notable durante la vigencia de la Alianza para el Progreso. La OEA estuvo ausente en temas de tanta trascendencia como la crisis de la deuda externa, los desarrollos en comercio y, desde el ángulo político, de las guerras civiles que azotaron a Centroamérica.

En realidad es necesario reconocer que, aunque la misión principal de la Organización en el período de la Guerra Fría fueron sus acciones de cooperación, la disminución de sus

recursos, la falta de prioridades y la visión un poco pasada de tiempo, hicieron que la OEA pasara a ser un actor apenas marginal.

Los protocolos de Washington y Managua, y la Asamblea General Extraordinaria para la Cooperación Interamericana para el Desarrollo (AGECID), celebrada en México en 1994, se anticiparon en gran medida a la voluntad de profundizar la acción colectiva. Por eso el Hemisferio reaccionó tan positivamente primero a la propuesta “Iniciativa para las Américas” del Presidente George H. Bush y posteriormente a la invitación del Presidente Bill Clinton a la Cumbre de las Américas que se celebró en Miami en diciembre de 1994. Me refiero a sus desarrollos en el capítulo sobre Cumbres Hemisféricas.

Por su parte, la Asamblea General de Montrouis de 1995 puso de relieve los temas en relación con los cuales la Cumbre de Miami le asignó responsabilidades a la OEA, y refrendó las principales propuestas adelantadas en el documento “Una Nueva Visión de la OEA”. Más tarde, con el documento “Cooperación Solidaria para el Desarrollo de las Américas”, puesto a consideración del Consejo Permanente, se hicieron realidad las reformas para sintonizar la cooperación de la Organización con las preocupaciones más urgentes y de mayor relevancia que eran compartidas por los pueblos del Hemisferio.

Sin embargo, y pese a contadas excepciones, la participación de la OEA en materia de cooperación técnica era marginal para buena parte de los Estados miembros, pero resultaba relevante para las economías pequeñas y para los países de menor desarrollo. Teniendo en cuenta esa premisa, presentamos un diagnóstico de la cooperación de la Organización e iniciamos las reformas que tanto demandaban los Estados miembros.

No podemos tener dudas de que la Organización sufría de una ausencia de focalización frente a los escasos recursos para atender las prioridades asignadas y registraba un grado alto de rigidez en su estructura interna y en la forma en que operaba y conceptualizaba su cooperación. Mientras que las prioridades del Hemisferio empezaron a cambiar y tenían que ver con temas como el comercio, la democracia, los derechos humanos, la educación, el desarrollo social y el medio ambiente, como después se pudo verificar en el Plan de Acción de Miami, los programas y proyectos de la OEA seguían concentrados en áreas que se habían definido en décadas anteriores.

Los recursos también estaban fraccionados y tenían una baja capacidad de impacto sobre los países beneficiarios. Esto condujo a un profundo cuestionamiento de la eficacia y eficiencia de la cooperación de la OEA. En la medida de lo posible, abandonamos los esquemas poco flexibles de reparto porcentual de los recursos entre todos los países receptores. Estos rompían el propósito de una mayor solidaridad y dificultaban el proceso de ser más rigurosos en la asignación de recursos y la definición de proyectos, así como los procesos de gestión y control administrativo.

El poco grado de flexibilidad en la forma como se definían y ejecutaban los programas y proyectos en la organización interna y en el funcionamiento de la OEA, le impedía moverse rápidamente para ofrecer cooperación calificada en las nuevas áreas de la agenda internacional. En este contexto, y para aprovechar la capacidad de convocatoria y la representatividad

política de la OEA, buscamos influir en la definición de las prioridades del Hemisferio, preparamos programas consistentes con ellas, nos adaptamos a las nuevas iniciativas, promovimos la consecución de fondos provenientes de fuentes externas al sistema interamericano, y realizamos un seguimiento adecuado de las actividades.

Por otra parte, la Organización sufría problemas de rigidez administrativa. La Secretaría General tenía una estructura y unas normas internas de funcionamiento que impedían adaptarse a los cambios en el entorno internacional así como renovar sus recursos humanos en función de las necesidades y posibilidades reales de la OEA. El personal había acumulado experiencia temática para el diseño de proyectos pero no así para su ejecución y, pese a que los recursos se asignaban, los proyectos en algunos casos no se implementaban o su puesta en marcha resultaba demasiado lenta. A esto se sumaba la falta de transparencia en la ejecución presupuestal de los proyectos.

Esto nos llevó a adelantar una reforma en la planta de personal que nos permitió adaptar la estructura a los cambios en el entorno. En cuanto a la disponibilidad de recursos humanos y financieros, propusimos grandes cambios en materia de diseño de políticas, de formulación de programas y de puesta en marcha de proyectos. Entendimos que la Organización no podía seguir insistiendo en un enfoque basado en la repartición de recursos cada vez más escasos para la ejecución directa de proyectos de cooperación ya que, de esta manera, estaba condenada a desaparecer como entidad relevante en esta área.

Nos vimos pues enfrentados a abandonar algunas de las viejas prioridades y los esquemas autosuficientes y asistencialistas del pasado, así como los elevados costos administrativos. Nos pusimos a la tarea de asegurar una pronta ejecución y un adecuado control de gestión de los proyectos, y de aprovechar las fortalezas institucionales, las ventajas comparativas y la bien ganada experiencia de la Organización en diferentes sectores.

### **Decisiones de las Asambleas en torno de la cooperación y la Cumbre de Miami**

La agenda interamericana y las prioridades de la cooperación solidaria para el desarrollo se conformaron a partir de las recientes reformas a la Carta de la Organización, los compromisos asumidos por los Estados en las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado, y las decisiones de la Asamblea General. Las medidas tomadas en Washington, Managua, México, Miami y Montrouis reflejaron la importancia que los Estados miembros le daban a la cooperación, dejaron de lado el concepto convencional de asistencia o cooperación técnica con el que se trabajaba y fueron estructurando lo que hoy entendemos en la Organización como un concepto más general e incluyente de la cooperación.

Desde 1991, en las Asambleas Generales de Washington y Managua, y en la Asamblea Extraordinaria de México en 1994, la Organización recibió el mandato de renovar los conceptos que nos guiaban. Al concebir el desarrollo integral como un proceso que se nutre de la dimensión política, económica, social y cultural, dependiente de los esfuerzos endógenos de cada país, la Asamblea de México acuñó el término de cooperación solidaria para el desarrollo.

La adopción de este concepto, junto con la puesta en marcha del Consejo Interamericano para el Desarrollo (CIDI), exigían un muy buen diagnóstico de las limitaciones que tenía nuestra política de cooperación, de lo que se podía alcanzar de una manera realista, y del tipo de reformas que requería la estructura de la Secretaría y de los cuerpos políticos de la Organización.

Vinieron luego en diciembre de 1994 los planteamientos de la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami que implicaron el desarrollo de una agenda interamericana mucho más amplia y la voluntad de poner en marcha proyectos más ambiciosos y políticas de cooperación significativamente mayores. Estas disposiciones no eran coincidentes con las de nuestras Asambleas, aunque tampoco eran contradictorias.

De Miami surgieron por lo menos una serie de reuniones ministeriales que empezaron a demandar recursos y a diseñar proyectos que de alguna manera competían con los proyectos que tradicionalmente habían tenido una atención prioritaria. La OEA, durante un largo período de la Guerra Fría, encontró en los proyectos de cooperación técnica un nicho para sobrevivir en momentos en que los asuntos políticos y los enfrentamientos en Centroamérica y otras regiones hacían del diálogo político algo así como un diálogo de sordos.

Como ya lo hemos visto al introducir este Informe, el espíritu de Miami significó el fin de la era de la OEA como una institución orientada a debatir las diferencias sobre las apreciaciones del enfrentamiento global o de las significativas distancias sobre el enfoque de los problemas económicos. La OEA recogió entonces la convergencia de valores y principios económicos, políticos y sociales. La cooperación se enfocaría no sólo en los proyectos de desarrollo, sino en materia de integración y comercio con la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), y en temas políticos como democracia y derechos humanos.

No hay que olvidar que fue en Miami donde los asuntos relacionados con el fortalecimiento de la democracia adquirieron particular relevancia. Los temas relacionados con el desarrollo de instrumentos y proyectos para hacerle frente a problemas como el tráfico de drogas, la corrupción y el terrorismo no hacían parte del conjunto inicial de temas de cooperación.

Con el Protocolo de Managua quedó constituido el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), y desaparecieron el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y el Consejo Interamericano de Educación Ciencia y Cultura (CIECC). Pero la idea no era que el CIDI fuera la sumatoria de los dos consejos. Con la creación del CIDI, la OEA se responsabilizó en promover una nueva forma de entender la cooperación.

### **Nuestra propuesta y su adopción por el CIDI**

Si en la Asamblea Extraordinaria de México de 1994 se sentaron las bases de un nuevo concepto de la cooperación que involucra a Estados miembros, observadores permanentes y organismos multilaterales dirigido hacia la acción colectiva, en la Primera Reunión del CIDI celebrada en Panamá en junio de 1996, se le dio vida institucional al instrumento con el cual la OEA hizo vigentes los postulados de solidaridad y lucha contra la pobreza.

Desde que asumí la Secretaría General inicié un proceso de análisis de la cooperación con el fin de llevar a las instancias de gobierno de la OEA una propuesta que nos permitiera poner en marcha el CIDI de una manera compatible con la redefinición de la agenda interamericana. Dadas las nuevas circunstancias que nos creó la Primera Cumbre de las Américas, además de los cambios acordados por nuestras Asambleas, fue necesario revisar los objetivos, instrumentos y procedimientos de la cooperación.

La tarea era transformar la Organización en una entidad primordialmente prestadora de servicios de cooperación, con capacidad de promover programas y proyectos, y con una visión flexible, solidaria, eficaz y mejor sintonizada con las prioridades y necesidades de los Estados miembros. Estos debían enfatizar en la cooperación internacional, el intercambio de experiencias, y el trabajo conjunto con otros organismos e instituciones internacionales y regionales.

Para esto había que fortalecer la labor del CIDI, crear vínculos con los organismos financieros multilaterales, conseguir más recursos, y diseñar unidades con la capacidad técnica para jugar un papel importante en asesorar a los Estados miembros y en promover la cooperación internacional en diferentes áreas. Con base en estos objetivos presenté al Consejo Permanente, en abril de 1995, el documento “Una Nueva Visión de la OEA” que incluyó un capítulo en el que analizamos la cooperación de la OEA, su contenido, sus alcances y los efectos reales de ella, y presentamos nuestras ideas sobre su curso de acción.

En ese sentido, en mayo de ese año pusimos a consideración del Consejo Permanente el documento “Modernización de la Cooperación y Nuevas Orientaciones para el Funcionamiento del CIDI”. Dicho documento presentaba una propuesta enriquecida con los aportes de los Estados miembros en el que se orientaba la estructura y el funcionamiento de la cooperación.

En enero de 1996, presentamos el documento de trabajo “Cooperación Solidaria para el Desarrollo de las Américas”. Esta propuesta tenía como fin llevar a las instancias del gobierno de la Organización la forma cómo, a nuestro modo de ver, debía funcionar la cooperación y cómo entendíamos la transición hacia el nuevo modelo que ofrecía la creación del CIDI. Este definió las prioridades de la cooperación en ocho áreas temáticas: desarrollo social y generación de empleo productivo; educación; diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados; desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; fortalecimiento de las instituciones democráticas; desarrollo sostenible del turismo; desarrollo sostenible y medio ambiente; y cultura.

Tuvimos en cuenta una orientación estratégica sobre la nueva estructura tanto de la Secretaría General como de la Secretaría Ejecutiva del CIDI. La idea era que el CIDI marcara el rumbo, definiera las políticas y trazara los grandes lineamientos programáticos de la Organización en materia de cooperación. En desarrollo de sus funciones, le brindaríamos el soporte técnico de la Secretaría General. En particular, el CIDI recibiría el apoyo técnico de las Unidades de la Secretaría General y, dada su naturaleza y funciones, ellas se encontrarían en una posición privilegiada para asesorar al CIDI y a sus órganos en el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Estas se entienden como la definición de las políticas y los programas

básicos de cooperación de la OEA, y la ayuda al Consejo a atender los requerimientos de la cooperación solidaria al asegurar un adecuado control sobre las decisiones de naturaleza presupuestal.

Se decidió, por iniciativa nuestra, un cambio importante en el diseño y la ejecución de proyectos bajo la responsabilidad de un Secretario Ejecutivo que atendería los mandatos del CIDI. Hay que tener presente que hasta entonces el CIES y el CIECC funcionaban en lo esencial en materia tanto de concepción de las políticas como en el diseño y ejecución de los proyectos, bajo la orientación y responsabilidad de los mismos Consejos. Con el nuevo enfoque, el diseño y la ejecución de los proyectos estarían bajo la responsabilidad de un Secretario Ejecutivo que dependería jerárquicamente del Secretario General.

Además de la Unidad para la Promoción de la Democracia ya existente, aunque no tenía ni presupuesto ni planta fija, creamos la Unidad de Comercio, la Unidad de Desarrollo Social y Educación, la de Turismo, y la de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y una serie de programas especiales como el de Ciencia y Tecnología. Las Unidades fueron concebidas para investigar y producir el material de base que requerían los cuerpos políticos y el CIDI en particular (análisis situacional, desarrollos recientes, tendencias, perspectivas), y para deliberar y tomar decisiones. Adicionalmente, para asesorar a los órganos deliberativos en sus discusiones y en el proceso decisorio, así como a las comisiones especializadas y los demás órganos subsidiarios previstos en la Carta, y finalmente para analizar y debatir en profundidad los temas que fueran de su interés, en la medida en que estuvieran asociados con la programación o evaluación de actividades de cooperación.

Creamos entonces las Unidades como entidades especializadas de alto nivel, adscritas directamente al Secretario General, concentramos los recursos de cooperación en los países que más lo necesitaban y rediseñamos el programa presupuesto de la Secretaría General. El objetivo era que éste tuviera la asesoría adecuada en la conducción de los temas prioritarios en la agenda de la Organización. Las Unidades debían estar en capacidad de comprender profundamente la problemática a su cargo y hacer un seguimiento cuidadoso de su evolución en el contexto hemisférico y mundial. Ambas cosas siguen siendo necesarias para la formulación y el diseño de políticas en sus respectivas áreas de competencia. Las Unidades cubrirían todo el espectro de las prioridades de la Organización, dentro de una concepción integrada que evitaría la multiplicación de dependencias.

El cambio hacia las Unidades representó colocar la capacidad técnica de las más importantes áreas de la Organización bajo el Secretario General. Esto facilitó la puesta en marcha de las nuevas medidas que era necesario realizar con criterios totalmente especializados. También permitió que la Organización pudiera brindar apoyo a las reuniones ministeriales y estar en capacidad de cumplir sus mandatos en medio de un sin número de requerimientos que ahora provenían no sólo de los países miembros por intermedio del CIDI, sino del proceso de Cumbres y de las reuniones ministeriales. El caso más contundente es el de comercio, donde la Unidad sólo hace lo que le mandan los Ministros. Fue un cambio en ocasiones difícil, como quiera que se ponía una buena parte de la capacidad de la Organización a disposición de las

autoridades ministeriales, a veces por fuera del control de las cancillerías y de las Misiones acreditadas ante la OEA.

Con estos antecedentes, queda claro cómo las decisiones de carácter organizacional de la OEA en materia de cooperación partieron desde el momento en que conceptualizamos el CIDI. Concebimos el CIDI como una estructura para la toma de decisiones de alto nivel, en la cual se integraran las necesidades e intereses de los Estados, con la capacidad técnica y la perspectiva global de la Secretaría General, de tal forma que la Organización como un todo definiera sus políticas de cooperación técnica dentro de un marco coherente con la realidad del Hemisferio y las prioridades estratégicas definidas por la Asamblea General.

El CIDI necesitaba un órgano ejecutivo que actuara en coordinación con las unidades técnicas, teniendo en cuenta que el desarrollo de los programas y proyectos estaría a cargo fundamentalmente de las entidades de los Estados miembros, con el apoyo de consultores externos. Es por eso que pensamos en la Secretaría Ejecutiva del CIDI como una dependencia de la Secretaría General, organizada por departamentos de carácter horizontal, con una visión dinámica y con la idea de no acumular conocimiento especializado, sino lograr que los proyectos se ejecutaran, y se ejecutaran bien. Al organizar la Secretaría Ejecutiva del CIDI de esta forma, sus recursos humanos debían poseer esencialmente una buena comprensión de la problemática del desarrollo y de las condiciones especiales del área geográfica de concentración.

El importante cambio de concepción en la cooperación entre los Estados miembros implicaba también la revitalización de la OEA como foro de diálogo hemisférico, mucho más viable ahora por el fin de la Guerra Fría, cuando empezaban a desaparecer los obstáculos para que ella acometiera iniciativas en muchos más frentes. Un foro capaz de promover iniciativas y compromisos de carácter político en relación con los problemas más urgentes y relevantes para superar los obstáculos del desarrollo enfrentados por los países de la región.

Dada la significativa limitación que el presupuesto del CIDI tendría en lo esencial los mismos montos de recursos voluntarios, concebimos la OEA como un agente catalizador y articulador de la acción cooperativa de las agencias de los Estados miembros, de la cooperación de las agencias de países observadores, y desde luego de la movilización de recursos y voluntad de los destinatarios de la acción de cooperación. A estos se les veía como capaces de ejercer influencia debido a su propia experiencia y con capacidad de otorgar conocimientos importantes hacia aquel considerado originariamente un donante.

Insistí en numerosas intervenciones en que era necesario que la Organización estimulara la cooperación horizontal entre sus miembros, como una expresión de solidaridad y como el mejor reconocimiento de la interdependencia entre los pueblos. Los países que habían sido los mayores beneficiarios de la cooperación, como son los de nivel medio de desarrollo, apoyaron la idea de destinar más recursos a Centroamérica, al Caribe y a unos pocos países de Suramérica y, dentro de estos, a los países que más lo necesitaban, siguiendo el criterio de hacer de la cooperación una tarea más solidaria.

No obstante, para que estas ideas se pudieran desarrollar, era imposible llegar con pocos recursos a todos los países en todas las materias. Esto nos llevó a tratar de diseñar un programa de cooperación que se concentrara en las áreas prioritarias de acción definidas al más alto nivel y a redirigirlo hacia aquéllos que más la necesitaban. Sin embargo, nuestros resultados son limitados en el logro de tal objetivo debido fundamentalmente a que los Estados relativamente grandes de la Organización, y por razones de distinta índole, decidieron que no podían renunciar a la cooperación que en estos frentes recibían de la OEA. Nuestro planteamiento ha sido que los países más grandes, aquéllos donde la cooperación técnica es prácticamente exigua, continúen recibiendo de la OEA los beneficios sólo derivados de su acción política.

Hubo que trabajar mucho en darle una nueva cara a la cooperación que ofrecía la OEA, con el objetivo de crear una mayor capacidad para agenciar recursos adicionales provenientes no sólo de los Estados miembros sino de los países observadores y otras fuentes internacionales de cooperación. El despertar de la confianza y el respeto en la comunidad internacional no vino sólo de un cambio de administración.

Fue necesario convencer a la comunidad donante o aportante que la OEA tenía algo nuevo que ofrecer y que los recursos irían a proyectos realmente prioritarios, decididos con criterios técnicos, para los países que más los necesitaran, y que ellos serían ejecutados con estrictos criterios de eficiencia.

La Cumbre de Miami también nos envió un claro mandato para que las instituciones interamericanas, y aún las del Sistema Global de las Naciones Unidas y las de Bretton Woods, actuáramos de una manera coordinada, dentro de las orientaciones de nuestros gobernantes, de forma que evitáramos duplicaciones. Debíamos operar como un verdadero sistema de organizaciones que ejecutaran sus tareas de forma concertada y bajo una orientación de complementariedad.

A su vez diseñamos el CIDI con otro cuerpo asesor, denominado Comisiones Especiales No Permanentes (CENPES), que cumplen la función de analizar los diversos proyectos y perfiles de proyectos que se presenten y recomendar los mejores con base en cada una de las áreas programáticas del CIDI.

## **Nuestros resultados**

Cuando pusimos en marcha las reformas en materia de cooperación enfrentamos muchos desafíos en parte por el aumento en la capacidad de gestión de los países. Dichas reformas se reflejaban en la obsolescencia de los esquemas tradicionales de cooperación, en los resultados que ésta ofrecía, y en los cambios en los esquemas de cooperación de los países industrializados, para los cuales la relación bilateral (donante-receptor) desempeñaba un papel más relevante como instrumento de su política internacional. Esto también nos debía obligar a ser más transparentes, más especializados y más precisos a la hora de solicitar recursos de cooperación.

La transición hacia el modelo del CIDI obedeció a distintas consideraciones que aún resultan vigentes. La OEA, por intermedio del CIDI, debía tener una infraestructura de servicios, con énfasis en la planeación y evaluación, y en la realización de actividades de estudio, coordinación y consulta para cumplir con las nuevas responsabilidades que se nos asignaban. También era necesario fortalecer las instancias sectoriales de nivel ministerial para el diseño y la concertación de la agenda interamericana. La Secretaría Ejecutiva del CIDI debía servir como promotor de iniciativas de cooperación solidaria en el Hemisferio y contar con recursos no tradicionales que le permitieran cumplir con su función.

La OEA debía aprovechar sus ventajas comparativas para evolucionar hacia una institución gestora de programas y proyectos que respondieran efectivamente a las necesidades y prioridades de los Estados miembros y que, por su pertinencia dentro de la agenda internacional, fueran capaces de allegar recursos intra y extra-regionales, dentro de un nuevo marco de cooperación solidaria a nivel internacional. Buscamos entonces recursos complementarios de los esfuerzos de los propios países, mediante programas integrados dirigidos a lograr cambios institucionales duraderos, más que resultados puntuales y de corto plazo, sin ninguna capacidad de permanencia.

Con la reforma a la cooperación y la creación del CIDI, mantuvimos en mente la necesidad de ser más rigurosos en la ejecución de proyectos de cooperación en la OEA. Quisimos ser más racionales y emplear criterios modernos en los procedimientos de rendición de cuentas y del ciclo de gestión, administración y evaluación de los proyectos de la Organización. Esto sirvió para que los Estados miembros pudieran identificar mejor sus prioridades, fueran actores fundamentales en el esfuerzo de cooperación y dejaran de ser donantes o meros receptores.

La Secretaría General se esforzó en la identificación de nuestras ventajas comparativas y vinculamos más activamente a los órganos políticos en el análisis de cada una de las nuevas unidades de trabajo que creamos, las cuales de forma trimestral le informan a los órganos políticos sobre los programas que adelantan. Esto permite asegurar una permanente rendición de cuentas y una constante participación de los Estados miembros en las actividades de cooperación.

Esto, sin lugar a dudas, también nos ha llevado a ser más exigentes al momento de establecer los programas y proyectos de la Organización, y por supuesto a la hora de ofrecer resultados. Con estas medidas pusimos en vigor el Protocolo de Managua y honramos el nuevo espíritu de cooperación solidaria que debió ajustarse al servicio de la nueva agenda interamericana.

Acogimos entonces la idea de que la OEA orientara los esfuerzos que los países realizaban dentro de esquemas de cooperación horizontal, y la conveniencia de establecer sistemas de costos compartidos en algunas áreas en las que algunos Estados miembros pudieran asumir esta modalidad. Lo anterior nos permitió liberar algunos recursos para la cooperación solidaria y dirigirla hacia los Estados que más la necesitaban.

Los proyectos nacionales de cooperación solidaria se centraron en la realización de experiencias de carácter piloto de las que pudieran derivarse enseñanzas con un impacto

permanente. Impulsamos actividades de intercambio de experiencias, creación de sistemas de información, así como de diseño, comparación y formulación de políticas.

Y, desde luego, desarrollamos también una mayor capacidad para colocar nuestros instrumentos al servicio de actividades y proyectos que nos permitieran trabajar con otros organismos regionales e internacionales para cumplir con las tareas dispuestas por los Presidentes y Jefes de Gobierno en las Cumbres y por las Asambleas de la OEA.

Es decir, dotamos a la cooperación de una estructura administrativa moderna y flexible con el propósito de que canalizara recursos frescos e implementara programas novedosos que hicieran parte de los esfuerzos de los Estados para alcanzar el desarrollo en la región.

En el nuevo modelo creímos que lo mejor era abandonar la idea de ser una entidad proveedora de asistencia técnica, para pasar a ser una entidad promotora de la cooperación internacional, articuladora y facilitadora de la acción colectiva, dirigida a enfrentar los problemas de pobreza extrema. Una Organización que propiciara el diálogo interamericano y el intercambio de información y de experiencias.

Interpretamos que era importante contar con una participación relevante y destacada de los Estados miembros en la formulación y seguimiento de las acciones de la OEA en materia de cooperación. La participación de los mismos sigue siendo indispensable, si se quiere que tales acciones reflejen sus necesidades y prioridades. Esta interacción de los Estados con la Secretaría General ha permitido canalizar mejor los recursos destinados a la cooperación.

El CIDI contó con una gran ventaja en el contexto de seguimiento de los acuerdos de las Cumbres. Las reuniones ministeriales que se realizan en esta instancia cuentan con un marco jurídico apropiado y un espacio institucional claramente definido. Por ello es que el CIDI pudo ser considerado por los Estados como un instrumento para transformar los compromisos de alto nivel político en una agenda hemisférica de acciones concretas a cargo de la Organización. Este fue también el marco apropiado para incluir gradualmente otros temas críticos en la agenda de las Américas que han estado tradicionalmente por fuera del marco de la cooperación que ofrece la OEA.

Del mismo modo, los proyectos de asistencia técnica financiados por los llamados fondos voluntarios de la OEA pasaron a ser administrados directamente por el CIDI y su Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, la que a su vez dirige la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), órgano subsidiario del CIDI. El objetivo era contar con una Secretaría más fuerte, con funciones muy específicas y con la posibilidad de usar los recursos conforme a las orientaciones de un cuerpo directivo más reducido y con más sentido ejecutivo.

Con base en las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres de las Américas, tomamos las medidas para trabajar de manera mucho más estrecha con las otras instituciones del sistema interamericano, en especial con el BID, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, las agencias de cooperación de los países miembros y observadores, y con fundaciones privadas y organismos no gubernamentales (ONGs). Estas acciones conjuntas nos permitieron ampliar las posibilidades de acción de la Organización,

lograr una mayor flexibilidad en los métodos de trabajo y liberar fondos hacia algunas instituciones que requerían recursos adicionales de naturaleza presupuestaria.

Decidimos adecuarnos a las nuevas modalidades de cooperación, con el fin de ampliar el impacto de los recursos y conseguir un efecto institucional más duradero; pusimos en marcha programas y proyectos de carácter regional, multinacionales y de carácter horizontal que respondieran exclusivamente a las prioridades de la agenda interamericana; y abandonamos el concepto de autosuficiencia que originalmente se tenía de ella. Aprovechamos como un todo la experiencia de consultores, expertos y técnicos de los países receptores, lo que también nos ayudó a dedicar más recursos financieros a los programas y proyectos. Emprendimos iniciativas de cofinanciación con agencias internacionales de cooperación, con los bancos subregionales de desarrollo y con organizaciones no gubernamentales.

Otro concepto sobre el que avanzamos fue el de dejar de ofrecer una cooperación exclusivamente asistencial. Los Estados miembros reconocieron que la cooperación era un servicio que tenía que implicar costos para los países, parciales o aún totales, dependiendo de su capacidad de gestión, de atención, de ejecución y sobre todo frente a cada uno de sus pares. En ese sentido, avanzamos en la importancia del concepto de cooperación horizontal, el cual ha cobrado mayor vigencia e importancia. Porque a pesar de que esta modalidad no reemplaza la cooperación tradicional, si es un complemento importante de nuestra cooperación.

En cuanto al sistema de presupuesto, introdujimos un cambio sustancial en su metodología basado en un concepto programático ajustado a la agenda interamericana, con el fin de que su carácter y operatividad fuera una verdadera herramienta de gestión de la cooperación. Aún hoy, los recursos no han aumentado en términos reales al mismo ritmo de las responsabilidades asignadas a la Organización, pero si podemos decir que somos más eficientes y más certeros a la hora de su ejecución.

### **Experiencias programáticas**

Anualmente el CIDI otorga cooperación por aproximadamente 15 millones de dólares al año. Esto se desarrolla principalmente a través del fondo de cooperación no reembolsable FEMCIDI (Fondo Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral), en el marco del cual se financian los proyectos de cooperación del CIDI, y que se nutre de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros.

El FEMCIDI fue creado en 1996 y desde esa fecha hasta ahora ha financiado proyectos por más de 75 millones de dólares. Cada año financia aproximadamente 100 proyectos en las áreas temáticas y por las cantidades que a continuación se detalla:

AREAS	1996-1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Comercio	2,302,522	1,164,000	674,480	590,000	490,352	695,000	798,602	6,714,956
Desarrollo Social Generación de Empleo	2,668,340	859,900	661,900	990,717	1,250,301	848,712	937,289	8,217,159
Educación	5,434,780	3,242,900	2,129,120	1,949,283	1,961,412	1,631,565	3,026,117	19,375,177
Cultura	726,040	284,600	254,050	206,898	103,000	153,518	131,843	1,859,949
Ciencia y Tecnología	6,081,185	2,236,000	1,619,100	1,407,700	1,656,841	1,598,245	2,047,984	16,647,055
Democracia	2,079,800	967,500	674,253	700,461	484,524	412,373	382,569	5,701,480
Turismo	2,202,000	1,080,000	661,000	565,000	485,000	438,316	761,406	6,192,722
Medio Ambiente	3,698,390	1,841,000	1,117,000	1,029,409	716,419	771,365	1,012,842	10,186,425
Desarrollo Integral	0	0	0	0	0	0	127,694	127,694
<b>TOTAL POR AÑO</b>	<b>25,193,057</b>	<b>11,675,900</b>	<b>7,790,903</b>	<b>7,439,468</b>	<b>7,147,849</b>	<b>6,549,094</b>	<b>9,226,346</b>	<b>75,022,617</b>

Los recursos destinados a la cooperación durante los últimos cuatro años (2000, 2001, 2002 y 2003) fueron asignados a comercio (8.4%), desarrollo social (13.23%), educación (27.98%), cultura (2.12%), ciencia y tecnología (22.16%), democracia (6.62%), turismo (7.45%), medio ambiente (11.6%) y desarrollo integral (0.42%).

En materia de educación, y en respuesta a la preocupación de reducir las tasas de deserción y repitencia escolar, el FEMCIDI financió el proyecto regional “Estrategias Sistémicas de Atención a la Deserción, la Repitencia y la Sobre Edad en Escuelas de Contextos Desfavorecidos”.

Este proyecto puso énfasis en la elaboración, desarrollo y sistematización de prácticas sociales y de estrategias de trabajo institucional y pedagógico, orientadas a la disminución de la deserción escolar y la repitencia. El proyecto realizó investigaciones en los países participantes sobre las políticas efectivas aplicadas, las cuales fueron discutidas en seminarios y talleres. Los documentos producidos brindaron la oportunidad de revisar lo realizado en cada país sobre la materia, a la vez que se reforzaron los vínculos de los ministerios correspondientes y con otras instituciones como escuelas, universidades y centros de investigación.

Las investigaciones se convirtieron en textos de consulta permanente de diferentes profesionales interesados en el tema y fueron difundidas a los ministerios de educación para enriquecer y diseñar políticas de mejoramiento de la calidad y equidad en los diferentes niveles del sistema escolar. A partir de esta experiencia, y con base en líneas prioritarias de acción establecidas en las reuniones ministeriales de educación, se está apoyando la financiación de un

proyecto hemisférico orientado a la puesta en marcha de estrategias para prevenir el fracaso escolar.

En cuanto al tema de desarrollo sostenible y medio ambiente promovimos el desarrollo e implementación de estrategias y políticas para la administración integrada de recursos hídricos, y formulamos y ejecutamos el proyecto “Fortalecimiento del Diálogo sobre Recursos Hídricos como Forma de Apoyo al Desarrollo de Políticas Regionales de Desarrollo Sostenible en Áreas Críticas para la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas y Zonas Costeras”.

Este proyecto, en el que participaron todos los Estados miembros, logró establecer un diálogo fluido entre los puntos focales de la Red Interamericana de Recursos Hídricos; facilitó un intercambio de experiencias y conocimientos en la materia; e identificó áreas y acciones de cooperación horizontal basadas en consultas regionales en las cinco subregiones seleccionadas: Cuenca del Plata, Cuenca del Amazonas, Vertiente del Pacífico Sur, Istmo Centroamericano, e Islas del Caribe.

El proyecto contribuyó a apalancar recursos adicionales para la administración integrada de las cuencas citadas. Ejemplo de esto son la preparación y aprobación del proyecto para la Cuenca del Plata para solicitar fondos al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMMA) o como se le conoce en inglés Global Environmental Facility (GEF), organismo que ha contribuido con US\$700,000; la preparación y aprobación por parte del GEF de un proyecto por US\$972,000 para el fortalecimiento de la Red Interamericana de Recursos Hídricos; y la preparación de un perfil de proyecto para el GEF con un alcance en los países del Tratado Amazónico.

Por su parte, en el área de fortalecimiento de las instituciones democráticas, se apoyó la labor parlamentaria y su interacción con distintos agentes de la sociedad, con la finalidad de crear espacios de intercambio y participación para mejorar la gestión parlamentaria. Para tal fin, se apoyó la implementación del proyecto “Relacionamiento con la Sociedad y Fortalecimiento de la Gestión Interna del Parlamento”. El proyecto permitió un avance sustantivo de intercambio de experiencias, recopilando y sistematizando información. En el marco del mismo, se han llevado a cabo encuentros de funcionarios públicos y legisladores de parlamentos de países de la región, en los que se han expuesto los problemas de relación entre el parlamento y la sociedad, así como la influencia de la opinión pública en la agenda política.

En cuanto al tema de comercio, el proyecto “Comercio e Integración en las Américas: Programa de Entrenamiento a los Oficiales Gubernamentales” ha tenido un costo de US\$490,000 y ha permitido financiar la participación en esta iniciativa de representantes de todos los países de América Latina y el Caribe en preparación de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Como lo señalamos en el Capítulo de Comercio, la Unidad de Comercio de la OEA ha colaborado con Georgetown University para entrenar a los negociadores comerciales y oficiales gubernamentales en técnicas de negociación de acuerdos regionales y subregionales de comercio. Adicionalmente, en el marco de este proyecto, la Unidad de Comercio y el Instituto del Banco Mundial han creado la Red de Investigación “NetAmericas” para promover la

discusión sobre comercio e integración económica entre los investigadores y oficiales gubernamentales en políticas comerciales de América Latina y el Caribe. La Organización Mundial de Comercio (OMC) recomendó que dicho curso sirviera de modelo en los cursos cortos de políticas comerciales de la agenda de Doha.

En materia de desarrollo social y generación de empleo productivo la Red Social de América Latina y el Caribe recibió de parte del FEMCIDI entre 1999 y el 2002, la suma de US\$985,900. Gracias a esta contribución, el BID y el Banco Mundial han apoyado la Red y han financiado actividades específicas de cooperación horizontal orientadas al intercambio de experiencias con el propósito de combatir la pobreza.

El proyecto ha ofrecido un importante número de seminarios y talleres de trabajo que facilitan el diálogo y ofrecen entrenamiento en América Latina y el Caribe, con el fin de hacerle frente a los factores determinantes de la pobreza y al rol de los Fondos Sociales de Inversión. La Red ha servido como modelo para la creación de otras redes sociales en Europa del Este, Asia Central, y norte de África.

En el área de cultura trabajamos en un esfuerzo conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras para preservar y rescatar los archivos nacionales que se vieron afectados por el huracán Mitch que asoló a Centroamérica en 1998. A la fecha, la Universidad ha podido transferir miles de documentos históricos y culturales a formato digital. Estos documentos pueden ser consultados por escuelas, historiadores, investigadores y público en general a través de CD-Roms y papel. El proyecto ha creado una base electrónica de los archivos, recibió fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica y planea ser replicado en la subregión.

En ciencia y tecnología hemos puesto en marcha un proyecto de cooperación con el National Institute of Standards and Technology (NIST) de los Estados Unidos y coordinado por las instituciones homólogas en materia de metrología de México y Uruguay. El Proyecto “Metrología para las Américas: Medida de la Infraestructura de Apoyo al Área de Libre Comercio y Protección del Medio Ambiente” tiene una duración de 3 años e inició su implementación en 2001. Su propósito fundamental es fortalecer los centros de metrología y consolidar el Sistema Interamericano de Metrología (SIM).

El proyecto ha tenido un costo de US\$594,840 y ha alcanzado un gran impacto en la región debido a su relación con el comercio nacional e internacional, así como con la calidad de vida y la mejora del medio ambiente. Igualmente, ha brindado entrenamiento y ha servido de foro de expertos y científicos en dicha área.

En turismo, el proyecto “Competitividad y sustentabilidad tecnológica del turismo en el Caribe” ha recibido fondos por US\$240,000 y cuenta con la participación de todos los países del Caribe. Su objetivo ha sido facilitar el uso del Internet en la publicidad de los destinos y en el manejo de sistemas turísticos de administración por parte de operadores, administradores de atracciones turísticas y gerentes de hoteles de la región. Como parte del programa se ha brindado entrenamiento en administración de base de datos, reservas en línea, publicidad vía Internet y planeación estratégica.

Debido a su importancia ha recibido asistencia financiera adicional, para tres años más, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) por US\$2.700.000; de la Corporación Financiera Internacional (IFC) por US\$667,000; de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); de Cable & Wireless; de la Fundación para las Américas; de la Asociación Caribeña de Hoteles; y del Banco de Desarrollo del Caribe.

### **La creación de la Agencia y los proyectos de cooperación**

En abril de 2000, y por iniciativa de los Estados Unidos, pusimos en marcha la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), con el fin de canalizar nuevos recursos. La idea era que la AICD debía lograr una especialización en el campo de la cooperación para el desarrollo y sobre todo en el dominio de capacidades que se asocian con la creación y puesta en práctica de nuevas estrategias para la movilización de recursos externos provenientes de otras instituciones del sistema interamericano o fuera de él. A nuestro juicio la aprobación de esa iniciativa hacía mucho más posible resolver los múltiples propósitos que se deben alcanzar con la cooperación que brinda la OEA.

Del mismo modo, los proyectos de asistencia técnica financiados por los llamados fondos voluntarios de la OEA pasaron a ser administrados directamente por la AICD. El objetivo era también contar con una Secretaría más fuerte, con funciones muy específicas y con la posibilidad de usar los recursos conforme a las orientaciones de un cuerpo directivo más reducido y con más sentido ejecutivo. Adicionalmente, le dimos la responsabilidad de administrar los programas de becas y capacitación con el fin de que estos estuvieran asociados a las orientaciones programáticas del desarrollo.

A partir de ese momento, la Agencia contó con un Estatuto propio, que le definió su capacidad para gestionar, de manera descentralizada, los programas y los recursos que se le encomendaran. También contó con una Junta Directiva que le aseguró una capacidad ejecutiva descentralizada, y le permitió aspirar a una mayor eficacia y eficiencia en los procesos de toma de decisiones. Ello permitió al resto de la Secretaría General dedicarse por completo a apoyar el diálogo político en los sectores temáticos, y así concentrarse en la provisión eficaz de servicios para que las autoridades nacionales de distintos ministerios sociales y técnicos realicen un intercambio de experiencias que fortalezca el diálogo hemisférico y el diseño de políticas.

En el marco de la nueva Agencia se examinó la viabilidad de un Fondo Especial para países con economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo y se le otorgó una mayor autonomía administrativa. Además, la AICD ha venido implementando otras importantes iniciativas bajo el Programa de Cooperación Técnica de Mejores Prácticas que son posibles gracias a las contribuciones obtenidas de los Estados miembros. Ellas son gobierno electrónico, la iniciativa de electrificación rural y telecomunicaciones, el programa de desarrollo municipal, el programa de fortalecimiento de las instituciones laborales y el programa de vivienda, mitigación de desastres y financiamiento en el Caribe y El Salvador.

Vale la pena mencionar el Fondo Específico de los Estados Unidos, que tuvo una contribución inicial de 4 millones de dólares cuando se creó la Agencia y con parte de esos recursos financió la construcción del Portal Educativo de las Américas. Otro ejemplo lo constituye el fondo que estableció Canadá por un valor de 5 millones de dólares canadienses para implementar actividades de cooperación técnica regional que pudieran movilizar otros recursos externos, así como para expandir los programas que ya estaban siendo puestos en marcha por la AICD. Como resultado de esta contribución ha sido posible adelantar proyectos como el de Responsabilidad Social de las Empresas con el Fondo Multilateral de Inversiones del BID por un valor de US\$1.82 millones.

La asociación con el sector privado ha tenido como resultado la movilización de contribuciones en especie por más de 11 millones de dólares. Estas donaciones, obtenidas de Microsoft, Sonda y Stewart Title, vienen dadas a través de servicios, apoyos técnicos, licencias de “software”, y entrenamientos.

También fue significativo el hecho de que los Estados miembros hayan asignado a la Agencia la gestión y administración de los programas de becas y capacitación de la OEA, concebido como una forma de complementar los esfuerzos de los países en la atención de sus necesidades prioritarias en materia de formación de recursos humanos y ayudar en la consecución de sus metas de desarrollo.

Este prestigioso y reconocido programa que tiene una inversión anual de cerca de 8 millones de dólares a nivel hemisférico, ha facilitado que un gran número de ciudadanos de los Estados miembros reciban formación o realicen investigaciones y contribuyan así al progreso de sus países. Sobre la base de esa premisa decidimos fortalecerlo y tomamos la decisión de integrarlo como un mecanismo dentro del concepto de cooperación técnica.

En segundo lugar, nos concentramos en explorar alianzas estratégicas con universidades de la región y creamos un Programa de Liderazgo que nos permite compartir los recursos de la capacitación.

En tercer lugar, conseguimos nuevos recursos con alianzas con el sector privado conservando la excelencia académica de los programas y, lo que es más importante, diseñamos un nuevo programa de administración que nos permitió multiplicar el número de becas y su impacto en la región.

Desde 2001 ofrecimos becas de educación a distancia, en donde el Portal Educativo de las Américas ha venido cumpliendo un papel decisivo, y además hemos articulado los programas de becas con los créditos educativos existentes en los Estados miembros y en la misma OEA con el Fondo Leo S. Rowe. Hoy es posible decir que la dimensión de la formación y especialización de los recursos humanos es parte del concepto de cooperación técnica. Sin lugar a dudas el Programa de Becas de la OEA es el mejor administrado de la Agencia.

Debo sí decir que dentro de esta misma concepción de brindar un servicio en el campo de la promoción de la capacitación y formación de recursos humanos, resulta de la mayor importancia disponer de un programa de cooperación horizontal en materia de becas, fortalecer fuentes de información sobre ofertas y demandas de formación y capacitación de recursos

humanos en temas específicos, privilegiar los programas de investigación, y brindar programas de liderazgo.

En el ámbito de la Agencia también se crearon espacios para la participación de nuevos actores interesados en asociarse a las iniciativas auspiciadas por la Organización. Un ejemplo de las posibilidades concretas que existen para originar estos espacios lo constituye la Fundación para las Américas, promovida por la Secretaría Ejecutiva con recursos del Fondo Específico de los Estados Unidos para el Fortalecimiento del CIDI.

### **Recomendaciones o asuntos pendientes**

Estoy convencido de que aún nos queda mucho por hacer en la construcción de alianzas con las instituciones del sistema interamericano y con otras instituciones multilaterales, como el BID, el Banco Mundial, las agencias de las Naciones Unidas, las agencias nacionales de cooperación del Hemisferio y también de las otras regiones, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con el fin de que los proyectos de cooperación tengan un mayor y considerable impacto en el desarrollo.

La desequilibrada estructura de ingresos y costos ya no genera un círculo vicioso y hoy podemos decir que mejoramos nuestros índices de eficiencia. Sin embargo, aunque hemos sido imaginativos a la hora de captar nuevos ingresos y administrar mejor los recursos del Fondo Regular y Fondos Específicos, aún persiste la idea y la sensación de que podríamos captar más si nuestros indicadores de gestión del presupuesto fueran mejores.

Creo que frente a las necesidades de la región y la propia Organización, el incremento de los recursos no puede ser marginal. Debemos continuar en la tarea de multiplicar los recursos destinados a la cooperación pues, de otra manera, las posibilidades de supervivencia de la OEA en este campo van a ser muy bajas en el futuro cercano.

También creo en la necesidad de liberar cada vez más recursos para los países que más lo requieren y avanzar hacia un esquema más solidario y más horizontal. Desde el inicio de mi administración he promovido la idea de que es necesario financiar iniciativas de asistencia técnica por parte de los Estados que así lo crean conveniente, en las áreas donde ellos tengan ventajas comparativas. Es necesario que cuando un Estado, en estricto sentido, no necesite los recursos financieros de la OEA pero valora la asistencia técnica de ella, cubra totalmente o un porcentaje de sus costos.

De todas maneras, el CIDI no fue totalmente receptivo a estas ideas y fueron las Unidades de Democracia, Comercio, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social y Educación las que mejor aprovecharon la nueva política de captar más recursos externos y de trabajar con agencias de Estados miembros y países observadores y ONGs en áreas fundamentales como democracia gobernabilidad, corrupción, derechos humanos, terrorismo o desminado, por citar sólo algunas.

Esto no sólo permitió fortalecer los foros ya existentes dentro de la OEA, como el de Ministros de Educación y de Trabajo, sino que contribuyó a estimular la creación de otros

estrechamente vinculados con las demandas de los Estados miembros, como los de desarrollo del turismo, ciencia y tecnología, cultura, medio ambiente, comunicaciones, justicia y transporte.

Debo también destacar que la Agencia no ha servido al propósito de dar mejor cuenta de los recursos aportados, de su destino y los resultados de su aplicación. Aunque la creación de la AICD se debió a la necesidad de fortalecer el CIDI en su carácter de foro de diálogo político en los temas de desarrollo integral y sostenible, la Agencia no ha llenado las expectativas que trajo consigo su creación y se ha quedado corta en la capacidad de gestionar nuevos recursos.

El último Informe de la Junta de Auditores Externos de la Organización confirma esta apreciación. En 1997 los fondos específicos ascendieron a cerca de US\$14 millones, lo que equivalía a un 11% del total del presupuesto ejecutado. En 2002 y 2003, la suma recaudada por los fondos específicos creció en más de US\$60 millones y US\$80 millones respectivamente, es decir, aproximadamente el 80% y 106% en comparación con los recursos del Fondo Regular. De estos, tan sólo el 11% de dichos fondos responde a los recursos canalizados por el CIDI y la Agencia en el último año auditado. El resto responde a los fondos recaudados por las áreas técnicas.

Otro de los desafíos que enfrentamos radica en el diseño de un sistema de control de gestión bien concebido, que sirva a los órganos políticos y de gobierno de la OEA. Este sistema también aseguraría la necesaria rendición de cuentas de la Organización, en respuesta a un reclamo cada vez más escuchado en relación con organizaciones que reciben recursos públicos a nivel nacional e internacional.

La evaluación de los mecanismos de cooperación y de monitoreo será la única manera de conocer el impacto de los recursos de cooperación y de saber si fuimos capaces de atraer nuevos donantes. Se evidencia la necesidad de contar con una instancia idónea de evaluación de los proyectos; de lo contrario no vamos a ser capaces en el futuro de apalancar nuevos recursos porque es difícil demostrar un uso transparente de los mismos y garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

A lo largo de estos diez años transcurridos desde la creación del CIDI, hemos visto una positiva transformación en lo que se constituye el escenario para el diseño de políticas económicas y sociales a nivel hemisférico en materia de cooperación. Ésta es la principal fuente de instrumentación de las decisiones del Proceso de Cumbres hemisféricas y ha mostrado la capacidad de la OEA de ver los problemas desde una perspectiva intersectorial basada en el principio sagrado de la solidaridad. Me uno a quienes piensan que los Estados miembros y la Secretaría General deben hacer una evaluación rigurosa del CIDI y del impacto de la Agencia en la cooperación que brinda la OEA. Será oportuno examinar a fondo, y con el mayor espíritu crítico, hasta donde las actividades que realiza el CIDI y sus órganos corresponden a demandas que provienen de sus autoridades, su impacto y grado de desarrollo y ejecución.

## **XII. DESARROLLO SOSTENIBLE**

---

## **Consolidación de estándares internacionales**

Los trabajos de nuestra Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA) que creamos en 1996 como parte de la “Nueva Visión de la OEA” incluyeron la perspectiva más amplia del mejoramiento de la calidad de vida en el Hemisferio. Estos trabajos se han desarrollado tomando en cuenta lo vital del tema ambiental y en función de la participación ciudadana. La Unidad ha contribuido al diálogo entre los sectores de la sociedad, al tomar el concepto de desarrollo sostenible que apunta al ser humano como objeto del desarrollo y que establece que la sostenibilidad es esencial para los objetivos económicos, sociales y ambientales de los países del Hemisferio.

El medio ambiente es un asunto que exige acción colectiva, porque desborda el interés específico de cualquier nación. En la OEA hemos venido trabajando sobre temas prioritarios como la gestión de recursos hídricos, energía renovable, mitigación de desastres naturales, la adaptación al cambio climático, la protección de la biodiversidad, la incorporación de los temas económicos a la preservación ambiental, la cooperación técnica para el desarrollo sostenible, y la educación para elevar la conciencia y el interés de los pueblos y gobiernos sobre estos asuntos.

En los últimos diez años procuramos avanzar hacia la consolidación en el Hemisferio de estándares internacionales en materia ambiental. Esa normatividad en el aprovechamiento y la protección y preservación del mar Caribe, de la selva húmeda, o la de Antártica, así como la preservación de la biodiversidad, fueron trazados con criterios de sostenibilidad del desarrollo. Es por ello que en las Américas, con la participación de las comunidades nacionales y de las organizaciones no gubernamentales, no sólo se persiguió la adopción de políticas comunes y de marcos regulatorios modernos en materia ambiental, sino que se expresó el deseo de que los países industrializados cumplieran con los compromisos de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro.

## **Medio ambiente como prioridad hemisférica**

La Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, definió la preservación del medio ambiente en el Hemisferio como una de las prioridades centrales para la acción colectiva, asignándole nuevas responsabilidades en ese campo a las organizaciones y entidades del sistema interamericano.

De ahí que en la “Nueva Visión de la OEA” se considerara conveniente que la Organización realizara las transformaciones institucionales necesarias para reflejar la nueva prelación que las naciones del Hemisferio habían asignado a los temas ambientales y a la cooperación interamericana para el desarrollo sostenible. La adecuación a las nuevas realidades y necesidades de los países ofrecería un fundamento sólido para avanzar hacia una nueva etapa de consolidación y convergencia, a escala continental, de los esfuerzos de las instituciones para la cooperación interamericana en asuntos ambientales; para la construcción de una estrategia hemisférica para el desarrollo sostenible; y para impulsar en el ámbito de las Américas los compromisos adquiridos en la Cumbre de Río.

Hubo un esfuerzo particular para los países de América Central, a fin de construir una estrategia de desarrollo capaz de conciliar de manera armónica el mejoramiento de las condiciones de vida de su gente y la protección del medio ambiente regional. Igualmente, fueron destacables las labores que realizaron los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica para coordinar las acciones en beneficio del desarrollo sostenible y la protección de la cuenca amazónica.

A ello se sumaron los trabajos de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para estudiar y diseñar políticas orientadas a las exigencias particulares de la protección y el desarrollo sostenible en los ecosistemas insulares. Finalmente, en América del Norte, la protección de los recursos naturales y la lucha contra el deterioro ambiental formaron parte esencial de los instrumentos de integración económica y comercial.

Adicionalmente, impulsamos acciones de cooperación en áreas de planificación del desarrollo regional integrado; proyectos de desarrollo de cuencas hidrográficas y zonas fronterizas; manejo de parques nacionales, reservas ecológicas, adiestramiento y gestión ambiental; y políticas de desarrollo turístico sostenible.

El reconocimiento por parte de la Conferencia de Estocolmo sobre los problemas ambientales de naturaleza transfronteriza hizo que en la OEA fortaleciéramos sus programas plurinacionales, como fueron aquellos dirigidos al manejo y desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas compartidas entre dos o más naciones, así como al desarrollo sostenible de zonas fronterizas, acciones en las cuales nuestra Organización tiene experiencias relevantes. Capitalizamos la experiencia adquirida a través de los programas de cooperación técnica y nos concentramos en la solución de los problemas ambientales transfronterizos.

### **El nuevo papel de la OEA**

Con el surgimiento de nuevas instituciones internacionales con disponibilidad de recursos, humanos y financieros, para la gestión ambiental y para la financiación de proyectos de conservación y buen uso de los recursos naturales, la OEA, antes que prestar directamente asistencia técnica a nivel nacional, promovió que los gobiernos pudieran obtener este apoyo de estas organizaciones que tienen claras ventajas para hacerlo.

Además de ofrecer programas de cooperación técnica que apunten a la solución de problemas de carácter multinacional, la Organización se convirtió en un foro interamericano para el intercambio de información y la formulación de políticas sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Contribuimos en forma sustantiva a la creación y mantenimiento de la legislación ambiental en el continente. Estas metas constituyeron una respuesta a las directrices resultantes de declaraciones y decisiones de los órganos superiores de la Organización, y estuvieron consignadas en la “Nueva Visión de la OEA” (1995) y en los Planes de Acción acogidos en las Cumbres de las Américas.

A su vez, estos mandatos continentales se enmarcaron en los acuerdos logrados en la Cumbre de la Tierra: la Declaración de Río y su expresión programática, la Agenda 21, las convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático, y los Principios de Bosques; así como en algunos

de los desarrollos que siguieron a la Cumbre, como es el caso del Programa de Acción para los Pequeños Estados Insulares, de gran prioridad para la subregión del Caribe.

Desempeñamos un papel catalizador en la puesta en marcha del Programa 21, en la concreción de muchas de las obligaciones adquiridas por los países de la región en diversos tratados multilaterales, y en la identificación de posibles soluciones a los problemas ambientales de carácter transfronterizo.

Igualmente, trabajamos para establecer elementos que contribuyan a evitar que las acciones a favor de libre comercio no fueran un nuevo factor de destrucción de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, sino que por el contrario se convirtieran en el propulsor mismo de la sostenibilidad del desarrollo.

### **Derecho Ambiental Internacional**

Nuestro papel en el proceso de la creación del derecho ambiental internacional en las Américas también fue uno de los campos prioritarios en la última década. En uno de los documentos, “Temas Propuestos por la OEA en Materia del Desarrollo del Derecho Ambiental Internacional”, se presentaron cinco áreas programáticas y dentro de cada una de ellas un conjunto de opciones.

Ofrecimos a los gobiernos información, evaluaciones y recomendaciones de política para el desarrollo institucional y de las legislaciones ambientales nacionales. La nueva Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente se concibió como instrumento para el proceso de construcción y consolidación de estas funciones dentro de la OEA y para su coordinación con los programas de cooperación técnica.

El objetivo esencialmente político de la Organización le exige generar y dar incentivos a procesos de gran dinamismo a través de los cuales los gobiernos modifiquen sus intereses y concepciones en favor de la defensa y la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Lo anterior incluye acciones para movilizar y coordinar redes de entes generadores e implementadores de políticas que incluyen, además del tipo de organizaciones antes mencionadas, a los gobiernos y a sus diversas organizaciones.

Al haberse aumentado la jerarquía de las autoridades ambientales en la mayor parte de los países de las Américas, tuvimos la oportunidad de apoyar a estas entidades con sus nuevas funciones y recursos. Pero fue también esencial que convocara la colaboración de otros ministerios y organizaciones en acciones sectoriales para alcanzar esa meta necesaria, pero aún evasiva, del desarrollo sostenible.

### **Declaración de Principios y el Plan de Acción**

Ya en el capítulo de Cumbres hemos hecho algunos comentarios en relación con la Cumbre de Bolivia. Para su realización dimos al Gobierno de ese país todo el concurso de la OEA y se contribuyó significativamente al proyecto de Declaración de Principios y Plan de Acción. La negociación de los acuerdos fue tarea difícil, no sólo por las dificultades inherentes a la

concepción de desarrollo sostenible y sus formas de hacerlo operante, sino también con aquellos aspectos que se derivan de la diversidad de los países de nuestro continente en los ámbitos económico, social, político, ecológico y cultural.

La Declaración de Principios y el Plan de Acción contienen un conjunto de acciones para poner en marcha parte de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra. Después de la Conferencia de Río, se ha avanzado en la aceptación de los principios y criterios acordados sobre el desarrollo sostenible, aunque se ha fallado en el cumplimiento de compromisos allí adquiridos.

La solidaridad de los países desarrollados que debía expresarse en la provisión de recursos nuevos y adicionales y en la transferencia de tecnologías en términos concesionales y preferenciales no se había concretado. En contraste, los países en desarrollo, y entre ellos los de Latinoamérica y el Caribe, adelantaron esfuerzos dirigidos a poner en marcha parte de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra. A partir de este reconocimiento, en la Cumbre de Santa Cruz, se impulsaron las obligaciones programáticas que nos impusimos en Río, y contenidas en el Programa 21.

La Organización ratificó el compromiso con la Cumbre de Bolivia y, en el proceso de seguimiento, la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible de la OEA desempeñó un papel crítico. La Secretaría aportó toda su capacidad técnica disponible en el desarrollo de las tareas exigidas por los mandatos de los gobiernos.

### **Retos y logros en la ejecución del Plan**

La principal limitación que tuvo el Plan de Acción aprobado por los Presidentes y Jefes de Gobierno fue que, si bien se definieron propósitos y acciones importantes y concretos, no se avanzó suficientemente en la asignación de responsabilidades a organismos internacionales para apoyar a los gobiernos en la ejecución de los mandatos, especialmente en aquellas áreas que suponen acción colectiva por parte de los Estados miembros. Algunas de las propuestas específicas referentes a la asignación de responsabilidades para implementación fueron dejadas a un lado en el proceso de encontrar un consenso para Santa Cruz. Retomaremos estas y algunas ideas adicionales con el propósito de obtener un señalamiento claro de las responsabilidades de cada agencia.

La OEA, al tratar de identificar nuestras mayores responsabilidades en el Plan de Acción, encontró cuatro funciones críticas:

- Hacer seguimiento al Plan de Acción, e incluir la coordinación entre las agencias internacionales según el mandato de los presidentes;
- Servir como Foro de las Américas para el Desarrollo Sostenible;
- Poner a disposición de gobiernos y sociedad civil información sobre la implementación del Plan de Acción y de las políticas y programas sobre desarrollo sostenible;
- Coordinar, promover o ejecutar algunos programas concretos.

Con el fin de cumplir con esta función, creamos un grupo interagencial que coordina a las agencias en el proceso de seguimiento y de promover la cooperación entre ellas, para ayudar a los países en la implementación de los mandatos de la Cumbre (OEA, Banco Mundial, BID, PNUD, PNUMA, CEPAL, OPS, IICA, CAF, y otras). También se preparó un inventario preliminar de los programas que las agencias consideran relevantes en el Plan de Acción de Bolivia. El Banco Mundial, el BID y la UNESCO contribuyeron a este propósito. La OEA también cumplió con el apoyo a otras instituciones en el establecimiento de una red sobre derecho ambiental. Además ayudó a coordinar la creación de una red hemisférica de funcionarios y expertos en derecho ambiental. Del mismo modo, la Unidad elaboró, con el apoyo del CIDI, el componente estratégico de cooperación que corresponde a esta materia.

### **Seguimiento del Plan**

La Tercera Reunión Ministerial de la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible (CIDS) se llevó a cabo en Washington en febrero de 2002 como continuación de los Planes de Acción emanados de Santiago en 1998, y de Québec en 2001. Se subrayó la necesidad de cooperación para el fortalecimiento institucional; financiamiento y la facilitación de la transferencia de tecnología; y transparencia mediante participación de la sociedad civil. Todo ello para alcanzar las metas establecidas en la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible y en la Cumbre de la Tierra.

A más de 10 años de la Cumbre de la Tierra, el hemisferio americano es el único que ha convocado una cumbre de nivel presidencial para examinar específicamente el Programa 21 y fijar las prioridades entre las iniciativas incorporadas a ese documento.

La región fue pionera en el mundo en aprobar formalmente principios para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Pero justo es señalar que aún queda mucho por hacer para imprimir verdadera transparencia a la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible. También queremos señalar que a partir de la Cumbre de Bolivia, la agenda hemisférica de desarrollo sostenible se ha diluido. Se siguen asignando nuevos mandatos a las instancias sectoriales, sin un claro mecanismo de coordinación entre ellas.

En la Cumbre de Québec se dispuso específicamente una reunión de Ministros de Salud y Medio Ambiente. Al año siguiente, el Gobierno del Canadá auspició ese evento. Este es un importante precedente porque hará avanzar el debate y las políticas y acciones hacia nuevos horizontes.

Tuvimos entonces la responsabilidad de revitalizar el tema del desarrollo sostenible, por lo que correspondió a la CIDS, como foro intersectorial para el desarrollo sostenible del Hemisferio, y a la instancia ministerial, evaluar la evolución del temario desde Río y Bolivia, y elaborar nuevas normas de acción para los esfuerzos nacionales y la cooperación multilateral en los próximos años. Este enfoque intersectorial e integrado de la agenda regional es lo que las Américas, a través de la OEA, tienen que aportar para avanzar hacia a la consecución del desarrollo sostenible a nivel mundial.

Durante el año 2003 le correspondió al Grupo de Trabajo de la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral poner en práctica los acuerdos adoptados por las autoridades de medio ambiente en el ámbito de la Tercera Reunión de la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible. Los países confiaron a la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la tarea de elaborar un proyecto de agenda hemisférica temática, que consolidara en el Programa Interamericano las necesidades de los países según los mandatos de la Cumbre de las Américas (Miami 1994, Santiago 1998, Québec 2001) y la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Bolivia 1996); así como las resoluciones de la Asamblea General, el CIDI y la CIDS sobre desarrollo sostenible y el Programa 21, la Conferencia de Río, y la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

### **Proyectos**

A través de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA, llevamos a cabo programas en tres áreas de gran importancia. Uno estuvo dirigido a la reducción de la vulnerabilidad de los países en el Caribe, por medio de programas como el de preparación comunitaria, la introducción de códigos de construcción, el refuerzo de la seguridad de refugios y la elaboración de mapas de riesgo. Se definió un programa de administración costera integrada en el Caribe, para fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de legislación para la protección de los ecosistemas; y un plan de adaptación a los cambios climáticos globales, que consistió en la instalación de una red de sensores que reporta datos y permite su pronta difusión y análisis. Asimismo, hemos facilitado el establecimiento de un diálogo interamericano sobre reducción de desastres y una reunión inter-institucional que permita incorporar este elemento dentro de los planes económicos.

Es necesario destacar, además, actividades y proyectos conducentes a evitar la pérdida de la diversidad biológica, al promover la utilización de la Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad. Para tal efecto, continuamos con la aplicación de la Estrategia Interamericana, adoptada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral en el año 2000, para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos. De igual forma, se reforzaron trabajos en el área de derecho ambiental, a través del desarrollo de alianzas de cooperación para fortalecer los regímenes económicos, sociales y ambientales.

Es necesario resaltar nuestros esfuerzos en el fortalecimiento de la cooperación técnica entre los Estados miembros en el área de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas, con especial atención a las cuencas transfronterizas. Pusimos en marcha proyectos en las cuencas de los Ríos de la Plata, Amazonas, Bermejo, Grande de Tarija, Toluosa, São Francisco, San Juan, y el Pantanal y la Cuenca Alta del Río Paraguay. También se dio continuidad a actividades preparatorias para dar inicio al proyecto sobre el Acuífero Guaraní. Finalmente, se dio inicio al proyecto sobre Preparación y Ejecución de Mecanismos de Difusión de Lecciones Aprendidas y Experiencias en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos Transfronterizos en América Latina y el Caribe, DELTAMERICA.

## **Cooperación institucional**

Durante estos diez años, dimos continuidad a la promoción de la cooperación institucional en el área de derechos humanos y medio ambiente dentro del contexto de la OEA. En particular, se estableció una estrecha coordinación entre la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En el campo de cambio climático, se continuó integrando la planificación del desarrollo en la región del Caribe por medio de una iniciativa adoptada por el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) conjuntamente con la OEA y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Esta iniciativa se encamina a integrar la evaluación del impacto de los peligros naturales y el cambio climático en el proceso de preparación y evaluación de proyectos del Banco y de los países participantes.

En el área de la promoción de la energía renovable, la Unidad continuó actuando como Secretaría Técnica de la Iniciativa de la OEA sobre Energía Renovable en las Américas (EREA). En el desempeño de esa función, colaboró en la promoción de alternativas sostenibles en toda la región, apoyando a EREA en su papel de agente catalizador de la sanción de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable en Guatemala y la preparación de Planes de Energía Sostenible, en Santa Lucía, Dominica y Grenada.

## **Desastres naturales**

La Primera Cumbre de las Américas resaltó los elementos fundamentales del desarrollo en el Hemisferio: fortalecimiento de la democracia, desarrollo sostenible y libre comercio. En este contexto, empezamos a estudiar la vulnerabilidad de los corredores de comercio a desastres naturales. Estos corredores son una manifestación de los tres elementos de desarrollo.

Después de cinco años de trabajo organizativo y de campo con el sector educativo, patrocinamos la Primera Conferencia Hemisférica de Reducción de Desastres en el Sector Educativo (EDUPLAN hemisférico I), enfocada en los esfuerzos nacionales por incluir medidas de reducción de riesgos en prácticas de trabajo, infraestructura física, aspectos académicos, participación e información pública. Gran parte del trabajo local y nacional se hizo con base en secretariados técnicos voluntarios, afiliados con EDUPLAN hemisférico.

También conformamos PROCORREDOR, un consorcio de investigadores académicos, entidades no-gubernamentales y gobiernos, para examinar el aspecto ambiental del desarrollo de corredores de comercio, con el propósito de dar asesoría multidisciplinaria a los gobiernos en este tema.

Con apoyo internacional y de organizaciones regionales, realizamos una serie de talleres en el Cono Sur, la Región Andina y Centro América sobre Ciudades Sostenibles y Corredores de Comercio, Reducción de Vulnerabilidad a Desastres Naturales, Mandatos, y Acciones Hacia el Futuro. Las conclusiones y recomendaciones de los talleres fueron similares en el sentido de indicar la necesidad de incluir el tema de reducción de desastres en la agenda de desarrollo, incrementar la evaluación de riesgos sectoriales, e implementar la acción colectiva en este campo.

En 1999, a través de la resolución sobre mecanismos para la reducción de los desastres naturales y reacción frente a los mismos, establecimos el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN), del que formé parte juntamente con el Presidente del BID, el Director General de la OPS, el Secretario General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Director General de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD). El CIRDN celebró su primera reunión el mismo año y acordó un curso de acción.

En 2001, un amplio grupo de instituciones privadas y públicas y de individuos se reunió en San José, Costa Rica, para la “Conferencia sobre Reducción de Riesgos de Desastre”. El llamado a realizar esta conferencia refleja el reconocimiento por parte de los Estados de la relación entre desastres naturales y pequeños Estados insulares, las economías pequeñas de la región, los pobres y el desvío de fondos de desarrollo para atender la reconstrucción post-desastre.

El desarrollo sostenido puede contribuir significativamente a reducir las pérdidas por desastres. Las conclusiones de la conferencia resaltaron el papel que la Secretaría General de la OEA debería jugar en la organización y coordinación de oportunidades para el uso hemisférico de información y tecnología sin duplicar esfuerzos; el apoyo al desarrollo de sistemas de alerta temprana amplios y el uso de toda la información disponible sobre riesgos; la creación y apoyo a procesos de análisis financiero, físico y económico para adoptar medidas encaminadas a la reducción de riesgos que aumenten las posibilidades de inversión; y el acceso a seguros y otros mecanismos de manejo de riesgos.

La Secretaría General de la OEA, en colaboración con el Consorcio PROCORREDOR, presentó la Primera Conferencia Hemisférica sobre Reducción de Vulnerabilidad de los Corredores de Comercio a Desastres Socio-Naturales, con la participación de especialistas nacionales, regionales e internacionales en las áreas de agricultura, asistencia para el desarrollo, finanzas, manejo de emergencias, energía y transporte. Los resultados serán la base para que los planes sectoriales cuenten con agendas de reducción de vulnerabilidad de infraestructura

### **Mandatos de las Cumbres**

En 2002 la Asamblea General de la OEA pidió CIRDN desarrollar un plan estratégico de respuesta a desastres y reducción de vulnerabilidad. Los Estados miembros también adoptaron el “Plan Estratégico de Sociedad para el Desarrollo 2002-2005”, cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad a desastres naturales, prevenir el cambio climático mundial, y adaptarse al mismo. En el contexto de las Cumbres de las Américas, la Cumbre de Québec hizo un llamado a fortalecer la cooperación hemisférica y a implementar políticas para mejorar la capacidad de los países para prevenir, responder y mitigar desastres naturales. La Cumbre de Santa Cruz hizo un llamado a los Gobiernos para incluir en sus planes nacionales de desarrollo, mecanismos de planeación y respuesta a los desastres.

El Plan Interamericano para Políticas de Reducción de la Vulnerabilidad, Manejo de Riesgos y Respuesta a Desastres (IASP) fue adoptado por la Asamblea General y tiene por objetivo

central reducir los efectos de los desastres naturales en los Estados miembros. Esto significa que los Estados miembros serán cada día más resistentes al impacto de peligros naturales, y menos dependientes en la comunidad internacional para atender emergencias cuando ocurran dichos eventos. Los objetivos específicos del Plan incluyen reducir la pérdida de vidas humanas y de propiedad, mejorar el alistamiento para emergencias, mejorar la protección financiera ante pérdidas catastróficas, y hacer que la infraestructura social y económica sea más resistente, lo cual contribuirá al desarrollo y la seguridad hemisférica.

El Plan fue elaborado de conformidad con la resolución 1885 de la Asamblea General de la OEA y otros mandatos, para ser adoptado por los Estados miembros y sus sectores de desarrollo. El Plan contribuirá a que los países cumplan con compromisos adquiridos, a canalizar el apoyo del Comité de Reducción de Desastres Naturales, a recibir apoyo del sector privado, a interactuar con autoridades regionales y el sistema de Naciones Unidas, y a reconocer los aportes de la Conferencia sobre Reducción de Riesgo en el Hemisferio celebrada en 2001.

Durante los últimos quince años los Estados miembros de la OEA, a título individual, regional o hemisférico, han adquirido más de 30 compromisos relacionados con los desastres naturales. El Plan busca dar prioridad al cumplimiento de esos compromisos con la ayuda de órganos regionales e internacionales. El énfasis es apoyar las acciones que solo pueden acometer los países.

La Secretaría General de la OEA hizo recomendaciones sobre el impacto de los desastres naturales en temas de seguridad. Estas incluían reducción de desastres y el papel del gobierno descentralizado y la sociedad civil; la canalización de ayuda internacional en caso de desastre; el papel de los militares en la reducción de desastres; el papel de la reducción de riesgos en la planeación y ejecución del desarrollo; reducción de vulnerabilidad de la infraestructura de los corredores de comercio; y la imposibilidad de desarrollo en condiciones de vulnerabilidad.

Las políticas y programas de ayuda humanitaria internacional y de instituciones financieras de desarrollo están listas para colaborar con los países en temas de vulnerabilidad y respuesta a emergencias, lo cual contribuirá a la seguridad. Pero estas entidades no aceptan responsabilidad técnica por las decisiones que los sectores públicos y privados tomen sobre la resistencia de la infraestructura económica y social a desastres naturales. Son los países los que deben asumir la responsabilidad de reparar, reemplazar y reconstruir la infraestructura cuando ésta sea destruida o averiada. Pero hay interés de incrementar la acción colectiva nacional e internacional para la atención de desastres, lo cual incrementará la seguridad hemisférica.

### **Logros cuantificables**

A pesar de que aún hay mucho por hacer en el Hemisferio, en los últimos años se ha visto una creciente toma de conciencia en torno a la importancia de la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Los países están actualizando y estableciendo leyes a fin de aplicar sistemas de manejo integrado de los recursos hídricos incluyendo proyectos transfronterizos. Se reconoció la importancia de la energía como una de las bases fundamentales para el

desarrollo, la prosperidad y una mejor calidad de vida. Se registró también el decidido compromiso de los países para trabajar en el tema de salud pública y calidad ambiental. En el área de derecho ambiental, se han realizado alianzas de cooperación a nivel hemisférico y regional para fortalecer los regímenes económicos, sociales y ambientales, asegurando que éstos se complementen entre sí y que contribuyan al desarrollo sostenible. Se trabajó en el tema de la biodiversidad, realizando acciones en la región de las Américas que posee ocho de los 25 ecosistemas de mayor diversidad e importancia del mundo. Finalmente, se destacan las acciones en cuanto a la ampliación de las zonas protegidas del Hemisferio, cuya extensión pasó de menos de 200 millones de hectáreas en 1975 a más de 400 millones de hectáreas en la actualidad.

### **XIII. TRABAJO**

---

## **Globalización y los procesos de integración**

La globalización y los procesos de integración han tenido efectos especialmente importantes en el tema laboral. Los empleos se desplazan con una rapidez inaudita de una región a otra; la poca estabilidad laboral que existía se ha estado reduciendo, la demanda por trabajadores altamente calificados ha aumentado, pero no ha sucedido lo mismo con la de quienes no lo son, la gran mayoría de la fuerza laboral del planeta. Como consecuencia de lo anterior los ingresos de unos pocos han aumentado mientras los de la gran mayoría han disminuido o se han estancado; la nueva naturaleza fungible de la mano de obra ha debilitado las organizaciones sindicales; la competencia brutal en los mercados internacionales ha sometido a los empresarios a tremendas presiones y desafíos.

Al mismo tiempo, los mercados se han hecho más eficientes y más grandes; los productores y trabajadores de una región pueden, gracias a los avances en las comunicaciones, vender sus productos en casi cualquier rincón del planeta; y las barreras al comercio han caído paulatinamente a pesar de la aparición ocasional de ciertas tendencias proteccionistas.

Los países del Hemisferio inicialmente respondieron a estos desafíos con reformas laborales que favorecían la apertura de los mercados y el libre comercio, pero las duras crisis económicas que golpearon la región precipitaron una pérdida de entusiasmo por las reformas y un clamor para que la integración asegurase una política social de cobertura de los más desprotegidos.

Estos cambios han sido reflejados en las preocupaciones y decisiones de las Cumbres de las Américas y la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo. Los Ministros del Trabajo del Hemisferio se habían reunido en el marco de la OEA ocasionalmente desde 1963. En una época de economías cerradas y poca movilidad laboral en la región, estas reuniones eran poco más que demostraciones de unidad y buenas intenciones. Además, no existían los mecanismos para hacer seguimiento ni llevar a la práctica las decisiones que se tomaran.

## **Empleo e integración económica en las Américas**

Como tantas otras cosas, esta situación empezó a cambiar con el fin de la Guerra Fría. El Proceso de Cumbres de las Américas identificó desde el principio el tema laboral como una de las prioridades de la región, les dio a los ministros unos objetivos claros y unos mecanismos institucionales para hacerle seguimiento a sus decisiones. La primera reunión que se realizó bajo este esquema fue la Décima Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, en Buenos Aires, Argentina, en 1995. En un reflejo del optimismo y entusiasmo de esos momentos el tema de la reunión fue Empleo e Integración Económica en el Hemisferio. Esta reunión resultó en la creación de cuatro grupos de trabajo para estudiar los temas de integración económica y sus efectos sobre el empleo y las migraciones laborales, el diálogo social y la negociación colectiva en las Américas, la modernización de los ministerios del trabajo y los sistemas de información laboral, y el reentrenamiento de la fuerza laboral del futuro.

Sin embargo, ya en el capítulo denominado Crecimiento Económico, Volatilidad de Capitales, Reforma del Estado y Lucha contra la Pobreza hemos referido la enorme dificultad que

desde el 95 han encontrado los países de América Latina para crecer por problemas inherentes a nuestras políticas, pero también por los problemas de volatilidad de capitales. Tres crisis han hecho que este problema se haya vuelto casi de naturaleza permanente.

Hemos visto las dificultades por las que pasó México con el denominado efecto tequila, después la crisis de Rusia-Asia que repercutió fuertemente en Brasil y Argentina y algunos países andinos, y finalmente la crisis argentina. Esto ha reducido significativamente nuestras tasas de crecimiento de una manera que dificulta la gobernabilidad y que ha acentuado seriamente la globalización y los efectos de la competencia internacional. Esto ha significado también un incremento en las tasas de desempleo y una presión altísima sobre el mercado de trabajo.

### **Undécima Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo**

En medio de esta delicada situación, los Ministros del Trabajo celebraron su Undécima Conferencia en el marco de la OEA, en Viña del Mar, Chile, en 1998. Ésta sirvió de marco para debatir la forma de conseguir los objetivos en materia laboral establecidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago, e incluyó nuevos desafíos relativos al lugar de trabajo resultantes de la globalización, la rapidez de la innovación técnica y los cambios estructurales e institucionales. Los Ministros de Trabajo adoptaron un Plan de Acción y crearon un Consejo Asesor compuesto por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para ayudar a implementar el Plan. Asimismo se establecieron dos grupos de trabajo a los que se encargó el estudio de la dimensión social y laboral de la globalización y la modernización de las administraciones laborales.

El grupo sobre Globalización de la Economía y su Dimensión Social y Laboral estudió cuestiones como la dimensión social de los procesos de integración económica, las transformaciones en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo y los regímenes laborales, así como los sistemas de capacitación y formación para ayudar a los trabajadores desempleados. Se encargó a la OIT preparar un informe sobre agrupaciones económicas sub-regionales y sus acuerdos laborales.

El grupo sobre Modernización del Estado y de la Administración Laboral se concentró en estudiar la modernización de los ministerios de trabajo en relación con sus funciones fiscalizadoras con respecto a los derechos fundamentales de los trabajadores, tribunales laborales, diálogo social, concertación y negociación colectiva. Asimismo se identificaron varios proyectos de cooperación técnica.

Esta agenda fue resultado de la convicción que la integración económica y la expansión del libre comercio en el Hemisferio deberían llevarse a cabo de una forma compatible con el respeto por los estándares laborales básicos, que el progreso solo es posible con libertad de asociación, con negociación colectiva; y con buenas condiciones de salud y seguridad en el trabajo, con prohibición al trabajo infantil o forzoso, sin discriminación, con respeto por la dignidad humana, y con instituciones políticas legítimas.

Tenían razón los Ministros al dar prioridad a las reformas institucionales. La velocidad con la que las estructuras económicas de muchos países han cambiado no ha estado acompañada de cambios similares en las instituciones que tienen a su cargo la política social. Por eso es urgente avanzar en la modernización de los ministerios de trabajo, en la actualización de la legislación laboral y en la reorientación de las instituciones de capacitación. Se requiere de instituciones más ágiles que permitan garantizar el pleno cumplimiento de los derechos básicos de los trabajadores y regular los conflictos entre el Estado, empleadores y trabajadores para lograr un consenso sobre las reglas del mercado laboral.

Instituciones más fuertes permitirán dar un nuevo alcance a aspectos tales como la política de salarios y las condiciones de trabajo, el aumento de la productividad, los programas de empleo, la capacitación profesional de los trabajadores o la organización de uniones sindicales.

Un asunto que se destacó en la Undécima Conferencia fue el de la capacitación como herramienta para responder a los desafíos de la globalización. Su relevancia no ha cambiado. Para competir con éxito en los mercados globales nuestros países requieren sistemas de formación y entrenamiento permanentes y rigurosos que tengan la capacidad de preparar el personal que pueda hacer uso de las nuevas tecnologías de informática, que se pueda desempeñar en las nuevas industrias de servicios, y que faciliten la incorporación de los jóvenes a los mercados de trabajo. Eso es esencial para asegurar la congruencia entre las necesidades de los sectores productivos con los de la fuerza laboral, mantener procesos de crecimiento sostenido, preservar la competitividad en los mercados, aumentar la productividad y, en última instancia, lograr escalas salariales que permitan reducir los niveles de pobreza.

Estos enormes retos han sido enfrentados tradicionalmente por las autoridades laborales con recursos limitados y con pocos mecanismos de cooperación y coordinación, lo cual no favorece las políticas regionales por donde necesariamente pasa el desarrollo armónico de nuestro hemisferio. Esto es lo que justifica el diálogo técnico para el diseño de políticas, el intercambio de experiencias y la existencia de un ámbito multilateral para abordar el tema, elementos que son la esencia de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo.

Otro aspecto que definía el marco de referencia de la reunión de Chile y que no ha cambiado, es de la necesidad de crear o fortalecer nuevas solidaridades para evitar la exclusión social de amplios sectores de nuestra población. Esto constituye una condición esencial para reafirmar la legitimidad democrática. El diálogo aceptado entre los actores sociales, en la empresa y fuera de ella, se convierte entonces en un factor de equilibrio social muy importante.

La consolidación de esa institucionalidad democrática requiere de un esfuerzo pedagógico permanente. Cuando el libre comercio y la integración económica son una fuente de preocupación para aquellos sectores de la sociedad que se sienten amenazados por el incremento en la competencia económica y su impacto, los gobiernos deben realizar esfuerzos adicionales para que los trabajadores estén adecuadamente informados sobre cómo serán afectadas sus vidas, y los pasos que realizan para mantener los estándares laborales y para asistir a aquellos que pudieran ser afectados de manera adversa. Sólo así se genera credibilidad y confianza en las instituciones, y sólo así se reducen los márgenes de inseguridad.

A partir de la reunión de Viña del Mar, la OEA y el BID empezaron a trabajar más de cerca con algunos de los ministerios del ramo en la elaboración de documentos, la creación de sistemas de información regionales, y en la promoción de programas de cooperación horizontal y asistencia técnica. Al proceso se sumaron también asociaciones representantes de los empleadores y los trabajadores como el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL), y el Consejo Permanente Técnico de Asuntos Laborales (COPTAL). Adicionalmente, para apoyar el trabajo de la presidencia pro tempore de la Conferencia, la OEA aceptó su designación como secretaria técnica del proceso.

Tras la reunión nuestros países perseveraron en el campo laboral, en el desarrollo de la agenda hemisférica, y en una política económica ortodoxa y de disciplina fiscal. No obstante, el cierre de la década se dio dentro de signos adversos, con un crecimiento cercano a cero a nivel de América Latina y el Caribe que contrasta con el promedio del 3.2 que se obtuvo en los '90. La caída del producto repercutió en una disminución de la demanda laboral. Con ello, los países de la región vieron el desempleo crecer del 8% en 1998, al 8.7% en 1999. Esto a pesar de que las exportaciones crecieron y superaron los montos alcanzados antes de la crisis asiática. La inversión extranjera, principal termómetro del grado de confianza que generan nuestras políticas, fue superior a los 70 mil millones de dólares en 1999, con lo cual la proporción de la inversión extranjera directa mundial a países emergentes recibida por la región alcanzó el 40.6%, casi a la par con la recibida por Asia que recibió el 44.3%.

Al mismo tiempo nuestros países continuaron avanzando en los procesos de integración económica y comercial, impulsados por los grupos de negociación y los grupos consultivos.

El auge de estas negociaciones dio origen a una agenda paralela con temas de singular importancia social y política, incluyendo la laboral. La flexibilidad y la visión del proceso de integración han permitido que todas estas preocupaciones se articulen de una manera coherente con las negociaciones de libre comercio, algo que resultaría muy difícil en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y es que a pesar del entusiasmo que había entonces por un ALCA ambicioso no se había perdido de vista que esos esfuerzos solo se justificarían si resultaban en un mejor nivel de vida para los habitantes de la región.

Esa disposición a enfrentar los problemas en toda su complejidad demuestra que las autoridades laborales de nuestro hemisferio están encaminadas a conseguir el doble objetivo de avanzar en la integración del Hemisferio, con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y con la consolidación de los acuerdos sub-regionales y a la vez asegurar que existan mecanismos apropiados y eficaces para proteger los derechos básicos de los trabajadores. El reto sigue siendo cómo asegurar cierta flexibilidad de los mercados laborales sin sacrificar la estabilidad y buena remuneración de los trabajos, y cómo buscar la competitividad internacional sin sacrificar el funcionamiento de ciertas normas de seguridad social básica.

En febrero de 2000 se realizó en Washington, D.C. una reunión de seguimiento de las acciones acordadas en Viña del Mar 15 meses antes. Los informes de los grupos de trabajo muestra-

ron avances en los objetivos de integración económica y protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Dieron también a las autoridades nacionales y la comunidad internacional un buen diagnóstico sobre la dimensión laboral frente a la globalización y la modernización de los ministerios de trabajo, y un amplio abanico de propuestas para acciones nacionales, sub-regionales y hemisféricas.

Con base en estos documentos, la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia preparó un documento que establecía acciones concretas para cumplir con los objetivos de la misma y que podían ser desarrollados por medio de asistencia técnica. Estas incluían fortalecer la institucionalidad laboral, respetar la negociación colectiva adecuándola a circunstancias diversas, promover confianza y cooperación entre trabajadores y empleadores, promover la capacitación, flexibilizar los mercados laborales sin descuidar la protección del trabajador, y promover la ratificación de los convenios de la OIT.

Al comenzar el siglo XXI las tensiones y ajustes que nos trajo la globalización se acentuaron. Como ya lo hemos dicho nuestras economías, con muy pocas excepciones, no encontraban el camino del buen crecimiento, empezaron a generarse problemas de gobernabilidad y se fue consolidando un sentimiento de desencanto y frustración en vastos sectores de nuestra población.

Nuestras economías seguían sin encontrar el camino de la prosperidad, la región seguía trabajando en la integración, y el descontento con los pobres resultados de la primera serie de reformas seguía aumentando. Todo esto tuvo efectos profundos en el tema laboral.

Más allá del daño que hicieron a la democracia, y ya en el ámbito laboral, los problemas reales que enfrentaba el Continente se tradujeron en una prolongación de la escasa generación de empleo, bajas tasas de crecimiento de la ocupación, bajos niveles salariales, y un aumento en la creación de trabajos precarios. El poco aumento en el empleo se dio en trabajos calificados. La brecha salarial entre éstos y los no calificados aumentó. Se afianzó la tendencia de incremento en la demanda de trabajadores altamente calificados y de una disminución drástica en la demanda por quienes no lo son.

Esta situación dejó claras las prioridades en el tema laboral. No hay duda entonces de que la generación de empleo es el gran desafío para nuestros gobiernos y nuestras sociedades. Entre las varias tareas relevantes, debe estimularse una gran alianza de los agentes de la producción y los gobiernos con miras a la creación de empleo de calidad. Y éste puede lograrse en muchos casos sin un gran componente de inversión. Tal es el caso del gran potencial en la creación de empleo que se da en el nivel micro y comunitario local.

Pero también debemos tener claro que para que aumente el empleo tiene que mejorar la productividad. Esto se logra mediante la disminución de los costos laborales y con la adopción de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción. En una sociedad democrática y justa estos cambios deben ir acompañados de mecanismos de protección al trabajador y deben ser acordados mediante la concertación y el diálogo social.

En abril de 2001 se celebró la Tercera Cumbre de las Américas en Québec, Canadá. Los Presidentes y Primeros Ministros renovaron el compromiso del Hemisferio con la democracia,

con la búsqueda de la prosperidad económica y con encaminar sus esfuerzos a realizar el potencial de cada individuo. Una de las medidas que se tomó en el área de democracia fue la de lanzar la iniciativa de adoptar la Carta Democrática. En el campo laboral, la Carta reconoce como fundamental para la realización de los ideales democráticos, el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses; y en el artículo 10, los Estados miembros de la OEA manifiestan que “la promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren del ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de las normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento adoptada en 1998”, y señalan también que “la democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio”.

### **Duodécima Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo**

En este contexto se realizó la Duodécima Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo en Ottawa, Canadá. En desarrollo de los compromisos adquiridos meses antes por los Jefes de Estado y de Gobierno en Québec, los ministros analizaron la dimensión social y laboral de la globalización y la modernización de los ministerios de trabajo, las necesidades especiales de las economías pequeñas y de los grupos sociales más débiles, y exploraron fórmulas para asegurar que un incremento en el comercio se traduzca en un mejor nivel de vida para la mayoría de los habitantes de la región. Canadá, tal como Chile lo había hecho anteriormente, jugó un papel de liderazgo durante el año que ocupó la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia. A partir de la Reunión de Ottawa, la Conferencia, a través de sus grupos de trabajo, dio cumplimiento a una rigurosa agenda.

En este período, las consecuencias del terrorismo y de una economía global aún frágil mantuvieron una presión negativa sobre la generación de empleos. En las urnas, Brasil reiteró el mensaje de que los temas sociales deberían ser centrales y que la creación de empleo era más importante que la integración, algo que reflejaba el sentir de buena parte del Hemisferio.

En el ámbito del libre comercio la cercanía a la fecha fijada para la adopción del ALCA, el inicio de varias negociaciones bilaterales sobre el tema, y la conclusión del tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos aumentaron la tensión. En contraste con NAFTA, que incluye un acuerdo lateral (side-agreement) sobre la materia, este tratado incluye un capítulo que cubre el tema laboral. El capítulo establece mecanismos para resolver disputas de carácter laboral que afecten el libre comercio entre las partes y para tomar conjuntamente los correctivos del caso. Sistemas similares se incorporaron a los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y algunos países centroamericanos.

Ante estos desarrollos, arrieron los debates entre contradictores y defensores de incluir el tema laboral en los tratados. Los primeros decían que lo acordado era un mecanismo proteccionista que al menor descuido negaría el acceso a los mercados a las economías más pequeñas. Los defensores sostenían que el capítulo no hacía sino proteger a los trabajadores de ambas partes, garantizar el cumplimiento de la legislación de cada país y crear mecanismos

para resolver problemas y asegurar relaciones más estables y constructivas. Estos debates eran similares a los que se venían dando desde hacía años en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

No solo en los temas laborales existía disparidad de criterios. En Cancún quedó claro qué tan grande era la distancia entre las partes en cuanto a libre comercio. La reunión no pudo lograr lo que se esperaba porque no hubo acuerdo sobre el contenido y el alcance de las negociaciones, pero sirvió al menos para demostrarnos cuán difícil es conciliar hoy las diferencias de los distintos actores en el escenario mundial. Esta experiencia nos debe servir en el ámbito hemisférico para, como lo señalamos en el capítulo de comercio, fortalecer nuestra integración e impulsar la cooperación hemisférica; poner en marcha, con los instrumentos que tenemos en el ámbito americano, un proceso que tenga los equilibrios y los contrapesos, las compensaciones que lo hagan viable y justo; tener en cuenta las preocupaciones de los países en vías de desarrollo; y para asegurar que cada país pueda encontrar que la integración lo beneficia, que un comercio más abierto pero reglado lo fortalece, y que podemos construir acuerdos más participativos de nuestros gobiernos, empresarios y trabajadores.

### **Decimotercera Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo**

En este ambiente se celebró la Decimotercera Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, en Salvador de Bahía, Brasil, en 2003. Los Ministros acordaron seguir estudiando los efectos de la globalización y la integración en la dimensión laboral y advirtieron que el fin de todos estos procesos debe ser elevar el nivel de vida de la región. Acordaron también seguir trabajando en la promoción de programas de cooperación en este tema y en la apertura de canales institucionales de comunicación con otros ministerios, como educación y comercio, para coordinar mejor las acciones que se tomen a nivel técnico y político.

El primer grupo se concentró en analizar la dimensión social y laboral de los procesos de integración interamericana y de globalización, las políticas y proyectos de empleo, la capacitación profesional y de asistencia al trabajador desempleado, las experiencias nacionales en estos temas, las relaciones laborales y la seguridad social.

El segundo grupo analizó los servicios de información que permiten contar con bases empíricas para la elaboración de políticas sobre la evolución del empleo, los mercados de trabajo y el estado de las relaciones laborales. Este grupo se dio también a la tarea de proporcionar información sobre prácticas nacionales de fiscalización, derechos laborales de los trabajadores, y concertación y negociación colectiva. Se llevó a cabo un diagnóstico de la administración laboral y se diseñaron y ejecutaron proyectos de cooperación horizontal entre los que destacan la reorganización administrativa y funcional de los ministerios, la formación sobre mediación preventiva de conflictos, la automatización y registro sindical, y el intercambio de experiencias en materia de inspección y justicia laboral.

Se apoyó con fondos de la OEA el tema de promoción de la pequeña empresa mediante seminarios que han servido para vincular las asociaciones de pequeños empresarios y apoyar el desarrollo de incubadoras para la generación de empleo. En este marco se han elaborado manuales para administradores y propietarios de pequeñas empresas con el objeto de facili-

tar el acceso a la información electrónica disponible. Los grupos de trabajo han estado reforzados con la presencia en sus reuniones de los órganos asesores de la Conferencia, el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL). Nos hemos preocupado como Secretaría Técnica de dar una amplia información sobre los temas tratados y las acciones realizadas mediante la página web de la OEA.

En la reunión hicimos énfasis en que el papel de la Secretaría Técnica es apoyar a la Presidencia Pro Tempore en los acuerdos ministeriales, servir de punto focal para las comunicaciones y de depositaria de la memoria histórica de la Conferencia. Se hizo un seguimiento sobre los avances en la implementación del Plan de Acción de Viña del Mar, en particular con la realización de las encuestas de flexibilización laboral.

Consideramos muy valiosa la conformación de Sistemas de Información Laboral Comparables sobre Mercados de Trabajo. La base metodológica del Sistema está formada por 20 indicadores que han sido identificados gracias al trabajo de la Secretaría General y el apoyo de los países. Estos indicadores se suman a los indicadores que la OIT utiliza para llevar a cabo análisis cuidadosos y representativos de la situación hemisférica.

Esto es lo que hace tan esencial los programas de formación y capacitación. El desarrollo del capital humano es una herramienta indispensable para conciliar las necesidades de la competitividad con la preservación de la equidad social. La competencia para el empleo y el aprendizaje exige una interacción creciente entre la comunidad educativa y la productiva, lo que implica una combinación de educación formal, aprendizaje en el trabajo y una capacitación no formal de carácter permanente. Por ejemplo, una reciente investigación del BID indica que un año adicional de educación de la fuerza de trabajo de América Latina produciría un aumento de un punto en la tasa de crecimiento de la región.

Pero también debemos tener claro que para que aumente el empleo tiene que mejorar la productividad. Esto se logra mediante la disminución de los costos laborales y con la adopción de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción. En una sociedad democrática y justa estos cambios deben ir acompañados de mecanismos de protección al trabajador y deben ser acordados mediante la concertación, el diálogo social y el apoyo a la promoción de las pequeñas y medianas industrias al que se comprometieron nuestros gobernantes en la Cumbre de Monterrey para hacer una contribución orientada a mejorar las tasas de empleo.

En el contexto del proceso de integración americana en curso, los países han estado obligados a enfrentar la dimensión social de estos procesos, optimizando las oportunidades que ellos ofrecen como también mirando los retos que nos imponen. Si alguna consecuencia ha traído el diálogo ministerial en estos años ha sido definir adecuadamente la dimensión social en términos de políticas de empleo, formación profesional, educación para el trabajo y capacitación permanente, intermediación laboral y seguros de desempleo.

Sin embargo, resulta también indispensable abordar el marco institucional con el cual se podrían promover los principios y derechos fundamentales de los trabajadores conforme a los mandatos de la Cumbre de Québec. Esto supone mecanismos de cumplimiento de la

legislación modernos y eficientes, que pongan énfasis en la prevención y garanticen al mismo tiempo el cumplimiento de las normas básicas.

El énfasis de la reunión fue la necesidad de crear empleos y especialmente dar a los temas sociales y de trabajo la importancia que merecen en todos los debates sobre globalización e integración. Esto se dio en el contexto de la creciente tensión sobre el tema de libre comercio, la inminencia de varios acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y otros Estados miembros, y los problemas en la negociación del ALCA. Como en varios de los tratados firmados recientemente se ha incluido un capítulo sobre la dimensión laboral, varios Estados miembros temen que lo mismo suceda con el ALCA y que esto se use para negar mercados a los países menos desarrollados.

Otros piensan que la inclusión del tema laboral en los tratados de una forma u otra es inevitable, pero que deben tomarse las medidas para que las normas que en él se consignan no sean utilizadas para eliminar ventajas comparativas sino para crear relaciones comerciales más constructivas que lleven además a la modernización de los ministerios de trabajo, que en el nuevo entorno comercial están llamados a jugar un papel mucho más protagónico en la formulación de políticas comerciales y en asegurar que se cumpla la ley.

Debemos estar preparados para aprovechar los beneficios que traerá la expansión del comercio y contar con una fuerza de trabajo cada vez más educada y más competitiva. Al mismo tiempo, debemos asegurarnos que los beneficios económicos se traduzcan en mejoría de las condiciones sociales y mayor equidad. El ALCA nos debe ayudar a garantizar que, como efecto de la globalización, en particular en los mercados laborales haya más ganadores, y los perdedores encuentren seguridad social y un sistema educativo que los reentrene para vincularlos de nuevo a los mercados de trabajo.

### **Rol de las Conferencias Interamericanas de Ministros del Trabajo**

Estamos convencidos que las Conferencias continuarán cumpliendo el difícil y muy importante rol que le han asignado nuestros gobernantes. En el mundo de la globalización los primeros impactos del acceso a la economía internacional son recibidos por nuestros trabajadores. Ellos muchas veces son beneficiarios, pero en ocasiones también son afectados por la intensa competencia internacional. Esos impactos, nunca totalmente predecibles, tienden a generar expectativas, incertidumbres, temores e incluso férreo rechazo.

Gracias a estas reuniones ha sido posible tener una visión equilibrada del tema laboral y adoptar una estrategia colectiva frente al mismo. Si miramos hacia atrás tenemos que reconocer que la Conferencia ha dado frutos, que reunir periódicamente a los responsables de estos temas, dentro del marco de las Cumbres de las Américas, es un ejercicio positivo que enriquece nuestro conocimiento de la dimensión laboral, que estrecha vínculos entre países, que hace más posible algunas instancias de cooperación, y que le da un foro de excepción a uno de los temas más sensibles de la agenda hemisférica para la consolidación de la democracia.

Los Ministros tienen la responsabilidad de encontrar fórmulas, prácticas, mecanismos, que hagan menos traumático el avance hacia la globalización. Las políticas que los gobiernos diseñen y ejecuten determinarán que esos procesos de integración sean exitosos, que promuevan un crecimiento dinámico de nuestras economías generando empleos y oportunidades para todos. Sólo alcanzaremos un crecimiento económico estable y duradero cuando éste sea socialmente sustentable. Ello comienza por respetar los derechos de los hombres y mujeres responsables de mantener el proceso productivo en marcha. Sólo así podremos asegurarnos que integración comercial se traduzca en oportunidades y beneficios para todos.

## **XIV. EDUCACIÓN**

---

La labor de la OEA en su responsabilidad educativa durante los últimos diez años estuvo ligada a la reorganización institucional que se asumió para responder a los desafíos de la nueva arquitectura continental que demandaba el proceso de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. Desde 1994, los Mandatarios reconocieron en Miami el papel destacado que la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura debían desempeñar en el proceso de desarrollo. En congruencia con ese espíritu, se buscó reorganizar los temas para poner en el centro los desafíos del desarrollo social como el marco que guiara los esfuerzos educativos, laborales y culturales.

Ya para la XXVI Reunión del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC), celebrada en Buenos Aires en febrero de 1995, era evidente que la OEA había cumplido un ciclo histórico en el apoyo a estos temas. Era necesario buscar una transformación que representara un proceso de adaptación a un mundo en vertiginoso cambio, donde caían las barreras ideológicas para dar paso a la democracia como forma aceptada de gobierno, y a la libertad económica como parámetro de las relaciones comerciales, financieras y de inversión internacional. ¿Pero cuál era entonces el papel que la OEA debía desempeñar en los temas sociales y en especial en el tema educativo?

Con la entrada en vigor del Protocolo de Managua, por el cual se estableció el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), procuramos darle a la Organización una nueva dinámica para responder a los mandatos de la Cumbre de Miami. Fue entonces cuando se creó la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) con el fin de poner los desafíos del desarrollo social y la lucha contra la pobreza en el centro del quehacer educativo, laboral y cultural, mediante la construcción de consensos hemisféricos con las autoridades nacionales responsables de estos sectores. La Unidad de Desarrollo Social y Educación apoyaría a partir de entonces la organización y seguimiento de los foros ministeriales en desarrollo social, en educación, en asuntos laborales y culturales en el marco del CIDI, proporcionando servicios de secretaría técnica y creando las comisiones especializadas establecidas por el CIDI en estos sectores.

Definitivamente estábamos entrando en una etapa en la cual la principal función de la OEA en materia de educación no era la de financiar proyectos, actividad que se había debilitado significativamente desde fines de los años '80, sino servir de foro a los ministros para construir consensos sobre las prioridades educativas hemisféricas derivadas del Plan de Acción de la Cumbre, intercambiar programas que han dado resultado para responder a los desafíos planteados por los Presidentes y Jefes de Estado, y promover indicadores educativos comparables que les permitieran medir los avances y los retrocesos, las dificultades y las áreas de oportunidad. Para ello era necesario apoyar el diseño de estadísticas y sistemas de información hemisféricos e impulsar mecanismos de evaluación de la calidad de la educación. Estas funciones las empezarían a cumplir las reuniones ministeriales.

A raíz de la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, retomamos nuestro rol en materia de educación en el marco del recientemente creado CIDI, que reemplazó al CIECC. A partir de entonces recibiríamos nuestras responsabilidades en educación a través de los mandatos de las Cumbres hemisféricas.

En la Secretaría consideramos que había que partir de un buen diagnóstico. Debería ser un diagnóstico descarnado, que permitiera entender los problemas en toda su complejidad, identificar las necesidades de investigación e información, y diseñar las políticas y los programas que contengan los remedios en la dosis adecuada.

### **Los desafíos educativos en la región de 1998 al 2004**

Fue así como en 1998, diseñamos y desarrollamos el estudio “Educación en las Américas: Calidad y Equidad en el Proceso de Globalización.” El estudio, que fue objeto de un amplio debate público en la sede de la OEA en el que participaron especialistas del BID, Banco Mundial y de otras agencias internacionales, estuvo a disposición de los ministros para su consideración. Fue el punto de partida de una tarea continua de diálogo y reflexión que hemos promovido con investigadores, la academia y las autoridades educativas del Hemisferio.

El estudio presentaba una visión de los principales problemas que afectaban el desempeño de los sistemas educativos de la región; analizaba las principales tendencias educativas en el contexto de los nuevos escenarios nacionales e internacionales, especialmente en el ámbito del proceso de globalización que caracterizaba la transición hacia el siglo XXI; e identificaba algunas prioridades políticas y estrategias de acción en el campo de la educación en los países del Hemisferio.

El estudio reconocía los logros significativos en términos de ampliación de los servicios educativos y de expansión de la matrícula en todos los niveles y modalidades de enseñanza. Sin embargo, señalaba también los obstáculos para que los sistemas nacionales de educación produjeran los niveles requeridos de calidad educativa y equidad en términos de acceso a la educación y de utilización de sus servicios.

El estudio revelaba la inmensa tarea por realizar que el Hemisferio tenía tanto en materia de educación como de desarrollo social. Una de las lecciones más destacadas que aprendimos es que América Latina es la región más inequitativa del mundo en términos de ingreso y de acceso a los servicios educativos. La falta de equidad en la educación está estrechamente asociada, también, con la falta de equidad en la sociedad como un todo. Según un informe del Banco Mundial, por ejemplo, el papel de la educación determinaba la diferencia entre el Sudeste Asiático y América Latina, en términos de la relación crecimiento-distribución. La mala distribución de los ingresos tiene que ver mucho con la educación. A más y mejor educación, más y mejor distribución del ingreso nacional.

Pero las diferencias que tenemos con los países asiáticos no se explican sólo porque estos países asiáticos destinen una mayor proporción de su producto a los gastos en educación. En términos comparativos, estamos en considerable desventaja en muchas variables que miden el desempeño educativo. Y tales diferencias sólo encuentran una explicación satisfactoria en relación con los logros deficientes de nuestros sistemas educativos.

Una de las razones que se identifican con frecuencia es la dificultad que enfrentan los gobiernos para, simultáneamente, financiar la expansión de la educación secundaria y superior a

tasas elevadas y con significativos aumentos de cobertura, y asignar una mayor cantidad de los recursos disponibles a resolver los problemas de calidad en el ámbito primario o básico.

El informe señalaba el logro de la universalización de la educación básica y llamaba a concentrar los esfuerzos para los problemas de calidad y equidad, a los cuales nos acabamos de referir, que no requieren solamente mayores recursos, sino de acciones que cambien los procesos que ocurren en las aulas de cada uno de los niveles del sistema educativo y la preparación para entrar a la primaria.

El informe también subrayaba los rezagos en el desarrollo educativo de los sectores urbano marginales y rurales, donde se encuentran los niños de los sectores más pobres de la región. El informe reflejaba nuestra preocupación por las aparentes disparidades encontradas entre la educación pública y la privada, y por los altos índices de repitencia y analfabetismo funcional.

Nuestras observaciones y reflexiones reiteraban el papel central del maestro y la necesidad de darles más tiempo para aprender sistemáticamente, así como materiales que les faciliten generar situaciones de aprendizaje pertinentes o apropiadas. Nuestro análisis señalaba la importancia de que los recursos humanos mejor preparados y equitativamente distribuidos, fueran capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos, pudieran reconocer y absorber nueva información y nuevos métodos, y estuvieran preparados para trabajar en equipos que analicen y pongan en práctica nuevas maneras de organizar funciones y tareas, más que manejar conceptos memorizados y dominar destrezas específicas que se vuelven obsoletas.

Frente a estas demandas, el diagnóstico nos indicaba que muchos profesores de todos los niveles educacionales no estaban formados y ni pagados apropiadamente, y que sólo uno de cada cinco profesores universitarios tenía formación doctoral para enseñar a ese nivel.

Nuestras primeras preocupaciones también estuvieron relacionadas con problemas de calidad en la educación secundaria y universitaria: bajo gasto gubernamental per capita, demasiados recursos a las plantas administrativas y pocos a la compra de libros y material didáctico, la centralización como un obstáculo para el buen manejo de los planteles, entre otros.

En 1998, la política de la descentralización nos sugería que los directores de las escuelas públicas tenían pocas posibilidades de manejar sus establecimientos en forma efectiva ya que no tenían control sobre la definición de presupuestos, la adaptación de los insumos educativos a las condiciones locales y la selección de profesores, ya que éstos son empleados por los gobiernos nacionales o estatales y no por las municipalidades o los planteles.

Finalmente, el informe expresó, desde 1998, nuestra adhesión al reclamo de incrementar sustancialmente el financiamiento disponible para la educación, al señalar como deseable que el gasto público educativo fuera equivalente al 8% del producto nacional. El reto nos obligaba a buscar y ensayar nuevas fórmulas que aumentaran el nivel de financiamiento para extender la jornada escolar, la cobertura de la educación preescolar o la formación de nivel doctoral. Pero tal planteamiento nunca debe entenderse en menoscabo de mejorar sustancialmente la eficiencia de la gestión educativa, la calidad de las políticas y los arreglos institucionales. Sin embargo, debemos tener presente que en la distribución del presupuesto era

necesario dar prioridad a los compromisos de equidad, las mejoras sustanciales a la eficiencia de la gestión educativa y la calidad de la educación básica.

El diagnóstico continuo que hemos impulsado, entendido como un proceso que interactúa permanentemente con el diálogo político de las Cumbres y de las reuniones ministeriales, ha dado matices a nuestras primeras convicciones y nos ha permitido ser consecuentes con las nuevas prioridades y retos de política educativa de los países del Hemisferio.

Para hacer de la educación el factor fundamental que debe permitir a nuestros países enfrentar los retos de la globalización es necesario, antes que nada, tomar conciencia de los graves problemas que afectan a los sistemas educativos en el Hemisferio.

Si bien, de acuerdo a la CEPAL, en América Latina el gasto público en educación, como porcentaje del producto interno bruto, aumentó de 2.9% en 1990-1991 a 3.6% en 1996-1997 y a 4.2% en 2000-2001 consolidándose el sector educativo como el más protegido dentro del gasto social, en muchos casos, los recursos financieros asignados a la educación pública son escasos para hacer frente a las dificultades y necesidades educativas de la población. En otros casos, los recursos disponibles son inadecuadamente distribuidos o mal administrados. Finalmente, en los casos más graves, los recursos son, a la vez, escasos y mal administrados.

Hoy son más visibles los graves problemas de la educación básica. Los temas de deserción y de repetición, desde luego muy diferentes en tasas de un país a otro, siguen siendo componentes fundamentales de la problemática educativa. La deserción en el campo y la ciudad y los problemas de acceso en las localidades rurales nos impiden hoy hablar de un logro de universalización en la educación básica. Sabemos que los retos de acceso y permanencia en la educación básica se relacionan con problemas de calidad y pertinencia del servicio educativo.

En muchos aspectos, los sistemas de enseñanza y aprendizaje y los modelos de organización y gestión de la educación no son los adecuados. Se observa, con frecuencia, que las tradiciones pedagógicas que se manifiestan en el aula ya no corresponden a las aspiraciones políticas y culturales de la población, ni a las transformaciones económicas y tecnológicas sin precedentes de la sociedad moderna. Muchas veces los currículos y programas de estudio no son los apropiados para atender las nuevas necesidades del mundo del trabajo.

Desde el punto de vista de la capacidad de los sistemas educativos para alcanzar los resultados que la sociedad les demanda, la gestión educativa presenta bajos niveles de eficiencia. Asimismo, la enseñanza no ha sido suficientemente eficaz para formar los conocimientos y habilidades indispensables para la plena convivencia democrática y la incorporación cualitativa de la juventud al mundo del trabajo y a la vida en sociedad.

Esos problemas se observan en todo el mundo a medida que la globalización de la economía genera nuevas formas de convivencia social y nuevas exigencias laborales que, a su vez, requieren el desarrollo de nuevas competencias educativas para facilitar la participación responsable de la ciudadanía en las decisiones que afectan la calidad de vida individual y colectiva.

Nuestros sistemas educativos discriminan contra los indígenas; discriminan contra la gente desnutrida o que viene de familias con ese problema; contra los miembros de familias que vienen de padres analfabetos, lo que acentúa los problemas de inequidad que existen en nuestras sociedades.

Infortunadamente, los sistemas educativos no están respondiendo bien a estos desafíos. Muchos analistas hablan de manera creciente de una separación radical entre los sistemas educativos de la región y sus necesidades de desarrollo. Apuntan a la baja calidad de la mayor parte de la educación pública, a su declinante rol en la promoción de la movilidad social, a la debilidad de la educación técnico-vocacional a nivel de secundaria, y a la proliferación de sistemas universitarios sobre expandidos, caracterizados por muchos establecimientos de baja calidad.

Una tesis se ha generalizado en las Américas y es que la educación es el componente fundamental de la lucha contra la pobreza, como lo es también en los temas de distribución del ingreso. Los graves problemas que hacen de las Américas la región más inequitativa del mundo se refuerzan si no se asegura el acceso de todos a una educación de calidad. No podemos decir que el modelo económico contribuya significativamente a la eliminación de la pobreza, pero sin duda la educación debe desempeñar un papel crucial para igualar las oportunidades y compensar las desventajas socioeconómicas para alcanzar una mayor equidad social.

Desgraciadamente, la política educativa no ha permitido reducir significativamente las brechas y los rezagos educativos. Según el Programa Regional de Indicadores Educativos, en los países del Hemisferio con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso los ricos tienen hasta seis veces más escolaridad que los más pobres, mientras que en los países con la menor desigualdad en el ingreso la escolaridad de los ricos es dos veces más grande que la de los más pobres. Además, no ha habido una reducción importante de la pobreza desde la Reunión de Brasilia, y tampoco se ha observado una disminución de la pobreza en la década de los años '90. En 1990 el número de personas en condiciones de pobreza era 200 millones y para el 2003 la CEPAL estima 225 millones.

La solución de esos problemas educativos en el contexto de los nuevos escenarios nacionales e internacionales es un desafío de enormes proporciones para los gobiernos y la sociedad en general. La literatura especializada revela que los conocimientos básicos de lenguaje y de ciencias, como instrumentos indispensables para la comunicación, la integración social y para la incorporación de la gente al mundo del trabajo, han sido factores históricamente importantes para promover el desarrollo humano y propiciar el ejercicio de la ciudadanía.

La importancia de la educación como factor de construcción y distribución del conocimiento se acentúa hoy ante la profundidad y la rapidez de las transformaciones económicas y tecnológicas a nivel mundial. En este contexto internacional, se observa una gran efervescencia política e intelectual en los medios educativos del Hemisferio.

Hoy, gracias a las experiencias analizadas de varios países, podemos ponderar mejor el contexto socio-económico en el que se desarrolla la familia y la escuela, frente a otros factores

del logro educativo, como son las capacidades de los maestros, de las escuelas y de las administraciones locales y nacionales.

Lo anterior nos ha sugerido tener prudencia a la hora de evaluar comparativamente la calidad de la educación de los sistemas público y privado, así como a la hora de diseñar y aplicar sistemas de incentivos al desempeño de escuelas, docentes y alumnos. Por consiguiente, varios países están procurando combinar una mejor gestión escolar y una mayor capacitación de los docentes con acciones integrales de desarrollo comunitario.

De esta forma, se acentúa la centralidad de la escuela como institución social y se consolida la tendencia a aumentar la autonomía de la gestión escolar, acompañada, por otro lado, de crecientes intentos por establecer currículos básicos de aplicación nacional, y sistemas de evaluación para acompañar el desempeño escolar y mantener un sistema de información sobre los logros y dificultades que se presentan en el sector educativo.

También sabemos que la descentralización por si misma no es suficiente para resolver los problemas existentes en la educación. Una de las debilidades de la descentralización es que, aunque con algunas excepciones, no existen sistemas centrales o locales de evaluación de resultados del sistema educativo, es decir, no se realizan tareas de seguimiento de las actividades locales exitosas, no se crean procedimientos para evaluar procesos que guíen experiencias valiosas de aprendizaje, no se focalizan acciones para disminuir las desigualdades y casi, sin excepción, no hay políticas de fomento a las innovaciones.

En las Américas tenemos experiencias exitosas de descentralización, de autonomía local de las comunidades y escuelas, de gestión democrática, de enseñanza participativa, de educación para el trabajo y para una ciudadanía responsable, pero ellas no son utilizadas, de la manera sistemática que todos quisiéramos, para definir una política educativa de largo aliento. Los ministros usualmente se encuentran con ministerios de educación que han sido tradicionalmente estructuras institucionales débiles y encuentran igualmente grandes escollos institucionales para promover una política educativa que corrija todas estas deficiencias y reoriente con todo vigor las características de nuestros sistemas educativos.

El nivel de calidad de educación se relaciona con el nivel de calidad de vida de la población en otra vertiente a la cual hoy nos adherimos con fuerza. La calidad de vida está asociada al ejercicio de la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos, e implica un amplio acceso al empleo productivo y bien remunerado. La falta de equidad en los sistemas educativos refleja la inequidad social y económica que caracteriza la sociedad moderna. Lo anterior es nuestro mayor reto si consideramos que en el contexto mundial, América Latina sigue siendo la región menos equitativa en términos de acceso a los bienes económicos y culturales y de distribución del ingreso.

Partiendo de que en un mundo globalizado el principal recurso con el que cuentan los países es la gente, su recurso humano, nuestros gobiernos se han abocado a la tarea de resolver los problemas de recursos, de instituciones, de procesos educativos, de calidad de la enseñanza, especialmente para los habitantes de las zonas marginales urbanas y rurales, para los de las minorías étnicas y para los que requieren educación especial. Se trató de desarrollar

programas de valorización y profesionalización de los docentes, de gestión educativa e incremento de la capacidad institucional, y de orientación bilingüe y multicultural.

Muchos países de la región ya están haciendo renovados esfuerzos para evaluar el desempeño de sus sistemas educativos. En algunos países, dichos esfuerzos son locales y focalizados; en otros, cubren la totalidad del sistema educativo. Crece el número de países que presentan nuevas experiencias de reforma educativa a nivel local o nacional. Las innovaciones y reformas en curso se refieren primordialmente al papel central de la escuela y la calidad del ambiente escolar; a la participación de la familia y la comunidad en el fortalecimiento de la escuela; al proceso de aprendizaje y su evaluación; y a la calidad de la función docente y la gestión educativa. Sus objetivos generales se centran en el mejoramiento de la eficiencia, la equidad y la calidad educativa.

Desde 1998, los Ministerios han identificado los grandes problemas y tendencias de la educación en las Américas, así como las políticas y estrategias de acción para orientar los destinos de la educación y fundamentar la práctica educativa. Ese diagnóstico permanente ha alimentado los acuerdos políticos de los Ministros de Educación y las posibilidades y las implicaciones de la cooperación hemisférica en el campo de la educación.

### **Las Reuniones de Ministros de Educación en el marco de las Cumbres de las Américas**

Tras la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, y la creación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, quedaba claro que la OEA tenía una responsabilidad y oportunidad única para enfrentar los desafíos de la educación con una mirada hemisférica e intersectorial. Desde entonces, y tras la creación de la Unidad de Desarrollo Social y Educación en 1996, comenzamos un trabajo comprometido con el quehacer educativo, que se reflejó en el creciente mandato que los Presidentes y Jefes de Estado le dieron a la OEA a través de las Cumbres de las Américas que se celebrarían en Santiago y en Québec.

El Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre de las Américas (GRIC), constituyó el núcleo político-técnico dinamizador del tema educativo en el Hemisferio. Con su liderazgo, se estaba llevando a cabo la construcción de un consenso entre los representantes de los Ministerios de Educación del Continente y del Caribe, que establecía como principios básicos la equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de la educación.

En la Reunión Ministerial de Mérida, México, de febrero de 1998, los Ministros de Educación enunciaron las orientaciones y propuestas del Plan de Acción que los Presidentes y Primeros Ministros aprobarían posteriormente en la Segunda Cumbre de las Américas.

Quiero destacar asimismo que durante el vigésimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en Caracas en junio de 1998, se reiteró la importancia de los programas de valorización y profesionalización de los docentes, de gestión educativa e incremento de la capacidad institucional, así como de la necesidad de dar respuesta a la deuda histórica con las poblaciones indígenas mediante una educación intercultural bilingüe.

La Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998 fue una oportunidad para estimular el estudio de las experiencias locales y nacionales de reforma

educativa, en el contexto de las políticas de desarrollo social en los países del Hemisferio, y para proponer alternativas de acción cooperativa en el campo de la educación. El estudio diagnóstico de la Secretaría General que se detalla en el apartado anterior fue presentado como insumo para la reflexión en esta oportunidad. Sin duda el debate educativo que se llevó a cabo en el Hemisferio, con ocasión de la Segunda Cumbre en Santiago de Chile, fue exhaustivo.

El trabajo realizado por los Ministerios de Educación se hizo patente en el propio proceso de la Segunda Cumbre de las Américas que tomó como eje central el tema educativo. Estableció como metas cuantitativas la universalización de la educación primaria mediante el acceso con calidad al 100% de los niños y las niñas del Hemisferio para el año 2010, y el compromiso de que al menos el 75% de los jóvenes que inician la secundaria la terminen. Asimismo, quedaron establecidos los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia educativa como rectores de los esfuerzos en el Hemisferio.

La Declaración de Santiago comprometió a los países del Hemisferio a procesos constantes de reforma educativa que pudieran consolidar los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. Este compromiso surgió en un momento en el que se veía como necesario que la profundización de las reformas se acompañaran de un mayor consenso social y respaldo a las políticas de descentralización, administración, evaluación, capacitación y financiamiento. Por otra parte, en muchas áreas se estaba intensificando el conflicto entre los actores sociales, entre ellos los ministerios, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles y el sector privado.

Los Presidentes señalaron a la educación como la clave para el progreso. En dicho encuentro no solamente acordaron adoptar políticas y objetivos similares para mejorar la calidad, la cobertura y la pertinencia de la educación en cada uno de los países. También decidieron crear un plan de acción conjunto de cooperación en materia educativa y ordenaron llevar a cabo la Primera Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del CIDI para reflexionar sobre los compromisos adoptados en el marco de la Segunda Cumbre de las Américas. Dicha reunión tuvo lugar en Brasilia en julio del 1998.

Después de la Segunda Cumbre de las Américas se abrió una nueva oportunidad para la OEA en apoyo al grupo de los once países, conformado en una reunión entre los Ministros que se celebró paralelamente a la Cumbre. La necesidad de crear este grupo encargado del seguimiento de los compromisos educativos fue ratificada en una reunión especial antes de la reunión ministerial de Brasilia, cuya finalidad principal fue formular un programa de seguimiento de los mandatos que en materia de educación expresaron los Presidentes en la Cumbre de Santiago.

En Brasilia los propios Ministros analizaron las políticas educativas a la luz de los esfuerzos de diagnóstico aportados por la OEA y otras organizaciones, para definir los desafíos nacionales y sub-regionales conformando una agenda de trabajo hemisférica coherente con los mandatos de los Presidentes.

Quisiera hacer énfasis en que de los nueve temas relacionados con educación que vienen de la Cumbre de Santiago, la Reunión de Ministros de Educación en Brasilia retoma cinco de ellos en el Programa Interamericano de Educación que pone énfasis en la equidad y la calidad en la educación básica. Surgen entonces los Proyectos Cumbre centrados en la creación de indicadores educativos regionales comparables y en la instalación de un Foro Interamericano de Evaluación. El compromiso de los países se vio alentado por el liderazgo del Grupo de los Once.

Aquí viene algo en lo que se ha avanzado y que se constituye en un eje importante, el Programa Regional de Indicadores Educativos (PRIE). Chile ofreció coordinar esta iniciativa con la cooperación de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Ese programa, creado y aprobado por los Ministros en Brasilia en respuesta a los mandatos de Santiago, es fundamental porque de alguna manera permitiría evaluar los avances educativos a nivel nacional y hemisférico, y nos ayudaría a identificar el impacto de las políticas en el desarrollo de la educación.

No hay duda de que los Ministros a partir de la Cumbre de Santiago se dedicaron a identificar los grandes problemas y tendencias de la educación en las Américas y a proponer posibles alternativas políticas y estrategias de acción para orientar los destinos de la educación y fundamentar la práctica educativa en la transición para el siglo XXI. Los Ministros han realizado la tarea de diagnóstico de la situación educativa de la región en el contexto de los nuevos escenarios a nivel nacional e internacional. Pero también han trabajado asiduamente en las posibilidades y las implicaciones de la cooperación hemisférica en el campo de la educación, que discutiremos en el apartado siguiente.

La Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en abril de 2001, profundiza y define específicamente las responsabilidades hemisféricas en educación a través del Plan de Acción que aprueban los Jefes de Estado y de Gobierno. Del Plan de Acción se desprenden cinco ejes de trabajo: la equidad y la calidad educativa; la gestión, la descentralización y la formación docente; la educación secundaria y su vinculación al mundo del trabajo, especialmente mediante la certificación de competencias laborales; la educación superior, la movilidad académica; y la ciencia y la tecnología y el uso de las nuevas tecnologías al servicio de la educación. Los Ministros retomarían estos ejes temáticos en su próxima reunión ministerial e identificarían también estrategias de cooperación solidaria en torno a los mismos.

Quiero detenerme para compartir algunas reflexiones sobre estos cinco ejes temáticos que han informado nuestras acciones en la OEA desde Québec.

Del análisis diagnóstico que presento en el apartado anterior se desprenden los grandes desafíos que aún tenemos en ofrecer una educación de calidad para todos. La equidad con calidad es una deuda con las niñas y niños del continente. En la región más desigual del mundo, es vital poder ofrecer herramientas para la superación de cada uno de nuestros ciudadanos, y para ello es fundamental comprometernos con la cobertura total de la educación básica, la retención y el mejor desempeño de todos los estudiantes.

Después vienen los temas de gestión escolar, la descentralización, la participación de la sociedad civil y la actualización docente. Aquí quisiera poner especial énfasis en los temas de la descentralización. Este es un proceso que muchos de los Estados del Hemisferio han iniciado a lo largo de los años '90. Sin embargo, la descentralización se ha hecho pero todavía no tenemos, con toda claridad, identificadas sus consecuencias, sus logros y sus fracasos o limitaciones. Si bien se han llevado a cabo estudios nacionales sobre las consecuencias de la descentralización y algunos organismos internacionales han hecho estudios sobre ella en el campo educativo, no se les ha dado la suficiente difusión para que las otras naciones puedan aprender de esas experiencias.

La descentralización plantea grandes desafíos de equidad. En Colombia, por ejemplo, hemos encontrado que la descentralización ha sido supremamente útil en las regiones con poblaciones de mayor poder adquisitivo, que tienen buena administración regional; pero es mucho menos eficaz al nivel de los departamentos con más bajo ingreso per capita. Y allí tendríamos una situación un poco contradictoria. Y es que la descentralización ha ayudado mucho en las regiones mejor organizadas, pero mucho menos en las regiones que no tienen esa organización.

Pese a los grandes avances hacia sistemas más descentralizados, aún quedan desafíos pendientes, en especial en cuanto a la gestión de las escuelas. Hay una limitación también grande de esta política. Sin duda, en la descentralización se ha avanzado, pero eso no significa que en la gestión escolar se haya avanzado. Los directores de escuela siguen siendo directores con muy poca autoridad, con muy poca capacidad para darle una orientación. Seguimos teniendo un director de escuela con esas limitaciones y un sistema que, en general, es un poco jerárquico y autoritario.

Obviamente, donde hay descentralización esos rasgos se han disminuido, pero ese sigue siendo un problema muy importante en nuestro hemisferio. Tampoco se ha avanzado suficiente, pese a los esfuerzos ya realizados, en los temas de intervención y participación de los padres de familia y, en general, de la sociedad civil.

El tercer eje central en que se ha venido trabajando desde Québec es el tema de atención a los jóvenes: análisis de la secundaria, preparación para la universidad. Aquí quisiera hacer énfasis en el gran esfuerzo que se está haciendo en capacitar a la gente para el mercado del trabajo. Allí, desde luego, surge la dicotomía que siempre hay entre la preparación para la universidad, una preparación fundamentalmente académica, y algo de educación vocacional. En la educación vocacional, los países en general siguen encontrando tropiezos para abaratar sus costos y producir mejores resultados. Hay algunas experiencias positivas, pero diría que son la minoría.

Sin duda, ha habido un importante avance en materia de cobertura en la educación secundaria. Desde luego una cosa que limita ese logro es que las tasas de deserción en secundaria también son muy altas. También hay mucho por hacer, y es un asunto importante, en los temas de la certificación de las competencias laborales, tanto en lo que tiene que ver con las habilidades que se consiguen para realizar un trabajo, como también con los conocimientos que el sistema educativo les imparte.

En tiempos recientes se ha hecho énfasis en cómo retener a los estudiantes, los jóvenes que de alguna manera se han salido del sistema; cómo recogerlos a través de los nuevos medios televisivos y de la información para que el auto-aprendizaje ayude a corregir ese problema. Como ya lo hemos dicho, uno de los grandes temas nuevos que nos ha traído la globalización es que los trabajadores calificados han mejorado de manera importante sus ingresos y su presencia en la repartición del ingreso nacional, pero los trabajadores no calificados han tenido un deterioro importante en esos procesos.

Quisiera mencionar ahora el otro asunto, que es un eje temático y hace parte del Plan de Acción de Québec: los temas de educación superior. Definitivamente se ha venido trabajando con una gran intensidad en mejorar la educación básica y la educación secundaria, pero los temas de educación superior de alguna manera se han dejado a un lado. La universidad pública, a lo ancho de las Américas –desde luego esto es mucho más válido para los países latinoamericanos– sigue siendo un problema importante. Aunque hay fundadas razones para afirmar que el énfasis en primaria y secundaria es acertado, la universidad pública ha pasado tiempos muy difíciles que se agravan con la gran dificultad que tienen de movilidad hacia las nuevas áreas de conocimiento y de entrenamiento.

Se ha presentado entonces un notable deterioro en la capacidad de las universidades públicas. Este es un gran problema cuya resolución requiere un mayor esfuerzo. Los problemas que se presentan a nivel de inflexibilidad laboral o de dificultades con el mundo sindical, no pueden llegar al extremo de que no nos preocupemos lo suficiente por ver cómo recuperamos la universidad pública sobre todo para atender los retos de la globalización.

Finalmente, el quinto y último eje temático es el tema de la incorporación de las nuevas tecnologías en la educación; un tema crucial, muy importante. Así lo han identificado los Presidentes y los Ministros de Educación. Sin duda éste va a ser un tema de trabajo por muchos años. No obstante los avances y la importancia de incorporar las nuevas tecnologías en el aula, es vital que tengamos claro que el maestro es un componente fundamental de la educación. No podemos sustituir totalmente los esquemas de enseñanza y aprendizaje tradicionales ni el papel del maestro.

Tampoco podemos desatender los desafíos de equidad en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), y es responsabilidad de nosotros y nuestros gobiernos lograr que todos los niños tengan acceso a los últimos avances tecnológicos. Hay que pensar en las escuelas rurales, en las comunidades indígenas, en las niñas, en los menores con necesidades educativas especiales. Hay que pensar en esos componentes que son importantes.

En seguimiento a este mandato, en la Cumbre de Québec se dio la iniciativa canadiense de crear el Instituto para la Conectividad en las Américas. El Instituto ha sido concebido para apoyar programas de educación y desarrollo. Se ha constituido como un foro de innovaciones en la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación, cuya finalidad es fortalecer la democracia, generar prosperidad económica y hacer realidad el potencial humano. Se han establecido acuerdos de cooperación entre el Instituto de Conectividad y el Portal Educativo sobre todo en el marco del Colegio de las Américas de Canadá.

La Segunda Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del CIDI se celebró en septiembre de 2001, en Punta del Este, Uruguay, con el fin de analizar y emprender estrategias de cooperación en los cinco ejes temáticos. Se firma, además de la Declaración de Punta del Este, la Declaración contra la Violencia que pone el acento en la necesidad de reforzar una educación para la paz, para los derechos humanos y contra la violencia. A partir de entonces, trabajamos en varias iniciativas dirigidas a promover una educación para la democracia, la paz y los derechos humanos.

En esta Segunda Reunión Ministerial se reitera la relevancia de la OEA como el foro privilegiado para el diálogo educativo, encargado de formular políticas sectoriales e implementar acciones colectivas en los diversos temas de la agenda hemisférica.

También en Punta del Este se asume el compromiso de crear la Comisión Interamericana de Educación (CIE) y convertirla en el órgano técnico-político de seguimiento del tema educativo en el marco de la OEA con una representación de todos los Estados miembros. La CIE reconoce, retoma, formaliza y nutre las valiosas actividades realizadas hasta entonces por el Grupo de los Once, que como dijimos realizaba el seguimiento de los compromisos en educación.

Desde la OEA hemos contribuido significativamente para que el Hemisferio cuente con una herramienta educativa que incorpore los últimos adelantos en cuanto a la educación a distancia y el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la formación de recursos humanos. Me refiero al Portal Educativo de las Américas que ha puesto en marcha nuestra Agencia de Cooperación. El Portal Educativo de las Américas fue inaugurado en la Segunda Reunión de Ministros en Punta del Este y desde entonces ha fortalecido nuestra estrategia de acercar a los países del Hemisferio los cursos y seminarios de formación y actualización de recursos humanos, especialmente los que se ofrecen con modalidades de educación a distancia, y de facilitar la información y la transparencia en el programa de becas de la OEA.

A la fecha el Portal está disponible en los cuatro idiomas oficiales de la OEA y merece ser destacado que, desde su lanzamiento, ha recibido más de 125 millones de accesos de 202 países del mundo, cuenta con algo más de 3 millones de usuarios y mensualmente brinda servicios a casi 30.000 ciudadanos de las Américas. Adicionalmente ha ofrecido oportunidades de formación a más de seis mil docentes de los distintos países del Hemisferio, y cuenta con programas de formación de maestros en equidad y calidad para América Latina y el Caribe. Ha establecido también acuerdos de cooperación con instituciones de excelencia tales como la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y con la Organización Universitaria Interamericana como una estrategia para ofrecer conjuntamente diplomados y maestrías en los distintos temas de las Cumbres de las Américas.

En Québec se enfatizó también en la necesidad de incorporar a la sociedad civil en los esfuerzos educativos, así como de impulsar acuerdos de trabajo colaborativo con las distintas agencias. En ese marco hemos llevado a cabo, antes de las reuniones ministeriales, encuentros interagenciales con el objetivo de apoyar con más fuerza los objetivos educativos de los países. En seguimiento a los compromisos asumidos de fortalecer la participación de la sociedad civil en la educación, la OEA desarrolló un foro virtual interactivo en donde más de

3.000 organizaciones fueron consultadas sobre los desafíos educativos. Posteriormente, se eligieron dos organizaciones para representar la sociedad civil en la Reunión de Ministros en Punta del Este. De igual manera se invitó a la Corporación Participa que representaba al sector privado.

En la Tercera Reunión de Ministros de Educación celebrada en México en agosto del 2003, los Ministros enfatizaron tres de las cinco líneas claves. Equidad y calidad, que debería analizar el problema del fracaso escolar en la educación básica y, en los países del CARICOM, los programas de educación inicial y preescolar; la reforma de la educación secundaria y su vinculación al mundo del trabajo con especial atención a las experiencias que, desde la escuela y sin descuidar la formación integral, certificaron competencias laborales para integrarse más fácilmente al mercado laboral; y la formación de docentes como agentes clave en un proceso de mejora de la calidad educativa.

En esta Tercera Reunión Ministerial se acordaron tres proyectos hemisféricos que nos han permitido sumar, a los recursos disponibles para la cooperación mediante el Fondo Especial Multilateral del CIDI (FEMCIDI), recursos especiales para asegurar que se genere una acción colectiva en pro de la educación en los temas claves ya expresados de equidad y calidad, así como en formación docente, educación secundaria y certificación de competencias laborales. También se reafirmó la importancia del Proyecto Cumbre que se había iniciado desde la Reunión de Brasilia sobre Indicadores Educativos bajo la coordinación de Chile y que ahora pasaba a México. Brasil continuaría con el Proyecto de Evaluación que se articularía al proyecto de indicadores mediante un trabajo de colaboración entre Brasil y México.

En respuesta al nuevo espíritu de la OEA de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en el quehacer educativo y en los compromisos ministeriales, el Ministerio de Educación de Colombia, la Secretaría Técnica y la Secretaría de Cumbres, llevaron a cabo una reunión con organizaciones de la sociedad civil en Bogotá. Como resultado de esa consulta, la Asociación de Maestros de Trinidad y Tobago y la Confederación de Organizaciones de Discapacidad Intelectual (CONFE) participaron en la Tercera Reunión Ministerial y se comprometieron, en nombre de la sociedad civil, a colaborar en los proyectos hemisféricos.

Con el BID y la Secretaría de Educación de México se organizó una sesión sobre financiamiento de cooperación en educación en el marco de la Tercera Reunión Ministerial. El objetivo fue destacar los impactos en el desarrollo de la inversión en educación y realizar un análisis técnico de la disponibilidad de recursos para el sector educativo en América Latina y el Caribe. Se convocó en una mesa de diálogo a Ministros de Educación, a Ministros de Hacienda y a Ministros de Economía, así como a líderes empresariales representantes de la región. En congruencia con esto, en la Tercera Reunión Ministerial se discutió la necesidad de desarrollar mecanismos innovadores que permitieran el canje de la deuda por educación, propuesta que luego manifestaron en otros foros regionales y mundiales.

Para reforzar el compromiso de los Presidentes en la Tercera Cumbre, firmamos con México un acuerdo que autoriza a la OEA a utilizar gratuitamente el Satélite Mexicano Edusat, con cobertura hemisférica, para apoyar la formación de maestros y contribuir así a la equidad y calidad educativa mediante el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información,

a través de telecentros o plazas comunitarias dotadas de Internet que permitan acercar el conocimiento a las zonas más remotas y marginadas. Se inauguró también el Canal Educativo de las Américas para ser utilizado por todos los países en la transmisión de contenidos educativos para docentes.

La Primera Sesión de la Comisión Interamericana de Educación se celebró también en agosto de 2003 en México. Se le otorgó a las autoridades de la CIE y al Consejo Ejecutivo, representado por las cinco sub-regiones, la responsabilidad de impulsar un Plan de Trabajo permanente desde la III Reunión Ministerial de Educación a la IV Reunión Ministerial que se llevará a cabo en Trinidad y Tobago en 2005. Con la Comisión Interamericana de Educación en funcionamiento pleno a partir de 2003, el sistema interamericano cuenta con un órgano de reflexión crítica y de construcción de consensos sobre los desafíos educativos del continente y el Caribe.

A lo largo de estos años hemos fortalecido nuestras alianzas con otras agencias internacionales comprometidas con la educación, especialmente en el proceso ministerial y en acciones de cooperación concretas. Esto queda en evidencia tras los esfuerzos realizados especialmente en Punta del Este y con mayor vigor en México. Estoy convencido de que las agencias, los organismos, pueden trabajar colaborativamente para hacer un aporte significativo en el Hemisferio para el avance de la educación de nuestros niños y niñas.

### **La cooperación solidaria en las Américas**

Para principios de la década de 1990, habíamos aprendido que era necesario transitar de una cooperación vertical y unidireccional a una concepción de la cooperación técnica horizontal y solidaria donde los países compartieran sus experiencias, y los técnicos nacionales llevaran a cabo las tareas de implementación de nuevas iniciativas.

Como mencionaba anteriormente, la Cumbre de las Américas nos había dado una responsabilidad singular, la de servir de Secretaria Técnica de los procesos ministeriales que debían tomar los mandatos de la Cumbre y asumirlos como prioridades nacionales y hemisféricas. En ese sentido, era prioritario concentrar la cooperación técnica en los temas identificados. De esta manera la cooperación técnica no se limitaría a una relación Norte-Sur, sino que sería la fuente para fortalecer también la cooperación técnica horizontal Sur-Sur y Sur-Norte. Como consecuencia de esto, la cooperación horizontal de los países en desarrollo ha ocupado un lugar destacado entre los instrumentos de apoyo a las políticas nacionales que debe ser ampliada y estimulada.

Para incrementar el impacto de la cooperación técnica de la OEA fue necesario implementar proyectos de mayor magnitud. No fue suficiente la selección más estricta de los campos de acción, ni la disminución del número de actividades. Hubo que buscar nuevas fuentes de financiamiento, externas al presupuesto de la Organización, y trabajar con mayor regularidad e intensidad con otras organizaciones interamericanas e internacionales. Asimismo, se logró que los gobiernos comprometieran recursos propios para asumir parte del costo de los proyectos. Las circunstancias señalaron la conveniencia de que las organizaciones

multilaterales de cooperación técnica ejecutaran con técnicos nacionales muchas de las tareas hasta ahora ejercidas por expertos internacionales.

El trabajo de la Secretaría General adoptó una forma diferente en el área de cooperación técnica en cuanto a educación, ya que a partir de la Cumbre quedaba claro que nuestras actividades deberían apoyarse de manera creciente en una mayor coordinación y cooperación con otras instituciones internacionales y financieras para avanzar hacia las metas del programa mundial Educación para Todos.

El hecho de que instituciones como el Banco Mundial y el BID hubieran destinado centenares de millones de dólares a financiar programas en educación, constituía una garantía de trabajo cooperativo y un espacio para una efectiva acción colectiva.

Desde Brasilia y hasta México, la OEA fortaleció a través de la Secretaría General y de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, su estrategia de cooperación solidaria y solidificó las bases para un proceso sin interrupción, donde cada mandato, cada Ministerial, cada Cumbre, construirían con base en lo avanzado hasta el momento, sin tener que empezar todo de nuevo.

En Brasilia se experimenta un hecho sin precedentes. Por primera vez en una reunión de planeación con representantes de casi todos los países del Hemisferio, se programaron los recursos de cooperación de 1999 para impulsar actividades de cooperación solidaria en proyectos de equidad destinados a compartir las experiencias que Argentina, México, Brasil y El Salvador tenían en torno a los programas compensatorios. Se apoyaron estrategias de educación con perspectiva de género para impulsar el tránsito de las niñas hacia la secundaria, y programas que ponían el acento en la inclusión de menores con discapacidad a la escuela regular.

Brasil encabezó también, con recursos del FEMCIDI, un proyecto de capacitación para el trabajo en el Mercosur y posteriormente con los países Andinos. Dentro del compromiso con poblaciones indígenas se apoyó un proyecto de educación multicultural bilingüe con comunidades indígenas y la generación de un modelo de educación para niños y niñas migrantes y trasmigrantes. La educación ambiental fue otro tema apoyado por la OEA en colaboración con otras agencias. La preocupación por el uso de las nuevas tecnologías estaba apenas emergiendo, pero sin embargo se trabajó en un proyecto FEMCIDI de telemática educativa para docentes. A la par de estos proyectos multilaterales, la Primera Reunión de Ministros de Educación aprobó dos Proyectos Cumbre mencionados en el apartado anterior: El Proyecto de Indicadores Educativos Comparables (PRIE) y el Proyecto de Evaluación de la Calidad Educativa.

Trabajamos en ese contexto con los gobiernos y apoyamos a las instituciones nacionales. Se coordinaron acciones y programas con los bancos multilaterales y Naciones Unidas, y colaboramos con los gobiernos en la preparación de diagnósticos, en la formulación de políticas y estrategias de cooperación y en el intercambio de experiencias y la difusión de conocimientos.

En la Segunda Reunión de Ministros de Educación se establece como programa estratégico la creación de un “Portafolio Permanente de Programas Consolidados”, que reúne programas educativos nacionales que responden a los cinco ejes temáticos de la Cumbre de Québec. En muchos casos se cuenta además con estrategias de disseminación que aprovechan el uso de las nuevas tecnologías. Un aspecto clave de los programas consolidados es que son ofrecidos gratuitamente a los otros países, lo que reafirma el concepto de cooperación horizontal solidaria.

Esta ha sido una tarea que ha animado la cooperación horizontal solidaria y que ha permitido compartir experiencias significativas entre los Estados miembros. La Unidad de Desarrollo Social y Educación desarrolló una metodología de transferencia crítica de los programas consolidados que, además de un taller presencial, cuenta con una estrategia virtual que permite que un número mayor de personas tenga acceso a esas experiencias y al proceso educativo. A esta metodología de apoyo se le llamó Construcción de Conocimiento y Asesoría en Red (CONARED).

La iniciativa de CONARED es de bajo costo y de alto impacto para la cooperación horizontal, ya que permite, mediante medios virtuales, capitalizar lecciones aprendidas y propiciar que los equipos técnicos de los diferentes Ministerios de Educación puedan aprender de las experiencias de otros. El concepto de un conocimiento generado y compartido que ha estado trabajando la banca de desarrollo cobra una dimensión de “empoderamiento” de los Ministerios de Educación, que refuerza la cooperación horizontal solidaria.

Durante el año 2002 y principios de 2003, se llevaron a cabo seis seminarios de transferencia de programas educativos consolidados: Enlaces de Chile; EDUCO de El Salvador; Informática Educativa de Costa Rica; Educación a Distancia para Adultos de México; Gestión Educativa y Escolar de Argentina y México; Educación Intercultural Bilingüe con líderes indígenas, académicos y directores de educación indígena de nueve países.

A este proceso se incorporaron los países del Caribe, para lo cual se llevó a cabo un seminario para los miembros del CARICOM en el Instituto de Estudios Avanzados para las Américas que se inauguró en Miami, donde se compartieron los programas consolidados que previamente se habían ofrecido para los países de América Latina, y se propició una reflexión sobre las mejores maneras de aplicarlos a los contextos caribeños. Mediante esta metodología, y bajo la estrategia de CONARED, la mayoría de los países de las Américas ha participado de los beneficios de la cooperación horizontal.

Mirando este tema desde un ángulo diferente es necesario crear, con una metodología homogénea, una red de información que nos ayude a identificar en cada país, por ejemplo, qué aprenden los niños en la escuela, cómo se atienden los problemas de la deserción, la repetición y la reinserción, cuáles son los insumos que reciben las escuelas, cómo se están midiendo los procesos de aprendizajes y el rendimiento de los graduados de cada establecimiento educativo. Se requiere evaluación, estadísticas, investigación para que los países las puedan incorporar en las políticas educativas.

Quedó claro que el objetivo de la cooperación debía ser el apoyo a las instituciones y a los recursos humanos de los países miembros, en congruencia con los temas definidos como prioritarios por los Jefes de Estado y de Gobierno, y asumidos como estrategias por los Ministros de Educación. Bajo esta convicción, la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA como Secretaría Técnica, generó un modelo que les permitió a los Ministros en las Reuniones Ministeriales retomar las prioridades expresadas por los Mandatarios en las Cumbres y construir proyectos hemisféricos de cooperación técnica, utilizando para ello recursos provenientes del Fondo Especial Multilateral del CIDI.

De esta manera pudimos ofrecerle a los países, mediante una estrategia de apoyo mutuo con nuestra Agencia de Cooperación para el Desarrollo, fortalecer la cooperación horizontal mediante la planeación de los recursos de la cuenta de educación del FEMCIDI para desarrollar proyectos hemisféricos en los ejes temáticos de la Ministerial.

La Secretaría Técnica asumió la responsabilidad de mantener en contacto permanente a todos los coordinadores sub-regionales de los proyectos hemisféricos y buscar financiamiento externo. A este compromiso se le añadía un fondo cuya utilización debería ser definida por los propios países a través de la Comisión Interamericana de Educación.

Se invitó también a agencias y organismos técnicos y financieros con vocación interamericana para apoyar los proyectos hemisféricos. La UNESCO, la UNICEF, la Organización Iberoamericana de Educación, el Convenio Andrés Bello, el BID y el BM dieron a conocer, mediante un esfuerzo de concertación interagencial convocado por la Secretaría General, sus aportes a cada uno de los proyectos hemisféricos.

De esta manera, la OEA contaba para el año 2004 con una sólida estrategia de cooperación solidaria que lograba alinear los mandatos políticos de los Presidentes, Jefes de Estado y de los Ministros de Educación con acciones técnicas concretas, consultando permanentemente con organizaciones de la sociedad civil y trabajando colaborativamente con agencias internacionales y regionales. Crecientemente, las herramientas de la OEA fueron enmarcándose y moldeándose a las necesidades de los Estados. Aún queda mucho por hacer, pero este fue definitivamente un paso en la dirección correcta.

### **Un nuevo compromiso hemisférico con la educación**

Desde 1996 a la fecha se ha podido generar un mecanismo de doble vía entre los mandatos de las Cumbres de las Américas que son analizados y asumidos sectorialmente por los Ministros de Educación en las Reuniones Ministeriales. Posteriormente se trabajó de manera técnica a través de la Comisión Interamericana de Educación mediante proyectos hemisféricos de cooperación, con el apoyo de otras agencias de financiamiento y las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil. Este mismo esfuerzo se realizaría en preparación de la siguiente Cumbre. La Comisión Interamericana prepararía una propuesta de texto que reflejara por un lado los avances y logros, y por el otro los temas pendientes y desafíos para presentar a los Ministros. Estos, mediante el Presidente de la Reunión de Ministros, la presentarían ante el Grupo de Seguimiento de los Compromisos de la Cumbre de las Américas para ser incorporada en el Plan de Acción de la Cumbre.

Consecuentemente, en la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno mantuvieron la visión de Québec sobre el rol fundamental de la educación como base del desarrollo y como estrategia de combate a la pobreza y la exclusión.

Para finalizar quisiera poner énfasis de nuevo en que tenemos la responsabilidad de comprometer a todos los ciudadanos de las Américas en la vasta tarea de cambio educativo en la que se han comprometido los Presidentes y Primeros Ministros. Se trata de una tarea gigantesca en materia de formulación de políticas públicas y estrategias de acción educativa, que deben incorporar en sus cometidos a la sociedad en su integridad.

Si queremos resultados efectivos, necesitamos sumar la voluntad política y los esfuerzos de los gobiernos, los Congresos, los gobiernos regionales. Necesitamos el concurso de los distintos actores del proceso de la educación profesores, académicos, alumnos, sus padres, organizaciones gremiales del magisterio, sectores productivos, autoridades locales y la activa participación del resto la sociedad civil.

En la práctica, para hacer de la educación el factor fundamental que debe permitir a nuestros países enfrentar los retos de la globalización es necesario, antes que nada, tomar conciencia de los graves problemas que afectan a la educación en las Américas.

En 1999 en Cartagena, Colombia, se celebró una reunión de expertos para diseñar un programa de educación para la paz en el Hemisferio. Este esfuerzo tuvo su origen en el reconocimiento de que, partiendo de un marco ético común, la educación puede reducir la violencia no sólo a nivel nacional sino internacional. Es importante que en el Sistema Educativo nunca se transija con la tácita aceptación de la violencia, ni con la violencia como consecuencia de la evolución política, ni con la violencia como método de lucha. Están allí, como ejemplo irrepetible, tantas universidades públicas de América Latina donde los jóvenes fueron preparados para la lucha armada para luego incorporarse a algunas de las más deplorables escuelas y movimientos terroristas.

Nuestros esfuerzos están dirigidos a que la educación sea la espina dorsal de nuestra estrategia de crecimiento y forme ciudadanos responsables, que tengan los conocimientos, los valores, las habilidades para transformarse a sí mismos y a su entorno.

De que seamos capaces de transformar nuestros sistemas educativos depende el que podamos formar ese perfil de ciudadanos autónomos, informados, eficientes, responsables y tolerantes, capaces de asumir una actitud crítica frente a la información, que valoren la práctica democrática, la solución pacífica de los conflictos y la búsqueda de consensos y, por lo tanto, puedan acceder a una calidad de vida que asegure el desarrollo de las instituciones democráticas y la paz social.

De las reformas educativas que podamos impulsar y llevar a feliz término, dependerá también el que esos ciudadanos adquieran el conocimiento, los valores y las habilidades que les permitan adaptar o crear innovaciones tecnológicas para competir internacionalmente y asegurarse una adecuada inclusión en el mundo del trabajo en condiciones de mayor igualdad en los ingresos.

Es fundamental otorgarle a los jóvenes una educación que les permita cuestionar su realidad y poner en marcha sus ideales de juventud, sus propuestas y esperanzas, para que no reduzcan sus ofertas a consideraciones pragmáticas y utilitarias. Es fundamental que aprendan que la política, las acciones públicas o estatales están allí para el mejoramiento social, para la búsqueda de una mayor equidad económica, para contribuir a la igualdad de oportunidades. Es fundamental también formar en los estudiantes un sentido de responsabilidad y del deber con la sociedad.

Sólo mediante la firme convicción de que la educación es tarea de todos y de que nuestra mayor riqueza radica en las mujeres y los hombres de nuestro hemisferio, podremos avanzar en los desafíos de una educación a la altura de las exigencias del siglo que comienza; de una educación para la paz y contra la violencia que les permita desarrollar habilidad para razonar, para aprender por su propia cuenta, que los haga capaces de analizar y optar, de argumentar sin usar la fuerza, y de comprenderse a sí mismo y a los demás. Ciudadanos así formados, en lugar de actuar con docilidad o conformismo, serán capaces de respetar y valorar la diversidad y evitar los brotes de violencia urbana y rural.

## **XV. CULTURA**

---

La cultura y la promoción de su diversidad ha sido constante en la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde su creación. Ella fue reforzada por los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno en la Primera Cumbre de las Américas de Miami en 1994. El papel reciente de la cultura en la OEA partió de la necesidad de enfatizarla como factor de desarrollo y parte importante de los procesos de integración regional. Sólo mediante el respeto a la diversidad cultural es posible avanzar en la agenda americana.

La Cumbre de las Américas solicitó a la OEA y al BID fortalecer los planes y programas que pudieran facilitar el intercambio cultural entre las naciones del Hemisferio. Se trataba, por tanto, de una oportunidad para que las instituciones del sistema interamericano recuperaran la cultura como motor de la hermandad entre los pueblos y como una estrategia que permitiera ser parte del proceso de integración comercial que se planteaba.

Es con base en este llamado de los Jefes de Estado y de Gobierno que creamos la Oficina de Asuntos Culturales en 1997, gracias al Protocolo de Managua que abrió las puertas a la transformación de la Organización en una institución más dinámica y eficaz, en consonancia con las nuevas exigencias y desafíos que enfrentaba el Hemisferio. Esta Oficina se dedicó a la reflexión estratégica y a la formulación de políticas y programas en el campo de la cultura

En su momento se reconoció que la eficacia de las fórmulas políticas y económicas diseñadas para consolidar la integración hemisférica dependería, en gran medida, de que la integración no fuese vista como un obstáculo para la diversidad cultural de los países miembros y que el diálogo intercultural fuese enriquecedor.

En la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en 1998, se insistió en la necesidad de incorporar los valores culturales a los procesos de integración. La Declaración de Santiago pone especial énfasis en que es necesario respetar las identidades culturales y configurar una trama de valores e intereses comunes que ayuden a fortalecer los procesos de integración hemisférica.

### **El Programa Interamericano de Cultura**

Bajo el marco arriba mencionado y luego de un proceso de concertación y diálogo, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) y la Asamblea General aprobaron en 1998 el Programa Interamericano de Cultura, que reconoce como la mayor riqueza de la región a su gente y sus manifestaciones culturales tangibles e intangibles. El propósito de este Programa es respaldar los esfuerzos de los Estados miembros y fomentar la cooperación entre ellos en cuatro áreas prioritarias: diversidad cultural; difusión y protección del patrimonio cultural; formación de recursos humanos y el estímulo a la creatividad; y fomento del turismo cultural.

Este Programa delineó por primera vez, de manera consensuada, las acciones puntuales a seguir por la Organización y sus Estados miembros relativas a la cultura y dio la pauta para incorporar posteriormente estos lineamientos al proceso de Cumbre de las Américas, lográndose la Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Cultura, y la creación de la Comisión Interamericana de Cultura (CIC).

Con el objetivo de promover, difundir y preservar la cultura interamericana, la OEA ha desarrollado programas y proyectos en las áreas de patrimonio cultural, bibliotecas, archivos, artesanías y artes musicales, dentro de los que se destacan las publicaciones de la Revista Interamericana de Bibliografía (RIB), la colección Interamer de estudios especializados, y el apoyo especial que desde la Secretaría General hemos dado a la consolidación de las orquestas juveniles de las Américas.

Los proyectos adelantados por la Secretaría General en materia cultural han variado de acuerdo a las prioridades establecidas en el proceso de Cumbre de las Américas. El centro de acción de estos proyectos se ha desplazado hacia el respaldo de los esfuerzos de los Estados miembros en el diseño y la formulación de políticas.

La Tercera Cumbre de las Américas en 2001, celebrada en Québec, dio un paso adelante en relación con el tema cultural en la agenda hemisférica. El Plan de Acción de Quebec otorgó una nueva dimensión al respeto y la valoración de la diversidad cultural, al considerar que ellos contribuyen al dinamismo social y económico, y son un factor positivo en la promoción de la gobernabilidad, la cohesión social, el desarrollo humano, los derechos humanos y la coexistencia pacífica en el Hemisferio.

### **Cultura y desarrollo**

En congruencia con esta visión, en el año 2001, conscientes de la centralidad de la cultura en el desarrollo, impulsamos el tema cultural bajo el parámetro del respeto a la diversidad cultural y su impacto en el desarrollo, y reorientamos el área de cultura. La Oficina de Asuntos Culturales fue incorporada a la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE), con el fin de garantizar una mirada cultural integradora y coherente. Es bajo esta mirada que se analizan las políticas sociales del continente para, en torno a sus resultados, repensar la cultura como el elemento integrador de los esfuerzos sociales.

La nueva composición de la Unidad de Desarrollo Social y Educación, responde a un enfoque intersectorial del desarrollo, bajo la absoluta convicción de que sólo el trabajo coordinado de diferentes disciplinas puede lograr condiciones más dignas de vida en nuestros países.

La cultura en la OEA trasciende hoy las bellas artes, las prácticas artísticas y tradicionales, las manifestaciones folclóricas y artesanales, aunque las comprende. La cultura se incorpora en el amplio espectro del desarrollo humano y se reconoce como medio y fin del desarrollo de nuestras naciones. Comprendemos dentro de la OEA que los valores y las normas culturales son determinantes en la consecución de metas sociales y económicas, y que su reconocimiento e inclusión son esenciales en la definición e implementación de políticas económicas, educativas, laborales y sociales.

### **El desafío de identificar y preservar una cultura hemisférica común**

En respuesta al mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Tercera Cumbre de las Américas, celebramos en Cartagena de Indias la Primera Reunión Interamericana de

Ministros de Cultura en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, que se llevó a cabo en julio de 2002. En esta reunión se reconoció que la diversidad cultural es la unidad espiritual del continente, que constituye nuestra fortaleza como región y el punto de partida y de llegada de nuestros esfuerzos por lograr la integración.

Igualmente, se reflexionó sobre el rol de gobiernos, instituciones multilaterales y sociedad civil en la tarea de defender las culturas y la diversidad cultural y lingüística bajo el signo de la globalización y mayores redes de interconexión e interdependencia. Así mismo, se encontraron dos desafíos simultáneos: ¿cómo identificar esos elementos que constituyen nuestra cultura común, en la que nuestros valores y principios convergen?; y ¿cómo preservar los elementos que definen la identidad cultural de nuestras naciones en sus muy diversas formas culturales y lingüísticas?

La Declaración de Cartagena identificó elementos en torno a los derechos culturales, la cultura y la equidad, el respeto al patrimonio cultural y la relación entre cultura y desarrollo. Se subrayó la importancia de reconocer los derechos culturales como parte sustantiva de los derechos humanos, la necesidad de promover políticas socioculturales orientadas a integrar a aquellos en situación de vulnerabilidad, la urgencia de darle mayor preeminencia a las políticas culturales dentro de las políticas públicas, y la relevancia de fortalecer los sectores y las industrias culturales en el contexto de las negociaciones comerciales y los procesos de integración.

El Plan de Acción aprobado en Cartagena, que acompaña la Declaración, constituye una importante orientación para el diseño de políticas nacionales y hemisféricas, y sienta las prioridades para las autoridades de cultura. Es sobre estas prioridades que la OEA ha estado trabajando decididamente: la conformación de la Comisión Interamericana de Cultura, el fortalecimiento de la cooperación horizontal en cultura, el análisis de la creación de un Observatorio Interamericano de Políticas Culturales (OIPC), la coordinación interagencial y la participación de la sociedad civil.

El Estado debe desempeñar un papel fundamental en la empresa de reconocer y respetar los patrimonios culturales, entendidos como motor de desarrollo, y de articular nuestras culturas con las exigencias de la globalización. Nada hace tanto daño a nuestras culturas como un Estado al margen de sus responsabilidades sociales. Las culturas de violencia, de marginalidad, de discriminación, son una consecuencia de falta de Estado y falta de solidaridad. Debilitan así nuestra identidad cultural y nos alejan de la búsqueda de una cultura común; generan problemas que destruyen el tejido social y las actividades que identificamos como culturales.

### **Cooperación para el desarrollo de políticas culturales**

En la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, los países asumen que a la democracia le corresponde un profundo compromiso con el pluralismo, la diversidad, la no discriminación, la tolerancia, el respeto de las opiniones ajenas, la equidad, la igualdad. Queda plasmado que la democracia no habría sido posible sin una visión compartida del mundo y del hombre, sin una cultura que nos une no sólo por tradición sino por convicción en un futuro.

En congruencia con los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas, se han fortalecido las alianzas y los puentes de comunicación con la sociedad civil. La Secretaría General estableció, como pionero, un Foro Virtual de Consulta a la Sociedad Civil antes de la Primera Reunión Ministerial de Cultura, para promover la participación de las organizaciones de la sociedad en la definición de prioridades y acciones sobre promoción de la diversidad cultural en el Hemisferio. Se espera reactivar este mecanismo e incluir un mayor número de comunidades indígenas, de universidades y centros académicos y culturales, entidades de medio ambiente, grupos educativos e industrias culturales.

Gracias al compromiso asumido por los países y al apoyo de la Unidad de Desarrollo Social y Educación, como Secretaría Técnica del proceso, se logró instalar en septiembre de 2003 la CIC, luego de un amplio proceso de consulta. Esta Comisión, formada por los representantes técnicos de los Ministerios de Cultura del Hemisferio, es la responsable de construir el diálogo intergubernamental interamericano en materia de cultura para dar seguimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas y de las Reuniones Ministeriales.

La CIC ha contribuido al seguimiento de los compromisos emanados de la Tercera Cumbre de las Américas y analizados en la Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Cultura en Cartagena de Indias, 2002, y garantiza el cumplimiento de los mandatos de la ministerial.

Otro de los mandatos emanados de la Primera Reunión de Ministros de Cultura, y que se ha convertido actualmente en el proyecto más ambicioso de la Secretaría General en esta área, es la creación de un Observatorio Interamericano de Políticas Culturales (OIPC) que tendría como tareas principales la recopilación y difusión de información especializada sobre el sector cultural; la promoción de la investigación sobre políticas culturales y sobre la diversidad cultural; y el diseño de indicadores para medir el impacto de la cultura en la economía. Desde 2003, hemos apoyado a los Estados miembros tanto para la realización del estudio de factibilidad como en la implementación de una estrategia para su puesta en marcha con el objetivo de que los Ministros puedan tomar decisiones al respecto en la Segunda Reunión Ministerial de México.

Los lazos de cooperación entre los Ministerios y autoridades de cultura se han consolidado no sólo mediante la creación de la CIC, sino del impulso a la cooperación horizontal solidaria. Hemos desarrollado, por intermedio de la Unidad de Desarrollo Social y Educación, una Estrategia de Cooperación Horizontal que permite a las autoridades de cultura fortalecer sus políticas y programas a través del intercambio de experiencias.

Para dar inicio a esta Estrategia, la Unidad elaboró un Portafolio Permanente de Programas Consolidados en Cultura, que recoge los programas de mayor sostenibilidad y trascendencia ofrecidos por los propios Ministros de Cultura. Además, puso en marcha una metodología de transferencia crítica que permite a los Ministerios de Cultura seleccionar los programas del Portafolio que desean analizar en profundidad y realizar talleres de intercambio de conocimiento en los países donde estos se ejecutan. En el desarrollo de los talleres de intercambio, los representantes de los Ministerios elaboran proyectos piloto que permiten la transferencia del programa que se analiza a cada contexto nacional. El primero de estos talleres se realizó

en Canadá en octubre de 2003 sobre “Diversidad Cultural, Empleo e Intercambios para Jóvenes” y contó con la representación de 10 Estados miembros.

La Secretaría General diseñó y actualmente ejecuta esta Estrategia de Cooperación Horizontal en Cultura, atendiendo a la creciente voluntad de las autoridades de cultura de capacitarse y fortalecerse a través de un diálogo continuo. Si bien el impulso y la coordinación de esta Estrategia por parte de la Secretaría General son fundamentales, el éxito de este proyecto de cooperación depende principalmente del decidido compromiso de las autoridades de cultura y de su permanente comunicación con la OEA.

En agosto de 2004 se celebrará la Segunda Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Cultura, que tiene como desafío principal analizar el lugar que ocupa la cultura en los procesos de desarrollo social e integración económica hemisférica. Bajo ese marco, los Ministros analizarán tres temas: la cultura como generadora de crecimiento económico, empleo y desarrollo; la cultura como instrumento de cohesión social y combate contra la pobreza; y los retos a los que se enfrentan las industrias culturales.

Es necesario destacar el papel de la Secretaría General en torno a la cooperación interagencial sobre diversidad cultural que se ha establecido mediante encuentros con la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), el BID, el Banco Mundial, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), el Fondo Nacional para las Artes, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Convenio Andrés Bello (CAB), la UNESCO, la Red Internacional de Políticas Culturales (RIPC) y la Federación Internacional de los Consejos de las Artes y Agencias Culturales (FICAAC).

Algunas de estas organizaciones adoptaron la Estrategia de Cooperación Cultural Interagencial, en el marco de la Primera Reunión Ministerial y de la Comisión Interamericana de Cultura, para apoyar los compromisos sobre la promoción y el respeto de la diversidad cultural en las Américas.

### **La necesidad de revalorar las estrategias de promoción cultural**

La cultura no puede ser más la “dimensión olvidada del desarrollo”. La dinámica continental exige que la cultura cobre mayor relevancia en la definición y ejecución de políticas gubernamentales que continúan avanzando hacia una concepción intersectorial del desarrollo. Sin embargo, las políticas culturales ocupan un lugar rezagado dentro de las agendas de desarrollo, lo que se refleja primordialmente en los escasos recursos que reciben de los presupuestos nacionales. Uno de los principales retos de la región es lograr el verdadero respeto por la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracteriza al Hemisferio, y esto requiere colocar esta diversidad en el centro de las estrategias de desarrollo a nivel nacional, sub-regional y hemisférico. Infortunadamente estas políticas también se deben reflejar en la magnitud de los recursos que se asignan en la OEA a los temas culturales.

Así mismo, la globalización y sus efectos continúan representando un desafío y una oportunidad para nuestra diversidad cultural. Las industrias culturales, el comercio de bienes

culturales y los derechos de propiedad intelectual, son cuestiones que deben tenerse presente en los procesos de apertura económica y de negociaciones comerciales. El impacto del sector cultural en las economías nacionales y en los flujos de comercio internacional debe continuar siendo un tema prioritario de estudio y análisis para las autoridades culturales y las agencias internacionales.

La Secretaría General, consciente del impacto que el cine tiene en la formación y respeto por la diversidad cultural, ha desarrollado con el BID estrategias para fomentar su difusión y su reconocimiento. Este tema, aunado a la necesidad de revalorar las estrategias de promoción de la diversidad cultural mediante el uso de nuevas tecnologías y de fortalecer el Museo de las Américas, tendrá que repensarse para conformar una estrategia interamericana de impulso a la cultura como factor crítico del desarrollo.

También se deberá continuar fortaleciendo el uso de las nuevas tecnologías de comunicación y la Internet en la consolidación de alianzas, en el intercambio de información y en la valoración de la diversidad cultural en el Hemisferio. Estas nuevas tecnologías serán especialmente relevantes en la creación del Observatorio Interamericano de Políticas Culturales y en el desarrollo de la Estrategia de Cooperación Horizontal.

## **XVI. CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

---

La Oficina de Ciencia y Tecnología de la Organización coordina y facilita el desarrollo de actividades que promueven el cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General de la OEA, de las Cumbres de las Américas y de otros entes representativos del Hemisferio, en temas relacionados con ciencia, tecnología e innovación. Igualmente promueve su interacción con otras áreas tales como comercio, educación, desarrollo social, desarrollo sostenible y medio ambiente, tecnologías de la información, comunicaciones, desarrollo empresarial y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (PYMEs), en un esfuerzo por contribuir directamente a la reducción de la pobreza en los Estados miembros de la Organización.

La Oficina de Ciencia y Tecnología apoya al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) en la organización de reuniones hemisféricas de Ministros y Altas Autoridades en Ciencia y Tecnología, y proporciona asesoramiento en temas científicos y tecnológicos.

En 1996, el entonces Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos rediseñó sus actividades de acuerdo a las necesidades de los países y a las recomendaciones de la Cumbre de las Américas de Miami y la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología del Hemisferio realizada en Cartagena, Colombia en 1996. De esta manera, en 1997 se creó la Oficina de Ciencia y Tecnología.

Este capítulo presenta los esfuerzos, impactos y retos más importantes de la Oficina de Ciencia y Tecnología desde 1994 a la fecha.

La Oficina de Ciencia y Tecnología ha visto sus recursos humanos y financieros reducidos como consecuencia de cambios en la Organización. Sin embargo, ha mantenido e inclusive acrecentado su rol hemisférico como articuladora y coordinadora de políticas en ciencia, tecnología e innovación, así como fomentadora del desarrollo científico y tecnológico a través del apoyo a programas, proyectos e iniciativas en diversas áreas específicas de acción.

Este rol lo ha venido cumpliendo la Oficina de Ciencia y Tecnología, en su calidad de Secretaría Técnica de órganos hemisféricos, como el Mercado Común del Conocimiento Científico y Tecnológico (MERCOCYT), la Comisión de Desarrollo Científico y Tecnológico para Centroamérica y Panamá y, desde 1999, la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología, así como del proceso preparatorio de la próxima Reunión Hemisférica de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología en el ámbito del CIDI que se realizará en noviembre de 2004.

Durante los últimos diez años el progreso en el área de ciencia y tecnología ha sido sustantivo.

En Cartagena, los Ministros de Ciencia y Tecnología del Hemisferio ratificaron las recomendaciones de la Cumbre de Miami de 1994, y se consideró la posibilidad de establecer un consejo de ciencia y tecnología. Durante dicha Cumbre también se hizo énfasis en la necesidad de impulsar, fortalecer y apoyar áreas de cooperación hemisférica en ciencia y tecnología, tales como el Sistema Interamericano de Metrología, el Programa de Indicadores de Ciencia y Tecnología, la Red Hemisférica Inter-Universitaria de Información Científica y Tecnológica (RedHUCyt), y el Sistema Multinacional de Información Especializada en Biotecnología y Tecnología de Alimentos, entre otros.

En desarrollo de estos mandatos, se creó en 1998 la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología (COMCYT) que realizó su primera reunión dicho año. En el marco de esta Comisión se ha venido impulsando el Programa Interamericano de Ciencia y Tecnología desde su concepción en 1999.

La Oficina de Ciencia y Tecnología, como Secretaría Técnica de esta Comisión y del proceso de la Reunión Ministerial, viene efectuando acciones orientadas al desarrollo de la próxima Reunión Hemisférica de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología en el ámbito del CIDI. Como resultado de la Reunión Especial de la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología, celebrada en mayo de 2003, en Lima, Perú, los delegados decidieron convocar para noviembre 11 de 2004, la Primera Reunión Ministerial en el ámbito del CIDI, con el fin primordial de desarrollar la propuesta de agenda para la Cuarta Cumbre de las Américas a llevarse a cabo en el 2005.

En este esfuerzo, la Oficina ha venido coordinando el Proyecto de Cooperación Hemisférica y Desarrollo de Política Científica y Tecnológica, orientado a la generación de políticas y estrategias hemisféricas de ciencia y tecnología en las áreas prioritarias definidas por la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología. Se coordinó, con la colaboración de varios Estados miembros, la realización de cinco talleres hemisféricos, de noviembre de 2003 a marzo de 2004.

El taller “Consolidación de Políticas Hemisféricas en Ciencia y Tecnología”, que estuvo conformado por los delegados oficiales ante la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología, se realizó el 14 de abril de 2004, en Washington D.C., como antesala a la Cuarta Reunión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología que tuvo lugar durante los dos siguientes días. Este taller revisó y comentó el documento “Consolidación de Propuestas de Política Hemisféricas de Ciencia y Tecnología para las Américas” preparado por la Oficina. El taller emitió sus conclusiones y recomendaciones sobre el documento, las que fueron posteriormente revisadas por la Cuarta Reunión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología.

En dicha reunión se discutieron las políticas y recomendaciones resultantes del taller de consolidación y se emitió una Declaración de Acuerdos y una Propuesta de Temario para la Primera Reunión Hemisférica de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología en el ámbito del CIDI, incluyendo desarrollo de capacidades a través de capacitación; redes y desarrollo de infraestructura en ciencia, tecnología e ingeniería; y temas específicos en áreas de interés común.

La Comisión también reiteró la necesidad de incorporar y desarrollar en las estrategias y planes de desarrollo de los países la contribución de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la innovación como elementos esenciales del desarrollo económico y social.

Los delegados decidieron establecer un grupo de trabajo abierto a todos los países miembros, que cubra aspectos del proceso de preparación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades a celebrarse en Lima. Dicho grupo se encargará de la preparación del material a

proponerse en dicha reunión, así como la planificación de dos reuniones preparatorias en junio y septiembre de 2004.

Por otro lado, la Oficina de Ciencia y Tecnología viene aunando esfuerzos para el establecimiento de un cuerpo consultivo de alto nivel científico, creado en el marco de la OEA, al que todos los foros políticos de la misma puedan recurrir, contribuyendo así en la toma de decisiones de otras áreas centrales de la Organización. Una primera discusión del tema tuvo lugar en una reunión en agosto de 2003.

En los últimos años, la Oficina de Ciencia y Tecnología también ha acompañado las actividades de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Por otro lado, importantes aportes se han venido dando en distintas áreas específicas. En lo que respecta al área de tecnologías de la información y telecomunicaciones, hemos apoyado durante la última década iniciativas locales en los Estados miembros, tanto en la creación como en la expansión de redes. Esta experiencia ganada por la Oficina de Ciencia y Tecnología, de interconexión, creación y expansión de redes, facilitará el logro de uno de los objetivos de la Oficina de contribuir a hacer realidad en América Latina y el Caribe, la nueva generación de aplicaciones y tecnología de Internet avanzada en la región.

La OEA ayudó a algunos de los países de la región a conectarse a la Internet por primera vez. El proyecto proporcionó equipos de alta tecnología, apoyo técnico y entrenamiento especializado.

La Oficina de Ciencia y Tecnología, frente al rol estratégico que tiene la OEA a escala hemisférica, procura esfuerzos para identificar nichos científicos y tecnológicos, y fomenta en los países esfuerzos orientados a la adopción de niveles más avanzados de interconexión.

La Oficina de Ciencia y Tecnología también ha apoyado el desarrollo de redes especializadas de información de ciencia y tecnología que aparecen en su Portal de Internet.

Con respecto al tema de indicadores de ciencia y tecnología, tema de suma importancia principalmente en el proceso de formulación de políticas, hemos contribuido al desarrollo y publicación de indicadores regionales, pasantías, y diversas reuniones y conferencias en conjunción con otras instituciones y organizaciones regionales, como el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología.

Desde 2003 la Oficina viene trabajando en el área de gobierno digital. Con el apoyo de la National Science Foundation de los Estados Unidos y de la CICAD, los esfuerzos en este tema están orientados a lograr un sistema que permita, en tiempo real, el intercambio entre países de información relacionada con temas específicos. Actualmente se está trabajando en desarrollar un modelo tecnológico para la automatización del proceso de inmigración y control de fronteras entre dos países.

De la misma manera, para contribuir a la difusión de información, la Oficina de Ciencia y Tecnología presenta a disposición de los usuarios de su Portal de Ciencia y Tecnología, publicaciones en línea, así como manuales de aplicación directa, especialmente en apoyo al sector productivo.

El apoyo de la Oficina de Ciencia y Tecnología al sector productivo viene desde la creación del Proyecto Regional de Desarrollo Científico de los años '70 y por distintas razones se ha orientado a resolver problemas específicos en las empresas. Sin embargo, luego del surgimiento de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se ha hecho aún más urgente la necesidad de apoyar a dicho sector de una manera más integral.

La aparición inminente del ALCA en el año 2005 ha empujado a la Oficina de Ciencia y Tecnología a continuar trabajando en el fortalecimiento del sector productivo de la región, enfocado principalmente a las PYMEs de países con economías de menor desarrollo, con la finalidad de hacerlas más competitivas y que puedan enfrentar las barreras técnicas al comercio, producto de la continua apertura de mercados y del proceso de globalización actual.

Frente a este tema, la Oficina de Ciencia y Tecnología ha venido trabajando en el robustecimiento y en la consolidación de tres sistemas regionales: Sistema Interamericano de Metrología, la Comisión Panamericana de Normas Técnicas y la Cooperación Interamericana de Acreditación, así como en varios otros proyectos de carácter piloto, incluyendo el de apoyo al Mejoramiento de la Gestión Empresarial y la Calidad en las PYMEs de la región, desarrollado con el patrocinio de la GTZ de Alemania por más de una década.

Con respecto al Sistema Interamericano de Metrología, no sólo se ha apoyado su reactivación con la participación de los 34 Estados miembros de la OEA, sino que se reestructuró en función a los cinco bloques económicos (NAFTA, CACM, CARICOM, ANDEAN y MERCOSUR) que ya existían en la región. Así, para consolidar el apoyo técnico en cada región, se crearon grupos metrológicos con la finalidad de coordinar los trabajos relacionados con las mediciones que sirvan de base para el intercambio equitativo de bienes y servicios en cada sub-región.

A lo largo de los años se ha recibido importante apoyo de la Unión Europea, Alemania y España, por intermedio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo.

En el área de Biotecnología y Tecnología de Alimentos se ha apoyado la red SIMBIOSIS, creada con la finalidad de apoyar, con información pertinente, a instituciones de investigación y desarrollo, públicas y privadas, incluyendo al sector empresarial.

La Oficina de Ciencia y Tecnología también ha apoyado una serie de reuniones y eventos regionales y de coordinación, que han dejado como producto una serie de documentos y publicaciones finales. Estos abordan, entre otros, problemas y necesidades que existen en los países en relación con temas específicos, a fin de promover políticas que afecten de manera importante a sectores prioritarios, como salud, agrícola, y ambiental, como por ejemplo el caso de residuos de pesticidas contaminantes y el Protocolo de Bioseguridad. En este último caso se ha colaborado en su puesta en práctica, especialmente para el tema de la movilización transfronteriza de plantas y organismos vivos.

Con respecto al área de Tecnologías Limpias y Energías Renovables, la Oficina de Ciencia y Tecnología ha venido apoyando el diálogo permanente entre la comunidad de científicos y expertos de este tema, el sector académico y público en general, con la finalidad de promover

políticas asociadas, prácticas, transferencia y acceso a tecnologías más eficientes, entre otros.

La Oficina de Ciencia y Tecnología ha desarrollado igualmente eventos regionales que promueven el diálogo y alianzas entre los países. Se pueden citar, entre otros, el taller de “Innovación Tecnológica para el Desarrollo Económico de la Región”, llevado a cabo en México en 1999, cuyo objetivo fue dar ideas vinculadas con políticas del sector público y privado en el tema de la innovación.

Desde inicios de 2003 la Oficina de Ciencia y Tecnología ha involucrado entre sus áreas prioritarias el tema de género y ha planificado la puesta en marcha de un proyecto que facilite políticas y recomendaciones pertinentes a los Ministros de Ciencia y Tecnología del Hemisferio, en colaboración con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y con la Junta Asesora en Género de la Comisión en Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCSTD).

La cooperación técnica a través de programas, proyectos e iniciativas ha venido siendo una herramienta de trabajo muy importante para la Oficina de Ciencia y Tecnología. Es de notar que muchas de las áreas en las que la Oficina ha venido trabajando, no sólo desde la última década, sino inclusive desde años previos, han sido definidas como prioritarias por las diversas Cumbres de las Américas. Esta ha sido una clara ventaja comparativa que la OEA, a través de la Oficina de Ciencia y Tecnología, ha podido potenciar trabajando efectivamente en las áreas mencionadas.

La permanente colaboración de la Oficina de Ciencia y Tecnología con los consejos nacionales de ciencia y tecnología, organizaciones internacionales, agencias de cooperación y diversas entidades nacionales, así como con otras áreas y órganos políticos de la OEA, han facilitado a la Secretaría General el canalizar de manera efectiva y con mayor alcance sus actividades en los países de la región.

## **XVII. MUSEO DE ARTE DE LAS AMERICAS**

---

El Museo de Arte de las Américas fue establecido en 1976 mediante resolución del Consejo Permanente. Su misión, mediante sus colecciones, exhibiciones y otros programas educativos, es promover el estudio y la apreciación de las artes visuales de los Estados miembros. El Museo es hoy la única institución dedicada exclusivamente a este tema. La Organización empezó su vinculación con los temas de arte en la década de los '40 a través de la Unidad de Artes Visuales de la OEA.

El Museo nace de la idea de que el arte da perspectiva a nuestra historia, a nuestras aspiraciones culturales y a la esencia de nuestra humanidad. La capacidad del arte para establecer comunicaciones a través de fronteras lo convierte en un poderoso canal para aumentar el entendimiento y el respeto mutuo entre los pueblos. El Museo está basado en el convencimiento de que el compromiso con proyectos culturales y la promoción de los logros culturales de la región fortalecen las estructuras democráticas y promueven el desarrollo del Hemisferio.

Para cumplir mejor con su misión, el Museo ha tomado medidas para elevar sus estándares profesionales, renovar sus instalaciones, revitalizar los programas de exhibiciones y educación, mejorar la preservación y documentación de las colecciones, aumentar la visibilidad y presencia cultural del museo en la comunidad, y fortalecer sus alianzas con otras instituciones y redes culturales. Una de las mejoras físicas más significativas fue la construcción de un depósito de alta densidad para la colección permanente. Esto respondía a la crítica necesidad de albergar una colección que, desde 1976, había crecido de 250 a cerca de 2.000 obras. El nuevo sistema asigna lugares específicos a cada objeto, y es un paso importante en la preservación del patrimonio artístico de la Organización.

Otra de las mejoras fue la restauración de la casa donde se encuentran las oficinas y talleres del Museo. La restauración cumplió con el objetivo de reconocer la importancia histórica de la edificación como parte de la mansión Van Ness que, a principios del siglo XIX, ocupaba el sitio donde hoy se encuentra el edificio principal de la OEA. Las galerías de exhibición también fueron remodeladas, incluyendo reparaciones estructurales, pisos, luces nuevas, pintura y cañerías.

El Museo realizó 96 exhibiciones en sus instalaciones y en el edificio principal, y ocho exhibiciones itinerantes. Debido a limitaciones presupuestarias, muchos de los fondos para estas actividades vinieron de contribuciones externas y muchas de las actividades de apoyo a las exhibiciones fueron hechas por personal de su planta. El Museo aumentó su visibilidad, atrajo nuevas audiencias, y logró atención de la prensa mediante exhibiciones de artistas maestros como Torres-García, Szyszlo, Botero, Seguí, Marisol y Matta.

El Museo organizó exhibiciones colectivas temáticas como “Mastering the Millenium” y “Landscapes in Sculpture”, que resaltaban las tendencias contemporáneas y experimentales. Muchas de estas exhibiciones surgieron de concursos de arte abiertos a todos los artistas de las Américas, con selecciones finales hechas por jurados conformados por expertos externos invitados. Estas exhibiciones dieron al Museo una imagen más dinámica y fueron el resultado de colaboración con entidades culturales locales e internacionales. El Museo realizó también exhibiciones individuales en la galería del edificio principal, para animar el talento

emergente y dar a artistas jóvenes de la región un foro más amplio para compartir su trabajo. Este espacio anticipaba nuevas tendencias y miraba hacia el futuro. El Museo incrementó el número de exhibiciones itinerantes a Estados miembros como una manera de ampliar su cobertura y de fortalecer las redes de colaboración.

El Museo realizó exhibiciones con partes de la colección permanente. Éstas ofrecieron nuevas perspectivas sobre dicha colección, enfatizando diferentes movimientos, estilos y técnicas. El programa de exhibiciones contribuyó a aumentar la colección permanente dado que muchos de los artistas que participaron en las mismas donaron algunas de sus obras. El Museo puso en funcionamiento un sistema automático de administración de la colección que permite obtener información actualizada, exacta e inmediata sobre la colección permanente. El sistema computarizado cataloga, localiza, busca y reproduce elementos de la colección. El 100% de la colección (2,000 objetos) está dentro del sistema y ha sido totalmente documentado.

El Museo, en colaboración con el Departamento de Arte Latinoamericano de Christie's, realizó un avalúo de más de 1.500 objetos de la colección permanente. Durante los últimos diez años, se incluyeron más de 300 nuevas obras a la colección permanente, valuadas aproximadamente en US\$1.300,000. Estas obras fueron donaciones de los artistas que participaron en el programa de exhibiciones de la OEA, de coleccionistas privados y de entidades culturales. Especial mención debe hacerse a las esculturas monumentales de los artistas colombianos Edgar Negret y John Castles que fueron instaladas en los predios de la Organización.

La colección permanente fue trasladada a un depósito nuevo y, en el proceso, se hizo una revisión de las obras principales de la colección, lo cual permitió establecer prioridades para la conservación de las mismas. Aproximadamente el 30% de las obras de la colección permanente ha sido sometido a mantenimiento o a procesos complejos de restauración. Un fotógrafo profesional de objetos de museos fue contratado, gracias a una donación de la Fundación Cultural de las Américas, para que hiciera transparencias y fotos, con calidad de reproducción, de las obras centrales de la colección (aproximadamente el 40% de la misma). Las transparencias fueron usadas para documentar la colección y para reproducir algunas de las obras en publicaciones externas y en el Museo Virtual de las Américas.

La importancia de la colección se refleja en el creciente número de solicitudes de préstamos de la colección permanente y de peticiones para reproducir las obras de la misma. Con la renovación del edificio de la calle F, el Museo implementó el programa de Arte en la Oficina para enriquecer los espacios comunes con trabajos de la colección. Los extensos archivos de arte del Museo complementan la colección y son un recurso único para la investigación y la documentación. Estos archivos han sido reorganizados usando un nuevo sistema. El Museo completó un proyecto de archivo con el Smithsonian Institution que permitió procesar archivos de exhibiciones ocurridas entre los años '40 y los años '80, y establecer guías escritas para la preservación futura y el procesamiento de los archivos. Este proyecto ha incrementado sustancialmente el acceso a los archivos.

Especial atención merece el diseño e implementación del Museo Virtual de las Américas, el cual incluye secciones didácticas sobre maestros latinoamericanos, así como sobre exhibiciones y programas del Museo. Este proyecto aumentó la cobertura del Museo y generó interés en la colección, los archivos y los programas educativos. La página web del Museo es una de las más visitadas de la Organización. El Museo organizó y sirvió de anfitrión a una reunión para desarrollar lazos más fuertes entre museos de la región, mediante la creación de una red cultural que permita compartir exhibiciones itinerantes.

A nivel local, el Museo se hizo miembro del Consorcio Vecinos del Presidente, junto con la Galería Corcoran, el DAR Museum, la Galería Renwick, el Museo del Departamento del Interior, el Museo de la Cruz Roja y la Casa Blanca, para estrechar los lazos con museos del área e incrementar su visibilidad mediante distintos proyectos educativos y de promoción. Los logros del consorcio incluyen la creación de una página web, un folleto informativo, y la celebración de varios seminarios y paseos guiados por la zona. Para ampliar el contexto educativo de las exhibiciones se publicaron 25 catálogos y 33 folletos de exhibiciones. Las publicaciones impresas fueron repartidas ampliamente a bibliotecas y entidades culturales, mientras que las publicaciones electrónicas pueden encontrarse en Internet.

El Museo presenta regularmente charlas, talleres y visitas guiadas con la participación de conferencistas y artistas invitados. Los talleres de familia fueron especialmente exitosos y sirvieron para revitalizar el programa educativo del Museo. Estos programas fueron financiados, en parte, por Los Amigos del Museo, Bank of America, Mastercard, la Fundación Delmar y la Organización de Mujeres de las Américas. El fondo regular de la OEA asigna menos de US\$26.000 anuales al Museo para todas sus actividades. El Museo ha tenido éxito en obtener recursos externos, incluidos US\$945.000 para exhibiciones en sus instalaciones; US\$40.000 para exhibiciones en la galería; US\$165.000 para exhibiciones itinerantes; US\$45.400 para conferencias y talleres; y US\$10.000 para documentación de la colección. El alquiler de las instalaciones para eventos especiales generó US\$52.764. Las ventas de reproducciones fotográficas y videos generaron US\$11.570. Las ventas anuales de arte también han generado ingresos adicionales y han estimulado el interés del público en el arte de la región.

## **XVIII. FUNDACIÓN PARA LAS AMERICAS**

---

La Fundación para las Américas es una organización sin fines de lucro, establecida en 1997 por la Organización de los Estados Americanos para facilitar la participación de los sectores público y privado en proyectos de alto contenido social que reflejen los objetivos principales de la OEA y los mandatos de las Cumbres de las Américas.

La fundación se financia con contribuciones de la OEA, Estados miembros, agencias de cooperación internacional y de instituciones del sector público y privado

La Fundación para las Américas trabaja principalmente en dos áreas generales: Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo (TICD), al igual que Transparencia y Gobernabilidad. Ambas iniciativas representan las prioridades y mandatos conferidos a la Fundación por la Asamblea General de la OEA y por los Estados miembros en las Cumbres de las Américas. La Fundación ha desarrollado programas partiendo inicialmente de pequeñas iniciativas que le han permitido llegar a desarrollar proyectos de gran envergadura con carácter regional.

La Fundación fue constituida en noviembre de 1997, con una contribución inicial de US\$250.000 efectuada con fondos específicos de la Misión de los Estados Unidos ante la OEA. Su primera actividad, realizada durante 1998, consistió en un análisis sobre los intereses, en materia de inversión social, del sector privado en América Latina. Los resultados de ese estudio sirvieron de base para llevar a cabo seminarios y estudios dentro de las unidades técnicas de la OEA, con el fin de promover la participación empresarial y mostrar a los expertos de dichas unidades técnicas, las posibilidades de cooperación con el sector privado y fundaciones.

Desde entonces, la Fundación ha trabajado en estrecha cooperación con las Unidades de Turismo, Democracia, Comercio y Desarrollo Sostenible de la OEA. Así mismo, ha trabajado en forma conjunta con la CIDH y la CICAD en múltiples oportunidades.

### **Junta Directiva y Comités Asesores**

La Junta Directiva de la Fundación para las Américas fue establecida por primera vez en 1999 como un cuerpo consultivo, formado por líderes del sector privado en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica. La primera Junta de la Fundación estuvo integrada por representantes de la OECD, un asesor del Secretario General de las Naciones Unidas, y presidentes de empresas de la talla de Lazard Freres de Francia, Swiss International Procurement Company, y J.P. Morgan.

La Junta Directiva se ha expandido desde entonces, e incluye en la actualidad a altos empresarios de empresas multinacionales con sede en América Latina y a representantes de la OEA. En particular, hacen parte de la Junta Directiva, el Presidente de Siemens para América Latina y Presidente del Consejo; el Presidente de la Fundación Cisneros; el Presidente del Consejo Daimler Chrysler (México); el CEO de CAC Productos Farmacéuticos; el Director Administrativo de J.P. Morgan; un representante de Socia, Manatt, Phelps & Phillips, LLP; y el Vice-Presidente de Imagen y Comunicaciones, Cemex.

La OEA tiene por supuesto representación en esta junta por intermedio del Secretario General y tres funcionarios más de la Organización.

En el año 2002 se dio inicio a un esfuerzo para la creación de Comités Asesores en México y en la Región Andina. El propósito de dichos comités, es garantizar apoyo financiero de la empresa privada a los proyectos que la Fundación lleva a cabo en cada país, y contar con asesoría de alto nivel para el desarrollo de iniciativas locales. Los fondos contrapartida provistos por los empresarios, han sido fundamentales para atraer recursos de agencias internacionales de cooperación, tales como USAID y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En la actualidad, el Comité de México cuenta con la participación del Grupo Bimbo, Merck MSD México, DaimlerChrysler, Fundación Televisa y Cemex. Para el caso del Comité Asesor Andino, se tiene proyectado que hagan parte del mismo, Delta Airlines, Avantel, Grupo Ardila Lulle, ChevronTexaco, Microsoft, Grupo Cisneros, entre otras.

Como se indicó anteriormente, la Fundación para las Américas tiene dos iniciativas principales: Transparencia y Gobernabilidad, y Tecnologías de Comunicación e Información para el Desarrollo (TICD)

### **Transparencia y Gobernabilidad**

En 1999, con fondos del sector privado, la Fundación inició una serie de Cumbres Anticorrupción, las cuales tuvieron lugar en Costa Rica, durante el año 2000; Colombia 2001; y, finalmente, México en 2002. Estos eventos permitieron la convergencia de gobiernos, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos en torno al tema de las mejores prácticas gubernamentales y la participación de la sociedad civil como garante de la transparencia. Durante las conferencias se realizaron seminarios y talleres para periodistas y ONGs en cubrimiento de temas de gobierno, lo que les brindó herramientas para el desarrollo de sus actividades en cada país.

A partir de esa idea original de realizar conferencias hemisféricas, la iniciativa de Transparencia y Gobernabilidad se ha expandido e incluye en la actualidad un programa permanente de capacitación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil, el cual se lleva a cabo en países como Argentina, México, Panamá, Guatemala, Nicaragua y Colombia. Esta iniciativa se mantiene en constante proceso de evolución. En el año 2003, se incluyó en la misma un nuevo componente de fortalecimiento de la capacidad comercial, de cara a los procesos de negociación de los tratados de libre comercio en el Hemisferio. USAID ha sido la principal fuente de recursos para esta iniciativa. Sin embargo, el sector privado ha participado activamente, particularmente en México y Colombia.

### **Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo**

Esta iniciativa tuvo su origen en 1999 con la creación de Net Corps Americas (NCA), con el propósito de proveer expertos, en calidad de voluntarios, para contribuir en el establecimiento de centros de recursos de tecnología y en el desarrollo de programas de capacitación

en computación, uso del Internet y sistemas para pequeños empresarios y poblaciones de escasos recursos en el Hemisferio (mujeres cabeza de familia, indígenas, desplazados, jóvenes indigentes, y personas con discapacidad). NCA se ha convertido de esta forma, en una herramienta que permite llevar capacitación y tecnología a muy bajo costo a lugares apartados, todo esto con el fin último de colaborar en cerrar la brecha tecnológica en el continente.

La primera participación de Net Corps en un programa se hizo con la Unidad de Turismo de la OEA, en su programa de pequeños hoteleros en el Caribe. Aunque esta relación de colaboración se mantiene en la actualidad, Net Corps se ha expandido, e incluye hoy en día proyectos en diferentes países. Debe agregarse, por último, que esta iniciativa recientemente obtuvo para la OEA el apoyo por parte de la Comisión Europea para desarrollar un proyecto por tres años con personas con discapacidad visual, el cual se desarrolla bajo la coordinación de la oficina local en Guatemala, y tiene lugar, aparte de ese país, en México, Colombia y Perú.

### **Administración y Operaciones**

La Fundación recibe una contribución de la OEA, al igual que en espacio de oficinas y manejo financiero para los proyectos. Para todas las demás actividades y costos, la Fundación es auto sostenible, puesto que todos sus gastos administrativos y de personal se pagan con fondos externos. En el año 2003, la Fundación obtuvo un ingreso de más de 2 millones de dólares para proyectos.

Aparte del sector privado, los principales contribuyentes de la Fundación son USAID, el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, el Departamento de Estado de los EEUU y recientemente la Comisión Europea. También se han recibido recursos del Banco Mundial, Cisco Learning Institute y la Fundación Ebay.

### **Perspectivas hacia el futuro**

A medida que las relaciones con las diferentes unidades de la OEA se fortalezcan, se espera que la Fundación trabaje en forma aun más cercana con aquellas y que se consolide como un canal para la obtención de fondos del sector privado, agencias internacionales de cooperación y fundaciones. Así mismo, la presencia de altos empresarios en la Junta Directiva y en los Comités Asesores en diferentes países se ha incrementado considerablemente en el último año, lo que nos permite pronosticar un acercamiento aún mayor entre la OEA, los países miembros y líderes empresariales con quienes se está trabajando por el futuro de las Américas.

## **XIX. TRANSPORTE**

---

La relación de la Unión Panamericana y, posteriormente, de la OEA con los temas de comercio, transportes y telecomunicaciones viene de fines del siglo XIX.

Los esfuerzos de modernización de la OEA, en cuanto a la integración comercial, están dirigidos principalmente a las actividades de apoyo al proceso del ALCA a través de la Unidad de Comercio. En cuanto al área de telecomunicaciones, la OEA cuenta con la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y a ella nos referiremos en un capítulo aparte. En el tema de transportes, estos esfuerzos de integración se realizan a través de la Comisión Interamericana de Puertos (CIP) y de algunos proyectos de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA).

En los últimos años, nuestra participación en este asunto ha estado relacionada con el Proceso de Cumbres de las Américas, que ha reflejado la nueva era de las relaciones interamericanas dirigidas a buscar enfoques multilaterales para resolver problemas comunes.

La Primera Reunión de Ministros de Transporte, en seguimiento a la Primera Cumbre de las Américas, se celebró en abril de 1996 en Santiago, Chile. En esta reunión, los Ministros reconocieron la necesidad de cooperar e integrar los sistemas de transporte a la luz de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de crear un Área de Libre Comercio para las Américas. Asimismo, los Ministros establecieron ciertos principios de cooperación, tales como eliminar las barreras a la inversión en el sector transportes, el intercambio de tecnología, la capacitación de personal, y la promoción de la participación del sector privado en la construcción de la infraestructura y en los servicios de transporte.

Con base en los principios y prioridades acordadas, los Ministros aprobaron un Plan de Acción mediante el cual establecieron un órgano provisional de los Ministros de Transporte, conocido como la Iniciativa de Transportes del Hemisferio Occidental (ITHO), y crearon un Comité Ejecutivo para realizar el seguimiento de este Plan de Acción.

Durante la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago, Chile, en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno apoyaron las decisiones de los Ministros de Transporte en cuanto a la promoción de sistemas y servicios de transporte integrados, viables desde un punto de vista financiero, y sustentables desde el ángulo ambiental. Asimismo, hicieron énfasis en la importancia de los servicios de pasajeros, carga y seguros para impulsar el crecimiento económico. El Plan de Acción de Santiago también se refirió a la importancia de la seguridad en los sistemas de transporte aéreo, marítimo y terrestre, y a la necesidad de mejorar la infraestructura y aumentar la protección ambiental.

Para realizar el seguimiento e implementar los mandatos de la Segunda Cumbre de las Américas, los Ministros de Transporte se reunieron en diciembre de 1998 en Nueva Orleans, Louisiana. Al igual que la CEPAL y el BID, la OEA participó en los preparativos de esta reunión por invitación del Departamento de Transporte de los Estados Unidos, anfitrión de la Reunión Ministerial. La OEA lo hizo por intermedio de la Oficina de Seguimiento de Cumbres, recalcando las áreas relacionadas con transportes en las que la Organización trabaja:

- Actualización de la Convención Interamericana sobre Contrato de Transporte Internacional de Mercadería por Carretera, de 1989, que incluye temas tales como la armonización de normas.
- Promoción del desarrollo de corredores comerciales teniendo en cuenta el aspecto del medio ambiente, por intermedio de nuestra Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
- Comisión Interamericana de Puertos, cuyas principales actividades han estado centradas en el área de capacitación de personal marítimo y de puertos, manejo y seguridad en los puertos, entre otras.
- Transporte como un área de “Servicios” en el contexto del ALCA.

Asimismo, realizamos algunas sugerencias sobre áreas en las que la OEA tiene más experiencia y en las cuales podría contribuir al trabajo de los Ministros de Transporte. Estas sugerencias consistían en:

- Crear un foro interamericano para las discusiones sobre el tema de transportes, según el modelo de otras comisiones interamericanas.
- Elaborar una base de datos sobre información y estadísticas de transporte según el modelo del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE).
- Elaborar una red de información electrónica para los Ministros y otras autoridades de Transporte.
- Incluir a la Comisión Interamericana de Puertos en los trabajos de los Ministros de Transporte.
- Incluir en las discusiones el tema de la Convención Interamericana sobre Contrato de Transporte Internacional de Mercadería por Carretera.

Como resultado de esta reunión ministerial, se identificaron ocho áreas prioritarias de trabajo, entre ellas, un Plan de respuesta a los desastres y seminarios de capacitación, temas en los cuales se solicitó el apoyo de la OEA.

En seguimiento a las decisiones ministeriales, la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA (UDSMA) trabajó con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con el Centro de Prevención de los Desastres Naturales de Centroamérica (CEPRENAC) y con equipos técnicos de varios países, en la creación de mecanismos de asistencia mutua en casos de emergencia, y en la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas de transporte frente a los desastres naturales. La OEA, junto con los países centroamericanos, dedicó esfuerzos para la elaboración de un perfil de vulnerabilidad de corredores de rutas, y para la capacitación de especialistas en transportes en el uso de los datos sobre obstáculos naturales para preparar proyectos de inversión.

Además, la OEA y el Gobierno de la provincia de Mendoza, Argentina, celebraron una reunión, en marzo de 2001, sobre la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura de transporte en relación con los efectos de los desastres naturales. En cuanto a los seminarios de

capacitación, en la reunión del Comité Ejecutivo de la ITHO, el 20 de junio de 2000, la OEA, a través de la Secretaría de la Comisión Interamericana de Puertos, presentó un informe sobre sus actividades en relación con la capacitación para actividades de los puertos.

Por otra parte, de acuerdo con la decisión tomada por el Comité Ejecutivo de la ITHO, la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA creó un nuevo sitio web para la ITHO, conectado al Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Este sitio ayuda de modo importante a aumentar la eficiencia y a reducir los costos de cooperación inherentes a la ITHO, así como a promocionar el trabajo de la Iniciativa y a difundir ampliamente los documentos relativos a sus proyectos.

Posteriormente, en la siguiente reunión de Ministros de Transporte realizada en Punta del Este, Uruguay, en marzo de 2001, los ministros reafirmaron su compromiso de acelerar el proceso de convergencia y cooperación por medio de la ITHO, con el objetivo de garantizar el más elevado nivel de seguridad, al igual que el desarrollo de un sistema de transporte regional integrado.

A fin de alcanzar estas metas, los Ministros encargaron al Comité Ejecutivo de la ITHO promover y facilitar una mayor cooperación y el intercambio de información en el trabajo relacionado con el transporte de los diversos grupos sub-regionales y organizaciones multilaterales del Hemisferio. Esto se hizo con respecto a la armonización de normas, reglamentos y prácticas, y al desarrollo de recursos humanos capacitados y de capacidades institucionales. Para ello, la ITHO debería enfocarse en la seguridad como una prioridad clave, esforzarse para lograr que los sistemas de transporte sean ambientalmente tan sanos, como sea posible, e intentar reducir la vulnerabilidad de la infraestructura a los desastres naturales. En este último punto, se invitó a la OEA a compartir sus experiencias con la ITHO.

En respuesta a esta solicitud, la OEA, por intermedio de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA), ha realizado, con el apoyo financiero del Departamento de Transportes de los Estados Unidos, las siguientes actividades:

- Elaboración del documento de trabajo sobre “Mecanismos de Asistencia para Daños y Reducción de Vulnerabilidad de la Infraestructura del Sector Transporte en Centroamérica ante la Ocurrencia de Desastres Naturales”. Este documento identifica y ve la manera de mejorar los diferentes mecanismos de cooperación entre los países centroamericanos para enfrentar los daños en la infraestructura. Actualmente, la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA está poniendo en marcha las acciones identificadas en el documento, a través de la realización de mesas redondas en todos los países de Centroamérica. En estos eventos, se cuenta con la participación de representantes del sector transporte, tanto del ámbito público como privado. Los participantes de estos encuentros acordaron llevar a cabo, junto con la OEA, un plan de implementación de las acciones mencionadas.
- Elaboración del “Estudio General sobre los Tramos Vulnerables a los Peligros Naturales de la Carretera Panamericana y sus Corredores Complementarios en Centroamérica”. El objetivo de dicho estudio es localizar el kilometraje vulnerable de los tramos de esta carre-

tera y de sus corredores complementarios. Se trata de un documento práctico que ha sido entregado a cada ministerio de manera que tengan identificados los tramos vulnerables. La OEA apoya un proceso de seguimiento y actualización sistemática de las evaluaciones que se hacen a nivel nacional.

- Realización de un curso de capacitación sobre el “Uso de Información de Peligros Naturales en la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión en el Sector Transporte en Centroamérica”. La OEA llevó a cabo este curso en octubre del 2000 en San José, Costa Rica.
- Por último, hemos creado el Programa para la Investigación y Capacitación sobre el Desarrollo de Corredores de Comercio (PROCORREDOR). El programa apoya proyectos regionales de formación y de investigación con el fin de asesorar a los gobiernos, realizar consultas con el sector privado y preparar a la próxima generación de especialistas en desarrollo de corredores comerciales. Hasta la fecha se cuenta con Centros de Colaboración de PROCORREDOR en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, Perú y Uruguay.

En la última reunión de Ministros de Transportes realizada en Ixtapa, México, en mayo de 2003, los Ministros profundizaron en cuatro temas de enorme relevancia para el transporte de la región: la seguridad, la exploración de esquemas de financiamiento nuevos y convencionales, la urgencia de salvaguardar los ecosistemas y la importancia estratégica de las redes multimodales de transporte en el proceso de integración hemisférica. La próxima reunión ministerial se llevará a cabo en Brasil en el año 2005.

Por otra parte, en relación con el tema de seguridad, la reciente Declaración aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003, estableció que la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por otras nuevas de naturaleza diversa, tales como la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos. Para hacer frente a este peligro, se reconoció la necesidad de redoblar los esfuerzos emprendidos respecto de la seguridad en el transporte, según los lineamientos de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI), sin perjudicar los flujos comerciales.

Reviste importancia, asimismo, la coordinación entre las iniciativas nacionales y multilaterales en el ámbito de la seguridad para el transporte y la seguridad portuaria, por intermedio de foros regionales como la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO), la Comisión Interamericana de Puertos, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). La Iniciativa de Transportes para el Hemisferio Occidental (ITHO) se ha convertido en el instrumento para la implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas en el área de transportes y, en este sentido, su vinculación con la OEA y con la Secretaría de Cum-

bres es fundamental. Sin embargo, muchas de las actividades regionales más importantes en este campo, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá, están fuera de la ITHO. Tanto los países como los organismos internacionales están realizando importantes esfuerzos para apoyar estas iniciativas. La ITHO cobraría mayor importancia si lograra integrarlas y establecer un mecanismo de información hemisférica sobre todas las iniciativas y proyectos que se realizan en el área de transportes.

## **XX. PUERTOS**

---

La Organización brinda cooperación a los Estados miembros para el desarrollo portuario desde los años '50, luego de que el entonces Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) creara la Conferencia Portuaria Interamericana, la cual se reunió por primera vez en San José, Costa Rica, en 1956. Desde entonces y por cuatro décadas, el aporte, aunque esporádico, se dedicó a atender las demandas de capacitación, información y de reuniones para el diálogo regional hemisférico.

Ante los cambios acontecidos en la década de los '90 en las políticas de la región orientados a la apertura económica, la liberación comercial y la integración económica; y teniendo en cuenta que las reformas portuarias ya se habían iniciado en varios Estados miembros, la Novena Conferencia Portuaria Interamericana que se celebró en Asunción, en 1996, solicitó ser transformada en Comisión Interamericana de Puertos (CIP).

Dicha transformación se justificó sobre la base de que el comercio exterior y la integración son el motor estratégico para el desarrollo de la economía del Hemisferio, teniendo en cuenta que más de las 4/5 partes de dicho comercio se canaliza por vía marítima. Los puertos debían, entonces, desempeñar un papel sustantivo en el proceso de facilitación comercial. Adicionalmente, se sustentó el concepto de que un puerto moderno se visualiza como nódulo principal en la cadena de suministros, integrado al transporte multimodal, y genera mayor valor agregado a través de la creación de áreas de desarrollo industrial, comercial y turístico en sus entornos. Por ello la urgencia de los Estados miembros de contar con puertos eficientes, competitivos, modernos y seguros que coadyuven al desarrollo socio-económico de la región donde se encuentran y, en general, de su país. El apoyo de la OEA, a través de la CIP, era fundamental para el logro de esta iniciativa.

La CIP representa el foro interamericano que reúne a las máximas autoridades gubernamentales nacionales, y su principal objetivo es cooperar para mejorar y desarrollar los puertos del Hemisferio con la activa participación del sector privado. La CIP, asimismo, constituye el principal asesor de la OEA en materia portuaria.

En 1998, impulsamos las reformas portuarias a nivel hemisférico. Desde que pusimos en marcha las reformas, hemos logrado un muy buen nivel de comunicación de las autoridades portuarias en las ocasiones en las cuales se han congregado para aprobar, ejecutar y evaluar sus planes de acción, y desarrollar programas, proyectos y actividades conjuntas. La Comisión se reunió en Guatemala, en 1999; en Costa Rica, en 2001; y en México, en 2003. Las próximas reuniones serán en Venezuela, en 2005, y en Brasil, en 2007.

Asimismo, hemos consolidado el programa de capacitación y formación de los recursos humanos. Éste es el área prioritaria de la cooperación portuaria interamericana y a la cual se le dirige más de la mitad de los recursos de cooperación de la Comisión. Anualmente, la Secretaría gestiona cursos, seminarios y eventos técnicos, nacionales y regionales, en seguridad y protección portuaria, gestión y administración de los puertos, operaciones e ingeniería portuaria, costos y tarifas, facilitación portuaria, relaciones puertos y aduanas, entre otros, y ha capacitado a más de 400 funcionarios de casi todos los Estados miembros. Las alianzas estratégicas establecidas con organizaciones que financian becas, como la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) de la OEA, Puertos del Estado

de España, el mismo Comité Técnico Consultivo sobre Seguridad Portuaria, entre otras, garantizan el éxito de este proyecto.

En materia de asistencia técnica directa, aunque es limitada debido a los escasos recursos disponibles para atender la creciente demanda de los Estados miembros, podemos decir que cumplimos con las prioridades nacionales o regionales de la agenda portuaria.

Vale la pena resaltar la asistencia técnica brindada por la Secretaría a Argentina, Estados Unidos y México; a las presidencias de los Comités Técnicos Consultivos; a Perú con la Ley de Puertos; a Panamá con la Universidad Marítima Internacional; a Barbados, Guatemala, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay en seguridad portuaria; y a Nicaragua y Dominica en tarifas portuarias, entre otros.

Por otra parte, hemos expandido la cooperación con organismos nacionales e internacionales y el sector privado en áreas de interés recíproco, y la cooperación multi-agencial en actividades específicas ha confluído al logro de ese objetivo. Ello ha sido posible por la cooperación desarrollada con los organismos del sistema interamericano y los especializados a nivel de las sub-regiones, a nivel hemisférico y a nivel mundial.

Adicionalmente, la adhesión del sector privado ha tenido su más clara reacción y apoyo al integrarse a los Comités Técnicos Consultivos, y al participar activamente en sus trabajos. Se destacan el Puerto de Bahía Blanca, la Administración General de Puertos (AGP) y Mollendo Equipment, de Argentina; Stevedoring Services of America (SSA), Maritime Security Council (MSC), el Puerto de Miami y Texas City, de Estados Unidos; Internacional de Contenedores Asociados de Veracruz (ICAVE), Navegación Veracruzana S.A. (NAVEGA) y Abarloa, de México; Terminal Internacional del Sur (TISUR) y el Instituto de Investigación y Desarrollo Marítimo (INDESMAR), de Perú; y el Puerto de Maracaibo, de Venezuela. Finalmente, cabe destacar la cooperación que brindan los Puertos de Valencia, Santander, Málaga, Barcelona, entre otros, y Puertos del Estado de España para la realización de diversas actividades de cooperación regularmente.

También hemos avanzado en el suministro de información especializada a los Estados miembros que lo requieren para el desarrollo de sus actividades, así como para promover y difundir las actividades de la CIP y atender consultas sobre el tema, a nivel mundial. La Secretaría realiza esta tarea a través de diversos medios tales como la elaboración, publicación y distribución de estudios, documentos técnicos, informes, trípticos y otro material especializado; un banco de datos, en red, con información sobre el sistema portuario de las Américas; la publicación regular de un boletín informativo electrónico, y el portal electrónico de la CIP aparece en la página web de la OEA.

La cooperación de la OEA con los Estados miembros, por medio de la Comisión Interamericana de Puertos, se ha convertido en un elemento importante para el desarrollo portuario, y deberá reforzarse y expandirse para apoyar al desarrollo del sistema portuario marítimo, fluvial y lacustre de las Américas.

## **XXI. TELECOMUNICACIONES**

---

Durante mi estadía en la Secretaría General, se dio una transición en la historia de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), que le ha permitido transformarse en una entidad más fuerte y ágil, orientada a facilitar y promover el continuo desarrollo de las telecomunicaciones en el Hemisferio.

En 1993, los Estados miembros declararon que el buen funcionamiento de la Comisión constituía un compromiso ineludible y permanente, y reconocieron la importancia de participar y apoyar sus actividades. Fue en esa oportunidad que se estableció la Comisión para reemplazar la anterior estructura de Conferencia y se reglamentó la participación del sector privado a través de la creación de una categoría de Miembros Asociados.

Esta apertura fue novedosa dentro del sistema de la OEA y tuvo como objetivo aumentar la eficacia de la CITEL al centrar sus esfuerzos en las necesidades de la región y al tener en cuenta el dinámico ambiente del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). Este sector atraviesa transversalmente los mercados, industrias y actividades; se caracteriza por un acelerado desarrollo tecnológico, y es hoy de los más dinámicos en cuanto a su contribución al desarrollo de nuestras sociedades y nuestros países. Estas tecnologías pueden generar nuevas oportunidades de acceso a la información, mejorar la productividad y la educación.

### **Cerrar la brecha digital**

Se ha progresado mucho en la región para cerrar la brecha digital, pero ella aún persiste. Las estadísticas son contundentes. En la región, aún tenemos nueve países con menos de 10 líneas por cada 100 habitantes, cuando en los países desarrollados esa cifra es de 63. Existen también 19 países con menos de 10% de usuarios con acceso a Internet, mientras que en los países desarrollados ese porcentaje es superior al 55%.

La CITEL ayuda al Hemisferio a aprovechar las oportunidades para desarrollar la infraestructura de telecomunicaciones de la región; responde a las necesidades crecientes de coordinación de las actividades de comunicación y de información. Lo hace buscando las prioridades de la región y los consensos de apreciación sobre las tendencias futuras. Es a través de este intercambio sistematizado de información que se potencian las posibilidades de la CITEL, se estructura una forma común de pensar sobre el futuro de la Organización, y se facilita la coordinación, comunicación y el proceso de toma de decisiones.

Los últimos años han sido de contrastes para el sector de las telecomunicaciones. El sector privado ha experimentado muchas dificultades como pérdidas de puestos de trabajo y cancelación de proyectos, y enfrenta un escepticismo progresivo de los medios financieros acerca de la viabilidad de los nuevos servicios. La CITEL debe desarrollar su propia capacidad de adaptación a necesidades variables, reaccionar con rapidez a las transformaciones de las telecomunicaciones y ser receptiva a sus necesidades. Igualmente, debe encontrar mecanismos novedosos para llegar a una mayor cobertura. Destacamos que, al momento, la CITEL cuenta con 183 miembros asociados, cuya participación en sus trabajos ha sido determinante para el cumplimiento de los mandatos.

## **Agenda de conectividad y políticas de telecomunicaciones para las Américas**

La CITEEL preparó la Agenda de Conectividad para las Américas en respuesta a un mandato incluido en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec, el cual establece que se “...instruirá, cuando sea apropiado, a las autoridades responsables de telecomunicaciones y a las entidades reguladoras correspondientes, dentro del marco de las agencias y organizaciones regionales y sub-regionales, que desarrollen e implementen antes de la próxima Cumbre de las Américas, un programa de cooperación y colaboración para apoyar una agenda sobre conectividad para todo el Hemisferio...”. Igualmente, dicha agenda responde al Plan de Acción de Quito para la formulación y ejecución de actividades relativas a la conectividad.

Las reformas están transformando las estructuras industriales y gubernamentales del sector de las TICs en el mundo, lo que presenta exigencias a los reguladores que deben proteger a los consumidores, prevenir abusos contra la libre competencia y alcanzar objetivos nacionales tales como el acceso universal y el crecimiento de la productividad económica.

La CITEEL y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) han comenzado a preparar la tercera versión del Libro Azul sobre Políticas de Telecomunicaciones para las Américas, cuya primera y segunda edición datan de 1996 y 2000, respectivamente. Es éste un instrumento básico y fundamental para poner en práctica un régimen que permita enfrentar los problemas y demandas que implica el objetivo político de formar una sociedad de información mundial.

A partir de reconocer los grandes desafíos a los que se enfrentan los reguladores, la CITEEL ha elaborado pautas regionales que están sujetas a las respectivas leyes nacionales, regulaciones, planes y prioridades de desarrollo de los Estados miembros sobre prestación de servicios de valor agregado, regulación de las interconexiones y de certificación de equipos.

### **Expansión de cobertura**

En 1998, se realizó el Foro de la CITEEL sobre Servicio Universal a partir del cuál se inicio el proceso de preparación que nos condujo a la publicación del libro de Servicio Universal en las Américas en el año 2000. Éste fue un esfuerzo coordinado de la CITEEL, la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) y la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIEET). Este libro presenta un compilado de las políticas y los planes de los Estados miembros de la CITEEL respecto a la expansión de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones. Ya se ha comenzado su actualización para mantenerlo como referencia fundamental de la región.

Actualmente, se están elaborando estudios y recomendaciones para facilitar a las autoridades la formulación de políticas que impulsen el desarrollo de las redes y los servicios de telecomunicaciones, y que tengan en cuenta los servicios avanzados de telecomunicaciones y las ventajas de la evolución hacia una infraestructura nacional de banda ancha. Destacamos, asimismo, los estudios en progreso sobre las políticas gubernamentales y experiencias en la gestión de los nombres de dominios nacionales (ccTLD) en la región, el análisis comparativo

de experiencias sobre banda ancha y el informe técnico acerca de voz sobre el Protocolo Internet (IP).

Los adelantos tecnológicos y la convergencia de servicios contribuyen a aumentar el uso de la banda ancha vía satélite, uno de los medios más adecuados para alcanzar regiones que carecen de acceso a redes terrestres. La CITEI aprobó, en 2003, la recomendación de asistir a las administraciones en introducir reglamentaciones para fomentar servicios por satélite. También se ha creado una página en Internet en la que se especifican las leyes y regulaciones que rigen el suministro de servicios por satélite, y se proporciona toda la información necesaria para que los interesados puedan solicitar licencias en los países de las Américas.

### **Seguridad de las redes y sistemas de información**

En cumplimiento del mandato de la Asamblea General de la Organización, celebrada en Chile en 2003, y como resultado de la información intercambiada en la Conferencia de la OEA sobre la Seguridad Cibernética que se llevó a cabo en agosto de 2003 en Buenos Aires, Argentina, la CITEI, el Grupo de Expertos Gubernamentales en Materia de Delito Cibernético de la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) han desarrollado conjuntamente el proyecto de Estrategia Integral de Seguridad Cibernética para su implementación en las Américas. En tal sentido, se estableció un programa de trabajo para cumplir con las responsabilidades asignadas y se están estudiando las normas técnicas y las mejores prácticas regionales para garantizar la seguridad de la información transmitida por Internet y otras redes de comunicaciones.

### **Evaluación de la conformidad de equipos y coordinación de normas**

La CITEI ha estado trabajando respecto de los procedimientos para la evaluación de la conformidad de equipos de telecomunicaciones y la coordinación de normas con el propósito de obtener economías de escala, reducir el tiempo requerido para la introducción en el mercado y reducir los costos, al mismo tiempo que se cumple con las regulaciones técnicas nacionales. Se ha elaborado y aprobado en 1999 el Acuerdo Interamericano de Reconocimiento Mutuo para la Evaluación de la Conformidad de Equipos de Telecomunicaciones (ARM) y se está efectuando un análisis para armonizar los trámites correspondientes.

Varios países ya están participando en las diferentes fases o etapas, mientras otros están adoptando medidas para poner en práctica el ARM elaborado por la CITEI, incluido el ajuste de leyes nacionales, según sea necesario. Entre los cometidos de la Comisión está el promover la armonización de las normas de telecomunicación para facilitar la interconectividad e interoperabilidad de las redes.

La Cumbre de las Américas ha afirmado la necesidad de una rápida difusión de la tecnología de información y de la conectividad. La CITEI ha reconocido que la radiodifusión de televisión digital terrestre ofrece nuevas maneras para tener acceso a la información y para compartirla, y luego de varios estudios, ha aprobado una resolución por la que se acuerda que se

adopte y ponga en práctica una norma hemisférica común para dicha radiodifusión. Esto estimula a los Estados miembros de la OEA a trabajar para que la televisión terrestre haga una transición lo más rápido posible de la tecnología analógica a la digital.

### **Posiciones hemisféricas en conferencias internacionales**

Es reconocido que la consolidación de opiniones en el ámbito regional, junto con la posibilidad de debates interregionales antes de conferencias internacionales, ha facilitado las labores para alcanzar consensos durante las referidas conferencias, y ha reducido la carga de trabajo de los participantes. Por medio de su trabajo de coordinación, la CITELE ha asegurado que se tenga un punto de vista armonizado y que la voz de las Américas se escuche con fuerza en el foro global de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Esto se puede apreciar en la preparación de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR), en la cual los Estados miembros del mundo se reúnen para examinar el tratado internacional llamado Reglamento de Radiocomunicaciones, y que contiene atribuciones de frecuencias a más de 40 servicios de radiocomunicaciones.

En la Conferencia de Plenipotenciarios (PP), órgano supremo de la UIT, se discuten las tarifas telefónicas, Internet, el servicio universal y el comercio electrónico. Las propuestas presentadas por la CITELE trataron, entre otros temas, el apoyo al programa de conectividad y el fortalecimiento de la presencia regional de la UIT.

La Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones (AMNT) es el foro en el que los Estados miembros y los Miembros del Sector de la UIT coordinan el desarrollo de normas mundiales de redes y servicios de telecomunicaciones y pueden discutir el futuro del Sector de Normalización. La CITELE estuvo presente con propuestas comunes en la primera Asamblea de 2000, en la que se tomaron decisiones para reducir el tiempo de entrega de las normas al mercado, lo que permite hacer frente a las necesidades de rápidos cambios de la industria y del mercado.

En el marco de la CITELE, fueron desarrolladas, en 2002, las propuestas interamericanas comunes que fueron presentadas, y en su mayoría adoptadas, en la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones de ese mismo año. Su objetivo era establecer prioridades, estrategias y planes de acción encaminados al desarrollo de las TICs para orientar y dirigir la labor de la Oficina de Desarrollo de la UIT.

La CITELE presentó, entre otras, propuestas relativas a la Agenda de Conectividad para las Américas y al Plan de Acción de Quito, un Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones para los Pueblos Indígenas, Programas Regionales de Telesalud y la Red Interamericana de Telesalud e implementación de Programas Regionales de Tele-Educación.

Asimismo, se ha comenzado la preparación de la Conferencia Mundial de las Telecomunicaciones Internacionales (CMTI), que se llevará a cabo en 2006 o 2007, y que tiene como propósito adoptar, a escala mundial, normas para la distribución de los recursos de los servicios internacionales de telecomunicaciones.

Un gran número de organismos ha establecido programas encaminados al desarrollo de las TICs. La cooperación entre la CITEI y los organismos internacionales y regionales sigue creciendo como un medio para mejorar la eficiencia, evitar la duplicación de esfuerzos y reducir el tiempo de solución de conflictos, en virtud de la consideración temprana de diversos temas. CITEI ha establecido acuerdos de cooperación en temas de interés con las principales asociaciones de telecomunicaciones del mundo.

### **Mejores prácticas frente a los cambios constantes**

Este objetivo guarda relación con el papel que desempeña tradicionalmente la CITEI como foro de apoyo mutuo en temas sobre servicio universal, cambios en las estructuras regulatorias, inversiones y financiamiento, coordinación y cooperación regional, y el impacto de las nuevas tecnologías. Un área reciente es la reducción de la vulnerabilidad de las telecomunicaciones a los desastres naturales, y la forma en que se responderá a una emergencia que repercuta en su propia infraestructura.

Los aportes de la CITEI en el ámbito educativo han sido importantes. En 2001 se publicaron el libro y el CD de Tele-educación en las Américas, documento que contiene una recopilación y análisis de los programas de tele-educación de la región. Este trabajo incluyó la preparación de un modelo para la creación de un Sistema de Educación a Distancia, elaborado en el marco del Primer Proyecto Piloto de Tele-educación para las Américas.

Asimismo, la existencia y el costo asequible cada vez mayor de tecnologías de telecomunicaciones ha permitido extender el acceso a los servicios sanitarios y mejorar su calidad para un número mayor de personas. Se ha finalizado el libro “Telesalud en las Américas”, en el que se recomiendan políticas y estrategias para el desarrollo de sistemas de telesalud y la incorporación de nuevas aplicaciones de la informática y las comunicaciones.

### **Capacitación en telecomunicaciones**

Teniendo en cuenta la creciente necesidad de personal capacitado y especializado para encarar las circunstancias cambiantes de las telecomunicaciones, la CITEI ha estado trabajando con once centros reconocidos de capacitación, y en particular con el Centro de Excelencia para las Américas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), a fin de proporcionar programas de capacitación para profesionales de telecomunicaciones de Latinoamérica y del Caribe.

Entre 1994 y 2000, se ofrecieron 254 becas y, a partir de la introducción de la tele-educación en 2001, la CITEI ha ofrecido más de 517 becas en regulación de nuevos servicios y aplicaciones IP, interconexión de redes, redes de telecomunicaciones para no técnicos, temas regulatorios y de privatización en telecomunicaciones, planificación de redes móviles, planeación estratégica y de negocios de telecomunicaciones, análisis de precios y costos de telecomunicaciones y gestión del espectro. Para 2004, se ofrecerán 12 cursos y unas 370 becas aproximadamente.

## **XXII. TURISMO**

---

En los últimos años se ha reconocido el liderazgo de la OEA en la tarea de prestar asistencia a los países miembros en materia de desarrollo turístico. Se han desarrollado planes y políticas sectoriales, y se ha prestado asistencia y capacitación técnica para mejorar los recursos y fortalecer las instituciones turísticas de la región, tanto de nivel público como privado. A lo largo de todo este proceso, los Congresos Interamericanos de Turismo han constituido el principal foro de las Américas en torno a este tema.

En la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno, al reconocer el potencial del turismo como catalizador del desarrollo económico y del incremento de la comprensión entre los pueblos de las Américas, acordaron tomar medidas para estimularlo. En consecuencia, aprobaron el establecimiento de una Unidad Sectorial de Turismo dentro de la estructura organizativa de la Secretaría General, con la responsabilidad de promover el turismo, fortalecer la cooperación con otras organizaciones regionales e internacionales, revitalizar el Congreso Interamericano de Turismo (CIT), y dirigir la cooperación técnica y los programas de capacitación que promueven y apoyan el desarrollo sostenible del turismo en los Estados miembros.

Se definieron, entonces, las siguientes áreas temáticas de responsabilidad de la Unidad: formulación de políticas y planes; educación y capacitación; desarrollo del producto turístico; sistemas de información y transferencia tecnológica.

A mediados de la década de 1990, la Unidad centró sus esfuerzos en las áreas de desarrollo institucional y planificación integrada del turismo; desarrollo de la investigación y la comercialización; formulación de políticas; cooperación técnica, relaciones externas y recaudación de fondos.

Más recientemente, la Unidad procuró dar cumplimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas, del Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible del Turismo, de los Planes de Acción de los Congresos Interamericanos de Turismo y de los Planes Estratégicos de Cooperación Solidaria del CIDI. Como consecuencia, en el programa anual de trabajo de la Unidad se ha hecho énfasis en la mejora de la calidad de la industria turística, los estándares y la certificación; el desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento institucional; el fortalecimiento de los vínculos intersectoriales; la adopción de mejores prácticas; y el impulso de las pequeñas y medianas empresas comerciales del sector.

### **Formulación de políticas y planes**

La planificación integrada y ordenada del sector, al tomar en consideración el impacto físico, ambiental, social y económico de su desarrollo, se ha reconocido como un requisito para maximizar los beneficios y minimizar los efectos negativos de éste. La dinámica de la industria turística también exige que se revisen y se desarrollen de manera constante políticas y planificación adecuadas, que respondan a los requisitos y tendencias que vayan surgiendo en el sector. La formulación de políticas y planes ha sido y seguirá siendo un mandato y una actividad de importancia para la Unidad de Turismo.

En los primeros años de la década de los '90, fue notable el creciente interés y el rápido crecimiento en el ecoturismo, como producto y nuevo segmento del mercado. Dado que había una cantidad de Estados miembros con potencial para el desarrollo de este segmento del mercado, pero que necesitaban orientación en políticas y planificación, la Unidad de Turismo los asistió mediante la preparación del “Estudio Comparativo de Políticas de Ecoturismo en las Américas”. Uno de los principales resultados de este ejercicio fue la elaboración de varios estudios y planes para el desarrollo del Ecoturismo en la Región Amazónica de Brasil, Bolivia, Colombia y Perú.

La mayor atención puesta en el turismo sostenible, como estrategia para el desarrollo del sector, y su énfasis en los efectos ambientales, sociales y económicos, dieron pie al interés en el desarrollo de políticas y planes de turismo nutridos y guiados por conceptos de sostenibilidad. Como parte del esfuerzo de colaborar en este proceso, la Unidad de Turismo prestó asistencia en la preparación del Plan de Uso del Suelo y Desarrollo de un Marco Legal para el Desarrollo Turístico en las Zonas Costeras de Costa Rica, Nicaragua y Panamá. La Unidad también ayudó a preparar estrategias integradas de desarrollo turístico para Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Asimismo, se completaron los planes nacionales para el desarrollo sostenible del turismo en Panamá, Honduras, El Salvador y Grenada, y las islas integrantes de Carriacou y Petit Martinique. Además, se llevaron a cabo consultas en torno a un informe preparado sobre la Estrategia para Turismo Sostenible en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

Apoyamos también la preparación de planes para áreas y proyectos para su desarrollo. En este sentido, se hicieron estudios para la restauración y preservación del acervo cultural, tal como sucedió con Cap Haitien, Milot y la Citadelle en Haití; el sitio histórico de Fort Charlotte, en Bahamas; y Greater Falmouth, en Jamaica. Se hicieron estudios de factibilidad para el desarrollo de programas de artesanías, y se prestó asistencia a Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras para la formulación de proyectos turísticos concretos, destinados a integrar los lugares de acervo cultural maya y a diversificar sus productos turísticos.

### **Investigación y planificación**

El desarrollo de planes y políticas debe basarse en investigaciones sólidas que les den sustento. La Unidad de Turismo ayudó a completar el “Análisis Económico del Turismo en Jamaica”, para mejorar la contribución del turismo en la contabilidad de la economía nacional y utilizarla en los análisis de políticas y en la preparación de sus ajustes. La Unidad también preparó bases de datos que facilitaron el análisis comparativo de políticas nacionales de desarrollo turístico, códigos de inversión y programas para incentivar el turismo en los países miembros de la OEA.

Además, se inició una investigación para dar apoyo al desarrollo de políticas y programas en el área del turismo indígena, que abarca pueblos de Belice, Dominica y St. Vincent, así como en el área del turismo deportivo. Entre las iniciativas y los objetivos de investigación se contaron también, entre otras, la creación de bases de datos de políticas nacionales de desarrollo turístico, y diagnósticos de la industria y su grado de competitividad en el Caribe.

## Capacitación

Entre 1994 y 2004, la creciente dependencia de algunos países miembros de la OEA del turismo hizo que se intensificara la capacitación para mejorar el desempeño en la industria y ofrecer un producto turístico competitivo y de alta calidad. La formación de personal, el fortalecimiento institucional y la promoción de los vínculos intersectoriales han sido los componentes de los programas de asistencia técnica que ha presentado la Unidad de Turismo al sector.

En la última década, la capacitación presentada en forma de seminarios o cursos prácticos se mantuvo como uno de los componentes principales de la asistencia técnica a los países miembros. A mediados de la década de 1990, se dictaron cursos sobre planificación integrada, comercialización, efectos ambientales y sociales, ecoturismo, mecanismos de evaluación, contabilidad y agroturismo. Tres de los principales proyectos de capacitación que se encuentran en diferentes etapas de ejecución son el Programa de Asistencia a Pequeños Hoteles, el Proyecto de Competitividad y Sostenibilidad Turística y el Proyecto para Pequeñas Empresas Turísticas.

Estos programas tienen como fin elevar los estándares de calidad a niveles internacionales, y fortalecer los vínculos intersectoriales para ampliar los beneficios de la industria. El Proyecto para Pequeñas Empresas Turísticas, que contó con el financiamiento de USAID, se inició con la participación de importantes instituciones de capacitación y certificación, como la American Hotel and Lodging Association (AHLA). Estos programas contaron con el apoyo financiero de CIDA-CEPEC. Por ejemplo, a finales de 2003, el programa Capacitación para el Éxito adiestró a casi 400 personas y certificó a 41 como Entrenadores del Departamento de Hospitalidad Certificada (Certified Hospitality Department Trainers-CHDT). Además, mediante la colaboración con Canadian Executive Services Overseas, se ha dado asistencia a más de 150 establecimientos hoteleros en gestión de hoteles, operaciones, y alimentos y bebidas.

El programa Espíritu de Hospitalidad, creado en 2003, es uno de los principales de la Unidad. Tiene como fin promover la utilización de productos alimenticios locales para así estrechar vínculos entre el turismo y la agricultura. Dado su potencial para repercutir en los sectores agrícolas y del empleo, se espera ampliar su cobertura.

La Unidad de Turismo ha preparado juegos (“Kits”) de capacitación para pequeñas empresas. Están diseñados para introducir mejores prácticas de operación y gestión, y se espera que su aplicación conduzca a una mayor eficacia y aprovechamiento del sector. Los kits cubren temas como conservación ambiental, administración de la energía, calidad de habitaciones, administración financiera, higiene, y posicionamiento en el mercado. La Unidad también ha preparado una base de datos de instituciones dedicadas a la capacitación y la educación en turismo en la Américas.

La capacitación tecnológica ha sido un puntal en el programa de la Unidad de Turismo destinado al desarrollo de pequeñas empresas turísticas. Durante el período 1998-2003, con la colaboración de Net Corps America y Net Corps Canada, se impartió adiestramiento

tecnológico a más de 600 hoteles en áreas como la utilización de computadoras, la creación de lugares en la red y la computarización de ciertas operaciones, incluidas la contabilidad y las reservas. También se ha expuesto a los propietarios a la utilización de Internet como herramienta comercial.

Dada la creciente preocupación de los viajeros por su seguridad cuando viajan al extranjero y sus efectos potencialmente negativos sobre las economías de los países miembros que dependen del turismo, en el año 2003 la Unidad de Turismo inició programas de seguridad. La Unidad negoció un acuerdo con el Educational Institute del American Hotel and Lodging Association (AHLA) para impartir seminarios sobre seguridad para trabajadores de la industria. Dos de esos seminarios ya se han celebrado, y se ha programado la realización de más. La promoción de medidas para incrementar la confianza propia, a fin de fomentar el turismo, se intensificará como parte de las actividades futuras de la Unidad.

La creciente importancia del turismo como actividad económica y social señaló la necesidad de introducirlo como materia en los planes de estudio escolares, a fin no sólo de incrementar la conciencia en cuanto a la industria y su contribución a la economía y la sociedad, sino también de preparar a los estudiantes para una participación productiva en la industria. Mediante un programa continuado de cooperación con la Organización de Turismo del Caribe (CTO), la OEA ha aportado fondos para la producción de manuales de educación para escuelas primarias y secundarias. También se impartieron una serie de seminarios para maestros, a fin de ayudarlos a que presenten los materiales en las escuelas.

### **Centros de recursos turísticos**

Con el fin de fortalecer el marco institucional del Proyecto de Pequeñas Empresas Turísticas, se han establecido centros de recursos turísticos para asegurar la sostenibilidad de la asistencia que se da a los países miembros que participan en él. Los centros incluyen materiales de capacitación, instrumentos de gestión ambiental, una biblioteca audiovisual y acceso a Internet. También se cuenta con un centro de recursos portátil para facilitar el alcance del adiestramiento a pequeñas propiedades alejadas de los principales centros turísticos. El concepto de los centros de recursos ha sido compartido con los funcionarios de turismo de América Central y del Sur, y se espera que lleguen a establecerse otros centros similares como parte de la infraestructura de estas sub-regiones.

### **Centro virtual de recursos**

Se ha establecido un centro de recursos virtual, [Caribbeankeeper.com](http://Caribbeankeeper.com), que proporciona a los operadores de hoteles, los investigadores, los estudiantes y personal de la industria información pertinente a la operación de comercios turísticos, a la que pueden acceder por Internet. El establecimiento ha sido posible gracias a la cooperación del Banco de Desarrollo del Caribe y a la Asociación Caribeña de Hoteles. Entre 2001 y 2004, se emprendió la tarea de establecer y mejorar la superficie de contacto y el contenido de la página web. Con el tiempo, se harán más mejoras y ampliaciones, a fin de proporcionar más informaciones y de aumentar el uso de los lugares en la red para difundir más datos turísticos.

### **Desarrollo del producto**

La creciente competitividad en la industria turística mundial y las cambiantes exigencias de los consumidores conforman la naturaleza y la condición de los productos que se crean para el mercado turístico. Entre 1994 y 2004, surgieron productos y segmentos basados en el turismo cultural, ambiental y deportivo. En estas circunstancias, la asistencia en materia de desarrollo de productos se materializó mediante investigaciones y diagnósticos, la dotación de pautas y planes, y la ejecución de proyectos y programas.

### **Pequeños hoteles**

En algunos Estados miembros, los pequeños hoteles constituyen una gran proporción del total de alojamientos, aportan una cantidad significativa de empleos, y son una fuente significativa de divisas. Si bien los proyectos Pequeños Hoteles del Caribe, y Turismo y Sostenibilidad en el Caribe estaban destinados a la capacitación, comercialización y operaciones, el de Pequeñas Empresas Turísticas está estructurado como un enfoque integrado regional para mejorar la competitividad y la sostenibilidad de las pequeñas empresas turísticas, haciendo inicialmente hincapié en los pequeños hoteles que no están afiliados a ninguna cadena.

El proyecto comenzó en el Caribe y se ha extendido a Centroamérica como Proyecto de Asistencia a los Pequeños Hoteles de América Central. El concepto se ha dado a conocer a los funcionarios de turismo de Sudamérica. De acuerdo con los mandatos emanados del Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible del Turismo, el proyecto se ejecuta en las áreas de desarrollo del producto, educación y capacitación, intercambio de información, sistemas de información y transferencia tecnológica.

### **Creación de estándares de calidad**

La participación directa de la Unidad en sitios turísticos específicos se inició, a mediados de la década de 1990, con la asistencia para el establecimiento de centros de información turística en tres parques nacionales de Panamá.

Posteriormente, en 2002, se diseñó un proyecto para el desarrollo, gestión y uso sostenible de fortalezas, jardines botánicos, museos y parques nacionales. El proyecto, que se encuentra en fase de ejecución al momento de prepararse este informe, también está destinado a ayudar a las pequeñas y medianas empresas no hoteleras a utilizar lugares y atracciones como parte del producto turístico, mediante la elevación de los estándares de calidad a niveles internacionales.

### **Gestión ambiental – colaboración con CAST**

Con USAID y la Alianza Caribeña para el Turismo Sostenible (CAST), la Unidad de Turismo colaboró, entre 2001 y 2004, en el desarrollo de un programa ambiental para pequeños hoteles. Ésta fue la primera de una serie de iniciativas para ayudar a aplicar sistemas de

gestión ambiental. A finales de 2003, más de 200 pequeños hoteles habían sido objeto de esas evaluaciones. Posteriormente, se realizaron evaluaciones ambientales como parte del programa para la certificación de propiedades selectas. Los hoteleros también tienen acceso a la información sobre gestión del ambiente, programas de capacitación, tecnología y juegos de instrumentos, a través de los centros de recursos turísticos y en el sitio [caribbeaninnkeeper.com](http://caribbeaninnkeeper.com).

### **Turismo comunitario**

La iniciativa de turismo comunitario de la Unidad de Turismo ha estado ligada al desarrollo, preservación y uso sostenible de bienes indígenas con fines turísticos. Está también el aprovechamiento de bienes naturales (fuertes, fortificaciones y otras estructuras del acervo cultural, jardines tropicales, senderos en medio de la naturaleza y cascadas de agua), los festivales y la cocina local. La inclusión de estos bienes no sólo ayuda a diversificar el producto turístico, sino que añade valor, beneficios y empleos como parte de la contribución del turismo a la economía.

Un componente del turismo comunitario de particular importancia ha sido el aumento del interés de los turistas en los festivales indígenas. Consciente de los beneficios de estos eventos y de la necesidad de elevar sus estándares para incrementar su atractivo, la Unidad de Turismo organizó, en 2002, un simposio regional sobre la planificación y gestión de eventos para más de 60 gestores y organizadores de eventos. La Unidad continuará dedicándose a estos aspectos del turismo comunitario con miras a fomentar la adopción y el uso de mejores prácticas.

### **La ruta del café en Centroamérica**

A finales de 2003, se dio inicio al proyecto Ruta del Café, destinado a generar beneficios locales a través del desarrollo del producto turístico del café en los países centroamericanos participantes. El proyecto, que procura mitigar el impacto que han tenido en las comunidades los bajos precios del café, se basa en conceptos similares a los utilizados para desarrollar el exitoso turismo de las rutas del vino en Estados Unidos y Francia. Así, la experiencia del café busca combinar otras atracciones e intereses en las comunidades. Los productores de café y los funcionarios de turismo de Guatemala, Panamá y Honduras han revisado el diseño, los mecanismos de ejecución y los resultados del proyecto piloto en Costa Rica, y han establecido una estructura regional para la colaboración y ejecución del proyecto en esos países.

### **Sistema de Gestión Integrada de Destinos Turísticos vía Internet**

Al reconocer el potencial que ofrece Internet para difundir el producto turístico y encontrar información con fines de comercialización y gestión, la Unidad de Turismo ejecutó, en 1996, un proyecto piloto para la preparación de bases de datos y estudios sobre sistemas de gestión de destinos turísticos. El proyecto, destinado a la República Dominicana, Costa Rica y Perú, también implicó la aplicación de un prototipo de sistema de gestión de destinos turísticos,

como es el sistema centralizado de reservas, que también proporcionaría otros servicios turísticos complementarios.

En cumplimiento del mandato de apoyar a los Estados miembros en el campo de la tecnología, la Unidad de Turismo también puso en práctica un programa para que hoteleros adoptaran y utilizaran la tecnología con el fin de mejorar la operatividad y la comercialización de sus negocios. La Unidad desarrolló un centro virtual de recursos para la difusión de información relativa a la industria del turismo.

### **Programa de Atención de Emergencias para Países Vulnerables**

En octubre del 2001, el Consejo Permanente aprobó iniciativas para ayudar a los países miembros cuyos sectores turísticos y economías hubieran sufrido fuertes reducciones por los conocidos problemas de terrorismo durante 2001. La aplicación de estas iniciativas se inició en 2002 e implicó actividades en comercialización, planificación y desarrollo del producto; la asistencia técnica al subsector de los pequeños hoteles; el establecimiento de centros de recursos; y el desarrollo de un plan de recuperación turística a corto plazo para la isla de Dominica.

### **Mandatos de las Cumbres de las Américas y Congresos**

Entre los años 1994 y 2004, hubo dos Congresos Interamericanos de Turismo, el principal foro de las Américas para el debate de políticas turísticas por parte de los sectores público y privado. El XVII Congreso, celebrado en Costa Rica en abril de 1997, consideró la planificación estratégica para el desarrollo sostenible del turismo; seguridad turística; tecnología para la comercialización de destinos; financiamiento de actividades de cooperación técnica; turismo y sanidad; concientización y capacitación; y turismo de cruceros y propuestas para fortalecer los Congresos.

Durante el XVIII Congreso Interamericano de Turismo que se celebró en Guatemala en junio del 2003, se trataron, entre otros temas, el efecto del terrorismo en las economías de los países dependientes del turismo, las cuestiones sanitarias que afectan el turismo internacional, los factores que afectan la viabilidad comercial en los sectores de turismo, el impacto de la tecnología en la forma en que hoy se hacen negocios en el sector, y la importancia creciente del ecoturismo y el turismo comunitario como productos nicho y segmentos del mercado.

Los Delegados aprobaron un Plan de Acción y recibieron el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible del Turismo 2003-2005. Éstos guiarán el programa de trabajo de la Unidad de Turismo de los próximos tres años. Los Delegados del Congreso revisaron los conceptos de los proyectos que se propusieron para mejorar la disponibilidad y la gestión de la información con fines turísticos, y para incrementar la capacidad en el sector turístico. La Unidad de Turismo, tras consultar con los países miembros, procurará llevar estas propuestas a la práctica.

Durante el período 1994-2004, la Unidad de Turismo brindó asistencia a los países miembros en la preparación de proyectos para ser sometidos a la consideración y posible financiación del programa FEMCIDI de la OEA. También dio asesoramiento técnico y asistencia para la ejecución de programas y proyectos a los países miembros que lo solicitaron.

## **XXIV. LA OEA DE MAÑANA**

---

Quiero referirme a las instituciones multilaterales americanas en comparación con las europeas. En Europa ha habido un proceso de integración fenomenal y extraordinario. La Unión Europea, con todas sus instituciones y a pesar de los problemas que implica la reunión de muy diferentes Estados y nacionalidades, pareciera avanzar hacia una Federación. Apenas si empieza a ser una unión de ciudadanos con la Constitución Europea que está en proceso de adopción.

Nosotros en América, a lo largo de más de una centuria y con mayor intensidad durante la última década, hemos ido edificando instituciones que no son como las europeas, pero que nos han permitido avanzar en una serie de tratados, acuerdos o convenios, así como en la creación de foros para la cooperación recíproca y el intercambio de información y de experiencias. Ello nos ha permitido el tratamiento de los temas de nuestra agenda colectiva, tales como los relacionados con la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la seguridad hemisférica, las políticas sociales y los desafíos y amenazas comunes como la corrupción, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional; todo ello bajo una modalidad de integración que estamos desarrollando en las Américas.

Sin embargo, tenemos que pensar que si efectivamente podemos llegar a un Área de Libre Comercio, nuestro principal proyecto de tipo económico y político, simultáneamente debemos hacer mucho más para construir instituciones hemisféricas. No podemos copiar ni imitar las de la Unión Europea, pero sí podemos y debemos hacer mucho más y de manera más organizada y sistemática para analizar y acordar en qué frentes tenemos que trabajar, dónde necesitamos más acción colectiva y dónde requerimos más instrumentos y desarrollos jurídicos interamericanos.

Por supuesto, debemos tener siempre en mente que nuestra integración nunca va a ser como la Europea. Ella no va a contemplar aspectos de naturaleza política de manera exclusiva, porque hay muchos temas que no sería relevante mirar entre Latinoamérica, el Caribe, los Estados Unidos y Canadá. Pero hay muchos otros que sí lo son y que debemos tener presentes. Tenemos mucho que aprender de los europeos, sobre todo en materia de diseño, implementación y seguimiento de políticas colectivas. En ese aspecto, el sistema interamericano apenas ha comenzado a trabajar, con un alcance todavía limitado, a través de las reuniones ministeriales y otros foros hemisféricos similares. De otra parte, es importante destacar que también hay procesos americanos que en otros continentes ven con interés, porque son experiencias singulares, exitosas y novedosas.

A lo largo de la última década, en la medida en que avocamos la tarea de hacer realidad la visión de integración de nuestros gobernantes, hemos avanzado en el propósito de tener una OEA más relevante, más universal en sus objetivos políticos, mucho más capaz de cumplir los encargos y de coordinar las acciones que nos asignan los Estados. Le hemos hecho frente a los desafíos y hemos aprovechado las oportunidades. Hemos progresado con firmeza en cumplir la agenda ampliada con todos sus nuevos mandatos.

Así, hemos sido puestos a prueba, la OEA, nuestros gobiernos, nuestras cancillerías, las otras instituciones multilaterales, para poner en marcha mecanismos y reglas de juego que sean capaces de llevar a la práctica los propósitos de la integración americana definidos por los Jefes de Estado y de Gobierno. Estamos en el proceso de alcanzar que todas las instancias del sistema interamericano trabajen con las mismas prioridades y la misma agenda hemisférica. Este objetivo implica no sólo claridad de propósitos, sino también creatividad para la acción y voluntad política.

En el período en que me ha correspondido desempeñarme como Secretario General, los países y las instituciones regionales han debido hacerle frente a las inmensas demandas que la globalización y la revolución informática imponen sobre nuestras economías y nuestras sociedades: la mayor volatilidad de capitales, las enormes exigencias a nuestros sistemas educativos, la inmensa presión sobre nuestros sistemas de seguridad social, los riesgos que se ciernen sobre nuestras culturas.

Tenemos que demostrarle a nuestros ciudadanos que somos capaces de gobernar sobre la globalización; que no somos impotentes frente a sus consecuencias, problemas o desafíos; y que no vamos a seguir el camino fácil y peligroso de sustraernos de la economía mundial por ser incapaces de enfrentar las serias dificultades que hoy nos acosan.

Obviamente, esto nos ha llevado a una situación en la cual tenemos que reconocer que nuestro destino y nuestro futuro no sólo dependen de factores económicos, sobre los que inclusive eventualmente podría decirse que no son los más importantes. Tenemos que velar por que nuestras instituciones políticas y económicas representen a la gente y hagan que ésta se sienta participe de nuestros sistemas políticos; permitan que las minorías se puedan integrar a la sociedad y se consideren beneficiarias de las acciones estatales; y que aseguren que nuestros Estados sean capaces de cumplir sus funciones y sus responsabilidades sociales principales. Es necesario que todos encuentren en las instituciones hemisféricas relevancia para sus vidas y que ellas cumplan una función útil e importante para enfrentar problemas y desafíos colectivos.

Por eso, a pesar de los grandes avances que hemos tenido en la construcción de nuevas instituciones y una nueva arquitectura hemisférica, es necesario decir, sin temor a equivocarnos, que en las Américas tenemos hoy más necesidad de multilateralismo que instituciones para actuar. A pesar de las significativas transformaciones que se han dado en las relaciones hemisféricas en el seno de la OEA, debemos reconocer que tenemos un sistema interamericano, aparte del BID, extraordinariamente pequeño y crónicamente desfinanciado.

En medio de las dificultades de la coyuntura económica, creo interpretar el sentimiento de todos al señalar que hemos transitado esta década imbuidos de un gran optimismo sobre esta etapa de las relaciones hemisféricas, que parte de una comunidad de valores e ideales que compartimos. Todos estamos dispuestos a responder a los desafíos que nos retan y a construir un destino común. Hemos tratado de llevar el día a día y de no confundir nuestro derrotero, en medio de los tropiezos, de las dificultades o los abrojos que encontramos en nuestro camino.

Durante este período no nos hemos separado de los principios en los cuales está basado nuestro sistema: el derecho internacional como norma de conducta de los Estados, la igualdad jurídica de todas las naciones, la no-intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de controversias. Pero, al mismo tiempo, ha sido un período en el cual hemos conciliado estos preceptos con nuestra obligación de defender la democracia representativa y proteger los derechos humanos. En todo caso, no hemos usado los principios originales de la Carta de 1948 para impedir la aplicación de políticas o medidas que enfrenten los problemas de nuestros Estados.

Durante este período también ha sido necesario tener presente las nuevas realidades del orden mundial y americano. Son enormes los desafíos que tenemos todos para defender nuestra democracia. Sin embargo, la hemos defendido de una manera activa que va más allá de la simple aplicación pasiva de los principios de la Carta Democrática.

Por sobre todo, éste ha sido un período en el que hemos generado un extraordinario proceso de cooperación en torno a la agenda significativamente expandida que prácticamente coincide con la agenda doméstica.

No podemos decir, sin embargo, que tenemos un sistema solidario. En la prevención y atención de desastres, hemos dado pasos muy tímidos. En nuestras acciones de cooperación, tal solidaridad es muy limitada. En nuestro proceso de creación del Área de Libre Comercio, a pesar de que tenemos un sistema que puede actuar sobre muchas materias que el mundo en desarrollo reclama hoy como importantes en la búsqueda de un mayor comercio mundial, no hay fondos de compensación. Y el sistema carece del componente humanitario que sí tiene el Sistema de las Naciones Unidas. Tenemos pues en este aspecto de la solidaridad un muy largo camino por recorrer.

Creo, entonces, que no hay dudas sobre los grandes pasos que hemos dado para hacer avanzar los propósitos de integración que han dispuesto nuestros gobernantes. Pero nos hace falta un largo camino por recorrer para hacer de la Organización una expresión de los anhelos colectivos de nuestros gobiernos y de nuestros pueblos. Sin duda hemos avanzado significativamente en temas políticos y de seguridad, pero no así en temas sociales.

Tenemos el gran desafío de construir instituciones hemisféricas que interpreten los sueños y esperanzas de los americanos de todos los confines. Más allá de nuestras realidades, más allá de nuestros problemas, que nos lleven a un horizonte en el que podamos pensar más en nuestros ideales, en nuestros valores, en la convicción que tenemos de un destino común.

Hoy en América las libertades económicas y políticas van de la mano y están más entrelazadas que nunca. Sólo con más reformas y más democracia podremos responder a las renovadas expectativas sobre las obligaciones del Estado en áreas como derechos humanos, administración de justicia, dotación de infraestructura, política social o en su capacidad regulatoria frente a particulares.

Hemos avanzado en capacitar al sistema interamericano para hacerle frente a la vigorosa agenda Hemisférica que surge de las necesidades de estos tiempos de globalización e integración. Nos encontramos en una situación de paradoja en la que necesitamos más y no

menos mercado; más y no menos Estado; más y no menos reformas. Tenemos que aprovechar las fortalezas que hemos adquirido para deshacernos de lo que nos pesa, nos detiene, nos paraliza; para hacer de este suelo de las Américas una promesa de bienestar, paz, prosperidad y unión.

No es este un momento para la complacencia sino para la reflexión, para preguntarnos qué no hemos hecho bien, cuánto nos falta y qué tan largo es el camino que aún tenemos por recorrer. Hoy, en plena era de globalización, al sistema interamericano de instituciones lo tenemos que seguir transformando para que responda a los objetivos que nuestros pueblos y nuestros gobernantes nos han dibujado: un horizonte de integración, paz y democracia, pero también de igualdad, justicia y libertad. Uno de solidaridad, de preservación de la naturaleza, de crecimiento y prosperidad.

Tal vez la pregunta final que tenemos que hacernos es la siguiente: ¿Queremos de veras la unión de nuestros pueblos en un destino común? Si bien el sujeto de la Carta de la OEA son los Estados, nuestro objetivo supremo es la dignidad de cada americano, sus libertades públicas, su prosperidad, su derecho a la igualdad o a la paz. Nuestro fin último son los americanos que hay que educar, ofrecerles seguridad, un medio ambiente sano y, por supuesto, libertades y protección de sus derechos. Tenemos que crear una verdadera comunidad americana de naciones basada en principios, ideales y valores comunes. A esto hay que sumarle instituciones en las cuales la cooperación solidaria y la acción colectiva sean la norma.

Al concluir mi período como Secretario General de la OEA quisiera hacer un llamado para que concentremos nuestras energías no tanto en mirar el presente como en otear el mañana. Tenemos que pensar en nuestros ideales, en nuestros valores, en la convicción que nos acompaña de que tenemos un destino común. Ese es el camino para avanzar en un proceso de creación y acción colectiva.