

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Buenos Aires, Argentina
8 y 9 de octubre de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Buenos Aires, Argentina
8 y 9 de octubre de 2015

Serie América Latina No.11

ÍNDICE

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Buenos Aires, Argentina
8 y 9 de octubre de 2015

1.- Agenda de trabajo.	3
2.- Acta de la Reunión Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano.	7
3.- Fundamentos, Alcances y Propósitos del Combate Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.	13
4.- Fenomenología del Lavado de Dinero.	25
5.- Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México.	39
6.-Diagnóstico de Buenas Prácticas e Instrumentos Jurídicos en América Latina.	51
7.- Migración Internacional en las Américas. Organización de Estados Americanos (OEA) / OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Resumen Ejecutivo. Agosto de 2015	63
8.- Hechos y Cifras (2014). La Migración en México.	73
8.- La Gobernabilidad Urbana.	79
9.- Consejos Comunales en Venezuela.	95
10.- Intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada.	103
11.-Principios Básicos de Naciones Unidas aplicables a la Reestructuración de deudas.	109



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLITICOS, MUNICIPALES Y DE LA
INTEGRACION DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
- BUENOS AIRES 8 Y 9 DE OCTUBRE 2015**

	MIERCOLES 7 DE OCTUBRE Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel
	JUEVES 8 DE OCTUBRE HONORABLE CONGRESO DE LA NACION
HORARIO:	JUEVES 8 DE OCTUBRE:
08.00 a 08.30	Traslado de los hoteles sedes al H. Congreso de la Nación
09:00 a 10:00	<p>Apertura de Comisiones: Lugar: Recinto Senado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Amado Boudou Vicepresidente de la Nación. • Diputado Julián Dominguez, Presidente de la Honorable Cámara de Diputados. • Senadora Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta del Parlamento Latinoamericano. • Senadora Liliana Fellner Secretaria de Comisiones del Parlamento Latinoamericano • Diputada Ines Beatriz Lotto, Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por Argentina. • Diputado Horacio Pietragalla Corti, Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico y Crimen Organizado. • Diputado Amin Niffouri Presidente de Asuntos Laborales. • Diputado Roy Daza, Secretario Alternativo de Comisiones a cargo de la presidencia de Asuntos Políticos. • Invitados Especiales.
10.00 a 10.15	Coffee Break - Salón Eva Perón (a confirmar)

10.15 a 12.15	<p>Conferencia Magistral “Blanqueo de capitales” Lic. Alberto Bazbaz Sacal, Presidente del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) Diputado Eric Calcagno, Embajador Carlos Bianco, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores</p>
12.30 a 14.30	<p>Almuerzo <i>Lugar: a confirmar</i></p>
14.30 a 15.30	<p>Constitución de la MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN – Salón Eva Perón Lectura y aprobación de las agendas de trabajo Designación de los Secretarios Relatores</p> <p>Invitación de la comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado a participar de la mesa sobre “Trata de Personas” - Recinto</p> <p><u>Expositores:</u> <i>*Sra. Susana Trimarco, Presidenta de la Fundación María de los Ángeles por la Lucha contra la Trata de Personas.</i> <i>*Dr. Marcos Valdivia, Analista del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno - Estado Plurinacional de Bolivia.</i></p>
15:30 a 17:00	<p>Tema I: Problemática continental sobre migración – Salón Eva Perón</p> <p><u>Expositores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sen. Gabriela Cuevas, Co Presidenta de la Comisión de Asuntos Políticos, Derechos Humanos y Seguridad de Eurolat.</i> • <i>Dr. Marcelo Colombo, Procurador de Trata y Explotación de Personas de la República Argentina (a confirmar)</i>
17.00 a 17.15	<p>Coffee Break</p>
17.15 a 19.00	<p>Tema II: Retos y desafíos del municipalismo en América Latina (aprobar los proyectos).</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“La experiencia de los Consejos Comunales en Venezuela”. Presentación a cargo del diputado Roy Daza (Venezuela)</i>
19.00 a 20.00	<p>Cóctel (<i>lugar a confirmar</i>)</p>

HORARIO:	VIERNES 9 DE OCTUBRE
09.30 a 11:00	Tema III- Principios Básicos de Naciones Unidas aplicables a la Reestructuración de deudas soberanas: impacto político en los países latinoamericanos y caribeños <i>Presentación de la Ley Marco aprobando los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de Deuda Soberana a cargo de la República Argentina</i>
11:00 a 11:15	Coffee Break <i>(lugar a confirmar)</i>
11.30 a 13.00	Tema IV.- Experiencias de mancomunidad intermunicipal: gestión, presupuesto, contraloría, estructura, proyectos <ul style="list-style-type: none"> • <i>Presentación a cargo de Bolivia</i>
13:00- 14:30	Almuerzo <i>Lugar: a confirmar</i>

- *Las visitas de carácter institucional serán confirmadas oportunamente.*



XXIV Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.

Senado Federal de la República Federativa de Brasil, 19 y 20 de Agosto de 2015

En La ciudad de Brasilia, D.F, el día 19 de agosto de 2015, se reúne la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano con la presencia de los siguientes parlamentarios:

NOMBRE	PAIS
Sen. MARÍA DE LOS ANGELES HIGONET	ARGENTINA
Sen. ALFRED SNEEK	ARUBA
Dip. EDGAR ROMERO	BOLIVIA
Dip. MARCIA RODRIGUES	BRASIL
Dip. FERNANDO MEZA	CHILE
Dip. WILLIAM ALVARADO B.	COSTA RICA
Sen. CHARLES COOPER	CURACAO
Dip. JOSÉ VIDAL CARRILLO	EL SALVADOR
Dip. JORGE ESCOBAR	EL SALVADOR
Dip. DELVIN BARCENAS	MEXICO
Dip. MARCO ANTONIO CALZADA ARROYO	MEXICO
Dip. JOSÉ J GARCIA	MEXICO
Dip. CARLOS VARELA	URUGUAY
Dip. ROY DAZA	VENEZUELA

Se somete a votación la elección del Secretario Relator y se nombra por unanimidad al diputado Edgar Romero de Bolivia y se nombra a la Diputada Delvim Bárcenas de México como Secretaria.

SE APRUEBAN LOS SIGUIENTES TEMAS DE AGENDA:

TEMA I:

Migración

TEMA II

Desarrollo de los proyectos regionales intermunicipales:

Tema I: Migración:

El Presidente de la Comisión diputado Roy Daza da inicio a la reunión, dando derecho de palabra Edgar Romero del Estado Plurinacional de Bolivia, quien interviene sobre experiencia boliviana en materia de migración. Se anexa texto.

Tiene la palabra el diputado Carlos Varela de Uruguay, quien manifiesta que Uruguay se ha formado por oleajes migratorios provenientes de EU y España que regresan a su país en virtud de las crisis, al ser expulsados por China, Europa y USA. Los que provienen de España y del norte de América Latina existen profesionales calificados; esto ha hecho un gran desafío para cambiar y adecuar las leyes migratorias por lo que tenemos que trabajar en ajustar las leyes y conocer la legislación de los países miembros del Parlatino, para la compaginación de estas y sean coherentes en cada uno de nuestros países. En el tema de educación también es difícil que se reconozcan los estudios o profesiones de las personas que llegan a su país, otro problema es el tránsito de los ciudadanos respecto a su seguridad social y finaliza manifestando que el tráfico de personas que hay que atender ya que en su país es un problema rubro agrícola.

Tiene la palabra el diputado William Alvarado de Costa Rica, quien concuerda que el tema migratorio es de suma importancia porque se trata de derechos humanos y de dignidad de las personas, considera que este tema debe tratarse desde dos puntos de vista:

1. Por un lado es una obligación de los países buscar mecanismos de estabilidad social, económico y político, para tratar de disminuir la migración a otros países;
2. Ver como se establecen contribuciones a los países que reciben a los migrantes y pone el caso de Costa Rica, en donde hay aproximadamente 4 millones de habitantes y 800 mil son migrantes, provocando un alto costo en los programas sociales y de seguridad social.

El Senador Charles Cooper de Curazao, pregunta ¿por qué no hacemos lo que está haciendo Europa y abrir las fronteras? Con un pasaporte latinoamericano formando una propia identidad de participación latinoamericana

El diputado Jorge Escobar de El Salvador, manifiesta que su país es un país de paso. Existen dos millones de salvadoreños en USA como migrantes buscando una mejor vida y manifestó que está de acuerdo en que se abran las fronteras.

El Diputado Fernando Meza de Chile dice que hay que hacer una nueva ley marco para integrarnos. Además dice que Chile es uno de los países más atrasados en materia de migración. Por eso le interesa conocer las experiencias de otros países para llevarlo y aplicarlo en su país. También manifestó que es un sueño imposible la aplicación de un pasaporte único, ya que debemos ver personas, no trabajadores.

En su intervención la Sen. María de los Ángeles Higonet, de Argentina, manifiesta que es un tema crucial y que ya se había aprobado una ley sobre migración esta Comisión, la cual fue aprobada en la última Asamblea General del Parlatino, realizada en mayo pasado y solicita que se distribuya entre los miembros de la comisión.

El Dip Roy Daza, dice que es un tema que se ha trabajado desde hace mucho tiempo en esta comisión, y que esta ley hay que actualizarla ya que las situaciones o realidades han cambiado, ejemplo, hay una nueva situación de esclavismo, o el proceso migratorio con Estados Unidos.

Marco Antonio Calzada de México manifiesta que es un país que aporta migrantes pero también de paso, por lo hay que cuidar la migración ya que se le carga todo al país, como en el caso de México.

La senadora Higonet de Argentina solicito invitar a la Senadora Cuevas de México quien es una conocedora sobre el tema de Trata de personas.

Toma la palabra el Senador Alfred S de Aruba, quien manifiesta que dentro del tema de migración la educación es un tema importante, como lo manifestaron anteriormente hay que armonizar las leyes o legislación para que se les pueda reconocer los estudios realizados en cualquier país de Latinoamérica.

El diputado Roy manifiesta que con esta intervención damos por terminado el tema y pasamos al receso.

TEMA II: Desarrollo de los proyectos regionales intermunicipales:

El diputado Roy Daza, expone a los presentes que dicho tema surge por petición del diputado presidente ya que se pretendía estudiar la no reelección de presidentes municipales en México, pero se tiene entendido que este tema ya ha sido aprobado en dicho país, por lo que se abre el micrófono para escuchar las propuestas de algún proyecto regional

Toma la palabra el diputado Varela de Uruguay, quien manifiesta que quedo pendiente el tema del manejo de los recursos para los municipios.

El Diputado Romero de Bolivia manifestó que es importante tocar el tema de agresión al género por parte de los alcaldes municipales, no existe una ley marco en este tema, desde su punto de vista importante, para implementar sanciones más severas respecto a estos ilícitos.

Dip. William Alvarado, de Costa Rica, manifestó que es un tema de su interés ya que en su país no existen gobiernos regionales, ya que solo hay la autoridad central y locales, por lo que le interesa conocer la legislación en ese tema de cada uno de los miembros de esta comisión.

Toma la palabra el diputado Varela de Uruguay, refiriéndose a que en su país no hay ingresos propios que generen los municipios y se está trabajando en la red de ciudades de Mercosur con más de 10 años de existencia y que vincula ciudades de distintas dimensiones a nivel de los gobiernos locales.

El diputado Fernando de Meza de Chile manifiesta que en su país existe un intendente por región al cual se le asigna un presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y este lo distribuye a su consideración a cada una de las comunas que forman parte su región, lo que provoca que no se distribuya de manera equitativa. Se ha empezado hacer una reforma de descentralización para que sea electo el intendente pero no se ha aprobado.

El diputado Roy Daza toma la palabra y expone los diferentes sistemas de distribución de recursos en su país, como son los consejos comunales y las comunas.

El diputado Romero de Bolivia informando que en su país existen leyes que establecen la repartición de recursos en los municipios a través del impuesto a los hidrocarburos, ya que con la nacionalización los recursos del Estado y las alcaldías se han potenciado.

En su intervención el diputado Marco Antonio Calzada Arroyo de México, manifiesta que en México existe un fondo metropolitano el cual consiste en asignarle un recurso para proyectos comunes a las zonas metropolitanas de los Estados. Estas zonas que comprenden la capital del Estado y los municipios conurbados a esta. En México la constitución en su artículo 115 dice que el municipio es libre, pero dependemos de los recursos del gobierno estatal y federal... así que, ¿qué tan libre es?

CONCLUSIONES:

1. A través de la Secretaría de Comisiones debe producirse un intercambio de leyes y o documentos de cada uno de los países miembros en cuanto a: desarrollo y desafíos de los municipios.
2. El diputado Varela de Uruguay y William Alvarado de Costa Rica quedan encargados de presentar un documento resumen sobre los temas: autonomía municipal y presupuesto; transferencia de competencias a las instancias municipales y a otras de carácter comunal; estudio de las capacidades productivas y de gestión de cada municipio.

3. El diputado Edgar Romero de Bolivia, queda encargado de presentar una propuesta sobre las experiencias de mancomunidad intermunicipal: gestión, presupuesto, contraloría, estructuras y proyectos.

4. La Comisión solicita la convocatoria de una reunión extraordinaria para el último trimestre del año 2015, a fin de concluir el debate y aprobar los documentos antes señalados.

5. Se debe enviar Alcira y a Jérémie el intercambio y documentos a presentar de los temas a tratar a los siguientes correos electrónicos: alcira@parlatino.org; jsparlatino@gmail.com

6. La Secretaría de Comisiones se encargará de distribuir la ley marco sobre migración aprobada en la última asamblea.

Temas para la reunión extraordinaria:

1. Retos y desafíos del municipalismo en América Latina (aprobar los documentos respectivos)

2. Problemática continental sobre la migración

3. El diputado Edgar Romero de Bolivia, queda encargado de presentar una propuesta sobre las experiencias de mancomunidad intermunicipal: gestión, presupuesto, contraloría, estructuras y proyectos.

El diputado Roy Daza le recuerda a los miembros asistentes que el 20 de agosto conforme a la agenda se hará una visita guiada a los monumentos del Arquitecto Oscar Niemeyer.

**FUNDAMENTOS, ALCANCES Y PROPÓSITOS
DEL COMBATE CONTRA EL LAVADO DE
ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL
TERRORISMO**

FUNDAMENTOS, ALCANCES Y PROPÓSITOS DEL COMBATE CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO¹

El fenómeno de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, consecuencias y efectos

Ningún país, economía, comunidad, industria o sector es inmune al delito de lavado de activos y a sus nefastas consecuencias. El blanqueo de fondos originado en actividades ilícitas provoca efectos transversales perversos, que cruzan desde la distribución del poder económico y la integridad de las instituciones financieras, hasta el desarrollo social y humano, en una cadena teñida de altos daños reputacionales.

Los efectos corrosivos del lavado de activos se originan en actividades que buscan ocultar o disimular la naturaleza, el origen, la ubicación, la propiedad y el control de dinero y bienes obtenidos ilegalmente. Con ese fin, los blanqueadores inyectan sus fondos mal habidos en actividades económicas, financieras y comerciales lícitas para así disfrazar su origen y darles una apariencia de legalidad que les permita mantener oculta la fuente que los originó y garantizar su uso y disfrute.

Por otro lado, la utilización del sistema financiero internacional y de otras actividades económicas para mover los fondos que financian los actos terroristas, hacia una organización terrorista o a un terrorista individual, busca aprovechar la plataforma de las instituciones financieras de países con deficiencias en sus controles preventivos para circular tales fondos y perderlos de la vista de las autoridades.

Así, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo buscan cortar la relación entre el delito y los bienes producidos por estas conductas ilícitas y para ello los criminales adoptan comportamientos similares a los de los empresarios legales, a fin de no despertar sospechas entre las entidades que burlan y evadir el control de las autoridades competentes.

El dilema de los delincuentes es cómo gastar o invertir grandes cantidades de dinero de origen ilícito acreditando una fuente de ingresos legítima. Ante esa disyuntiva, el blanqueo de fondos constituye un servicio de apoyo, que les permite disfrutar de los beneficios de su negocio de manera legal, encubriendo las actividades delictivas o ilegales que se asocian con ellos.

A nivel global, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que anualmente el lavado de dinero equivale a entre el 2% y el 5% del PIB mundial, cifra que involucra operaciones tanto en sectores económicos formales, como informales. Esta inyección de fondos ilícitos no es inocua. Por el contrario, entre las principales

¹ Extracto del documento *Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo*. Gobierno de Chile (2013). Consultado el 01 de octubre de 2015, en la página web: www.uaf.cl/publicaciones/descargar.aspx?arid=646

amenazas que involucra el blanqueo de dinero sucio se encuentran los riesgos para la seguridad nacional, las distorsiones que provoca en los movimientos de capitales y en los flujos de inversión externa, la alteración en la competencia entre empresas y empresarios, la pérdida de prestigio para instituciones, profesionales y rubros involucrados y el estigma que levanta sobre las comunidades afectadas.

Todo lo anterior causa daños tangibles e intangibles a los individuos, a terceros y a la sociedad en su conjunto, lo que en su expresión más grave redundaría en amenazas a la estabilidad económica y financiera de los países, y en efectos perniciosos para la transparencia y gobernabilidad de los Estados. Entre los mayores riesgos que conllevan el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo destacan:

1. Las amenazas sociales: el lavado de activos favorece indirectamente la criminalidad, permitiendo al delincuente legitimar el producto del delito. El terrorismo y su financiamiento, asimismo, constituyen una amenaza a la integridad territorial y a la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional.

En su expresión más avanzada, estas actividades estigmatizan a países, regiones y poblaciones y pueden alterar los lazos entre los miembros de una comunidad o vecindario, haciendo que éstos resguarden a los criminales a cambio de protección y regalías.

El lavado de activos crea la percepción de que el delito tiene recompensa y puede, incluso, estimular el inicio de carreras delictivas, amenaza que atenta directamente contra las posibilidades de desarrollo humano y social de las comunidades afectadas. Las consecuencias directas apuntan a deterioros en la moral e incentivos para el aumento de la corrupción, la que puede extenderse a personas de todos los estratos sociales, políticos y económicos.

Aun cuando el lavado de activos es un delito denominado de “cuello y corbata” y, por ende, no violento, es muchas veces la última fase de una cadena de delitos violentos. La riqueza en manos de los delincuentes constituye un factor multiplicador de la violencia, pues les permite financiar actividades cada vez de mayor tamaño y envergadura, que atentan directamente contra la estabilidad social y el sistema de justicia.

2. Los efectos económicos: el lavado de activos produce distorsiones en los movimientos financieros e infla industrias o sectores vulnerables. Una de las expresiones más evidente de esta distorsión es que la competencia de mercado deja de operar en los sectores permeados por dineros mal habidos, pues el industrial o el comerciante honrado no puede competir en igualdad de condiciones contra empresas de fachada, a las que no les interesa generar utilidades, sino blanquear activos sucios. Los lavadores siempre están dispuestos a perder parte del dinero que invirtieron en el negocio, con tal de recibir a cambio fondos limpios.

La inversión del producto de los delitos distorsiona así la competencia entre empresas y empresarios, y permite a los delincuentes iniciar, continuar y expandir

actividades en sectores legítimos de la economía. Junto a ello, los sectores inflados con recursos mal habidos alteran las decisiones de los inversionistas -grandes y pequeños-, cuyos capitales son atraídos hacia rubros que no valen lo que dicen sus libros. Y cuando la burbuja explota, enfrentan las mayores pérdidas.

Las distorsiones económicas que provocan los lavadores afectan, además, el empleo, al provocar el cierre y la quiebra de empresas legales.

3. Los efectos financieros: el lavado de activos introduce desequilibrios macroeconómicos, daña la integridad del sistema financiero y la estabilidad de sus instituciones. Asimismo, desalienta la inversión extranjera y distorsiona los flujos internacionales de capital. Sus consecuencias se reflejan en la pérdida de bienestar en los países afectados, en el desvío de recursos de actividades económicas productivas e, incluso, en efectos desestabilizadores indirectos en otras economías.

En un mundo crecientemente interconectado, los problemas derivados del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo son globales, al igual que sus efectos en la estabilidad e integridad financiera internacional. En ese escenario, los lavadores y financistas del terrorismo buscan aprovechar las diferencias entre legislaciones y sistemas nacionales antilavado, inclinándose especialmente hacia las jurisdicciones con controles débiles o ineficaces, en las que pueden mover sus fondos fácilmente, sin ser detectados.

Aunque el LA/FT utilizan a diversos sectores económicos para lograr su cometido, son las instituciones financieras las principales afectadas como participantes involuntarias en la cadena de ilícitos, ya que proporcionan una gran cantidad de servicios e instrumentos que facilitan el encubrimiento de fondos ilícito.

Dado el alto grado de integración de los mercados de capital, en particular el lavado de activos puede además afectar adversamente a las monedas y las tasas de interés, y sentar con ello la amenaza de una inestabilidad monetaria, derivada de la inadecuada distribución de recursos que ocasiona la distorsión artificial de los precios de bienes y productos básicos.

4. Los costos reputacionales: el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo generan pérdida de prestigio, crédito y/o reputación de las entidades financieras, de las no financieras y de los profesionales involucrados directa o indirectamente en operaciones de blanqueo, hayan sabido o no del delito. El costo reputacional es, además, el más difícil de revertir.

Adicionalmente, las entidades vulneradas corren el serio riesgo de ser incluidas en nóminas internacionales, como la Lista Clinton, que advierte sobre las empresas y personas que operan con fondos ilícitos. Un castigo de este tipo tiene directas consecuencias en el acceso al crédito, las relaciones comerciales y la inversión.

5. El aprovechamiento de crisis financieras internacionales: coyunturas de este tipo pueden abrir oportunidades de nuevos negocios para los lavadores. En

periodos de crisis globales, los mercados financieros y bursátiles buscan asegurar liquidez y tienden a privilegiar la mantención de sus carteras de préstamos, mientras debilitan la mantención de programas efectivos de disuasión del blanqueo de fondos. Tal escenario es especialmente atractivo para las mafias transnacionales, pues les facilita poner en marcha incentivos a la corrupción, fraudes o estafas, que les permitan infiltrar a sectores desprotegidos, sumergiéndolos en la maquinaria del lavado.

Contexto global

Los esfuerzos internacionales para promover y establecer las medidas de combate contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, que abarcan las etapas de prevención, detección y persecución de estas conductas, se encuentran impulsadas por una serie de organismos internacionales especializados en esta materia. De manera coordinada el foco ha sido puesto en desarrollar políticas para fortalecer la protección del sistema financiero global y otras actividades económicas, a fin de evitar que el crimen organizado las utilice indebidamente.

El Grupo de Acción Financiera² - GAFI (Financial Action Task Force, FATF) es el organismo intergubernamental que dicta las políticas y recomendaciones internacionales que deben aplicar los países para un adecuado y eficaz combate contra el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT) a nivel mundial. Creado en 1989, a instancias del Grupo de los 7 (G-7), su sede está en París, en las dependencias del cuartel general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo respecto del cual actúa con autonomía, pero con el que comparte objetivos comunes y la mayoría de sus miembros. En 1990 el GAFI aprobó 40 Recomendaciones contra el Lavado de Activos, a las que se sumaron a partir del 2001 VIII Recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo, que luego fueron ampliadas a IX.

Actualmente, los estándares que promueve GAFI están contenidos en 40 Recomendaciones anti LA/FT, emitidas en febrero de 2012 y que reemplazaron a las anteriores 40 Recomendaciones antilavado de activos y las IX Recomendaciones para la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Estos nuevos parámetros fueron resultado de un proceso de revisión de dos años, en el que participaron gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, y que derivó en la promoción de acciones que elevan las exigencias para la prevención, detección y persecución del LA/FT. Su objetivo es proteger al sistema financiero global y a otras actividades económicas de los perjuicios derivados de la comisión de ambos delitos y debilitar, en forma simultánea, a las organizaciones criminales, a fin de evitar que

² Actualmente pertenecen a esta organización: Alemania; Argentina; Australia; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; China; Comisión Europea; Consejo de Cooperación del Golfo; Dinamarca; España; Estados Unidos; Finlandia; Francia; Grecia; Holanda (Reino); Hong Kong, China; India; Irlanda; Islandia; Italia; Japón; Luxemburgo; México; Noruega; Nueva Zelanda; Portugal; Reino Unido; República de Corea; Rusia (Federación); Singapur; Sudáfrica; Suecia; Suiza; Turquía.

provoquen distorsiones en el desarrollo social, económico y financiero de los países y en su estabilidad institucional.

Fruto de este esfuerzo, y como estrategia para extender esta red de protección global, en los años 90, se fomentó la creación de organismos regionales al estilo GAFI/FATF (denominados FATF Style Regional Bodies, FSRB). Actualmente operan 8 FSRB intergubernamentales, soberanos e independientes, que a su vez son miembros asociados de GAFI/FATF.

Los 8 FSRB son:

- *APG Asia/Pacific Group on Money Laundering*
- *CFATF /GAFIC Caribbean Financial Action Task Force*
- *EAG Eurasian Group*
- *ESAAAMLG Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*
- *MONEYVAL Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*
- *GAFISUD Grupo de Acción Financiera de Sudamérica*
- *GIABA Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa*
- *MENAFATF Middle East and North Africa Financial Action Task Force*

De estos organismos regionales, 2 tienen injerencia en Latinoamérica y el Caribe. GAFIC/CFATF³, creado entre 1990 y 1992, y GAFISUD⁴, creado en 2000, reúnen a todas las jurisdicciones y países de América Latina y el Caribe. Ambos han adoptado como propias las Recomendaciones de GAFI/FATF y han impulsado el cumplimiento de dichos estándares internacionales entre sus miembros, mediante la implementación de sistemas integrales Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (sistema ALA/CFT), que comprometan a todas las autoridades competentes, fortaleciendo la coordinación y cooperación a nivel nacional y regional. Para ello cuentan con dos herramientas principales:

³ Actualmente pertenecen a esta organización: Anguilla; Antigua & Barbuda; Aruba; Bahamas; Barbados; Belize; Bermuda; British Virgin Islands; Cayman Islands; Curaçao; Dominica; El Salvador; Grenada;; Guyana; Haití;; Jamaica; Montserrat; Nicaragua; República Dominicana; St. Kitts & Nevis; St. Lucia; St. Maarten; St. Vincent & the Grenadines; Suriname; Trinidad & Tobago; Turks & Caicos Islands; y Venezuela.

⁴ Actualmente pertenecen a esta organización: Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Cuba; Costa Rica; Ecuador; Guatemala; Honduras; México; Panamá; Paraguay; Perú; y Uruguay. (Costa Rica y Panamá se cambiaron desde GAFIC a GAFISUD en el año 2010; Cuba se incorporó en 2012; y Guatemala y Honduras se cambiaron desde GAFIC a GAFISUD en el año 2013).

1. El Proceso de Evaluación Mutua, al que se someten a todos los miembros. Este mecanismo tiene por objeto verificar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo y establecer un plan de acción para superar las deficiencias detectadas. El resultado se refleja en un Informe de Evaluación Mutua (IEM), documento que es de carácter público, y que es considerado por la comunidad internacional para valorar el estado del país en esta materia;

2. Las tareas de Asistencia Técnica para cooperar con los países miembros en el objetivo de superar las deficiencias o problemas detectados en el sistema Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo. Adicionalmente, GAFISUD fomenta la cooperación operativa a través de Grupos de Trabajo.

Por otro lado, la preocupación de la comunidad global por aunar esfuerzos en el combate al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo internacional se ve reflejada en el interés que han manifestado en esta línea de acción organismos como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Europea, entre otros.

Uno de los últimos estudios relativo al flujo de las finanzas ilícitas provenientes de una serie de delitos transnacionales, desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), va más allá en el análisis sobre el lavado de activos proveniente del narcotráfico, que fue el foco de los más importantes estudios en la materia hasta la fecha. Algunas de las principales y más reveladoras conclusiones de este estudio son:

- La cifra más citada sobre el volumen de activos que se lavan a nivel mundial fue publicada por el FMI en 1998, y fija un rango de entre el 2% y el 5% del PIB global, estimación sobre la cual existe un amplio consenso. No obstante, un meta-análisis de los resultados de diversos estudios sugiere que probablemente todo el producto del delito ascendería a un promedio de 3,6% del PIB mundial (en un rango de 2,3% a 5,5%), lo que equivale a una cifra aproximada de US\$2,1 trillones (para el año 2009).
- En este sentido, la estimación más próxima de la cantidad de activos disponibles para ser lavados a través del sistema financiero sería equivalente al 2,7% del PIB mundial (en un rango de 2,1% a 4%), cifra equivalente a US\$1,6 trillones (en 2009). Este monto se mantiene en el extremo más bajo del rango estimado por el FMI.
- Si sólo se considerarán los flujos relacionados con el tráfico de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada transnacional, los ingresos ilícitos alcanzarían una cifra aproximada de US\$650 billones por cada año,

durante la primera década del nuevo milenio. Ello equivale al 1,5% del PIB mundial anual, o a una proyección de US\$870 billones en 2009. Así, los fondos ilícitos disponibles para ser lavados a través del sistema financiero global serían el equivalente al 1% del PIB mundial, o a un estimado de US\$580 billones en 2009.

- El 50% de los ingresos ilícitos de la delincuencia organizada transnacional proviene del narcotráfico -que a su vez representa alrededor del 20% del producto de toda la actividad criminal mundial, en un rango de 17% a 25%, lo que equivale a un monto entre el 0,6% y el 0,9% del PIB global. Por otro lado, los ingresos provenientes del narcotráfico disponibles para ser lavados a través del sistema financiero equivalen a una cifra entre el 0,4% y el 0,6% del PIB mundial.
- Los resultados también sugieren que la “tasa de interceptación” del combate contra el lavado de activos a nivel mundial sigue siendo baja. Globalmente, las estadísticas muestran que mucho menos del 1% (probablemente alrededor de 0,2%) de los activos del delito lavados a través del sistema financiero ha sido incautado y decomisado.
- Los beneficios netos de la venta de cocaína, fueron estimados en US\$84 billones proyectados para 2009. Esta estimación considera que de un total de US\$85 billones, solo US\$1 billón corresponde a costo de producción, el que se destina principalmente a los agricultores de las zonas de cultivo. La mayoría de los beneficios, por ventas al por menor y al por mayor, se generaron en América del Norte (US\$35 billones, en 2009) y en Europa central y occidental (US\$26 billones, para el mismo año).
- En términos globales, el mercado local de la cocaína en América del Sur (incluyendo el Caribe y América Central) sigue siendo bastante pequeño en términos de venta (US\$3,5 billones anuales). El grueso de los beneficios de las organizaciones criminales que operan en la región proviene de la venta de la droga a países del hemisferio norte, lo que aumenta sus beneficios a una cifra aproximada a US\$18 billones.
- Los cálculos, de acuerdo a las estimaciones del tamaño y estructura del mercado y el número de narcotraficantes (derivado de las incautaciones individuales de drogas) sugiere que, a nivel mayorista, el 92 % de los beneficios que produce la venta de cocaína, estaban disponibles para ser lavados a nivel mundial en 2009. La proporción se reduce al 46 % a nivel minorista.
- Un modelo de análisis basado en indicadores sobre el potencial atractivo de determinadas localidades para lavar activos reflejó que de los más de US\$84 billones en utilidades y cerca de US\$53 billones disponibles para ser

lavados, cerca de US\$26 billones fluyen fuera de las jurisdicciones en que fueron generados:

- De acuerdo al modelo, los mayores flujos de salida se producirían desde los países de América del Norte (US\$10 billones), América del Sur (US\$7 billones) y Europa (US\$7 billones). Estas regiones, en conjunto, representarían el 95% de todos los beneficios generados por la cocaína a nivel mundial.
 - En cuanto al flujo neto de salidas (salidas menos entradas), el modelo sugiere que el principal destino fuera de las regiones en donde se generan los beneficios sería el Caribe, con US\$6 billones, provenientes mayoritariamente de América del Norte y América del Sur. Estos flujos de salida no parecen ser compensados por los flujos de ingresos provenientes de otras regiones. Por el contrario, los flujos de salida desde los países de Europa serían compensados por los flujos de ingresos procedentes de otros países de Europa, América del Norte y América del Sur.
 - Los resultados presentados en el informe se basan en un gran número de supuestos (número de traficantes, estructura del mercado, factores que influyen en las decisiones de los lavadores de activos, entre otros) cuya validez debe ser probada, lo que abre un conjunto de nuevas interrogantes de investigación para el futuro.
- El análisis del impacto socioeconómico sugiere que la consecuencia más grave del manejo de activos de origen ilícito es una mayor perpetuación y promoción de las actividades delictivas. En el área de las drogas, la investigación indica que los costos socioeconómicos relacionados con el abuso de drogas equivalen al doble de los ingresos generados por la delincuencia organizada, pudiendo encontrarse en algunos países (EE.UU y Reino Unido) una relación de 3 a 1.
 - Por otro lado, los fondos criminales, aun cuando se inviertan en la economía legal, pueden crear una serie de problemas que van desde las distorsiones en la asignación de recursos, hasta el desplazamiento de sectores lícitos por competencia desleal, socavando la reputación de las instituciones locales, lo que en su momento puede obstaculizar las inversiones y el crecimiento económico. La situación puede parecer menos compleja para los centros financieros que reciben los fondos ilícitos; sin embargo, las consecuencias a largo plazo pueden ser nefastas si no se combate activamente el lavado de activos.

En definitiva, las más recientes estimaciones sobre la cantidad de activos que se lavan son cercanas al US\$1,6 trillones o al 2,7% del PIB mundial en 2009 (en un rango de 2,1% a 4,0%). Estos resultados están en línea con el rango estimado por

el FMI en 1998 (2% al 5% del PIB mundial), frecuentemente citado en la literatura especializada durante más de una década. En ese marco, los datos sugieren que en la actualidad los montos lavados se situarían en el extremo inferior del rango (2% del PIB mundial), pero esto es en cierta medida una cuestión de metodología. Si se incluyen en el cálculo las actividades de lavado de activos provenientes de los delitos tributarios y aduaneros (contrabando), los resultados se mueven hacia arriba y, tal vez, incluso por sobre el extremo superior del rango (5% del PIB mundial). Por otro lado, si se consideran solo los ingresos relacionados con el crimen transnacional, las estimaciones disponibles para el lavado de activos bajarían a niveles que rondan el 1% del PIB mundial y, por lo tanto, se situarían por debajo del rango sobre el que hay consenso internacional.

FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO

FENOMENOLOGÍA DEL LAVADO DE DINERO⁵

*Eduardo Fabián Caparrós**

El blanqueo es un proceso

Según se ha venido afirmando desde la doctrina italiana, el riciclaggio no es más que un ejercicio de separación a partir del cual se procura el alejamiento de unos determinados bienes respecto de su origen ilícito. De este modo, conforme esa riqueza sea progresivamente distanciada de su efectiva procedencia —o lo que es lo mismo, a medida que se oculten todas aquellas trazas que permitirían descubrir su auténtica naturaleza e impedirían la reintroducción de tales bienes en el mercado lícito—, mejor será el resultado de la regularización y mayor la consistencia de esa apariencia de legalidad.

Así las cosas, no debería de extrañar el empleo que, en sentido figurado, se hace habitualmente de los vocablos “blanqueo”, “lavado” o “legitimación” tanto en los medios de comunicación de masas como incluso entre los círculos jurídicos y económicos. Y es que, del mismo modo que hay ciertas manchas rebeldes que se resisten a la química de los mejores detergentes, los rendimientos procedentes de actividades criminales se encuentran marcados por la ilicitud de su origen. Por consiguiente, y como si de una prenda se tratase, en tales casos será preciso lavar una y otra vez ese capital sucio hasta obtener los resultados deseados, es decir, hasta que la riqueza haya sido alejada lo suficiente de su procedencia ilegal como para que las diferentes instancias de control no puedan identificar su verdadera naturaleza.

A pesar de todo, no faltan autores que han desaconsejado el uso de tales expresiones en el campo del Derecho, aduciendo la inconveniencia de introducir en el léxico propio de este ámbito ciertos términos que estiman pertenecientes a la jerga de la criminalidad económica, afirmando que la expresión “blanqueo de dinero” es más propia de la jerga periodística —si no del hampa— que de un Código penal.

En suma, con independencia de que la reconversión de capitales se verifique mediante la puesta en práctica de una sucesión de operaciones puntuales cambio de divisas, transferencias bancarias, adquisición de títulos o de inmuebles, constitución de sociedades, etc., no parece que la última meta perseguida la plena limpieza de esa riqueza se obtenga de una forma instantánea o inmediata, sino en virtud de un progresivo “proceso a través del cual se oculta la existencia de ingresos, o la ilegalidad de su procedencia o de su destino, a fin de simular su auténtica naturaleza y así conseguir que parezcan legítimos”, tal y como se pronunciaba en 1984 la Comisión Presidencial sobre Crimen Organizado estadounidense.

* Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Salamanca.

⁵ Extracto del capítulo La Fenomenología del Lavado de Dinero, sus Efectos sobre la Economía y el Bien Jurídico Protegido, en *Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial*.

Indudablemente, cada una de esas operaciones tenderá a facilitar la regularización perseguida, pero será preciso efectuar una serie de ellas hasta conseguir el nivel de blancura deseado: el suficiente grado de ocultamiento del origen de tales ingresos para poderlos reintegrar en los cauces económicos regulares sin levantar sospechas o, al menos, sin que el origen ilícito de los mismos pueda ser demostrado.

Partiendo de ese concepto dinámico de blanqueo de capitales, diversas fuentes han tratado de analizar el fenómeno mediante el establecimiento de una serie de fases o estadios a lo largo de los cuales tendría lugar la aparente normalización de esos rendimientos ilícitos.

En tal sentido, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) acometió desde los comienzos de su andadura el estudio de la cuestión en base a la existencia de tres etapas sucesivas claramente diferenciadas. Según las estimaciones del citado organismo internacional, la primera de ellas fase de colocación estaría destinada a hacer desaparecer la enorme cantidad de dinero en metálico derivado de actividades ilegales mediante el depósito del mismo en manos de intermediarios financieros, la adquisición de títulos al portador, etc. Una vez reducido ese ingente numerario, el patrimonio resultante quedaría sometido en segunda instancia a un buen número de transacciones —fase de conversión— dirigidas a asegurar en lo posible el distanciamiento de esos bienes respecto de su origen ilícito. Finalmente, el blanqueo concluiría con la fase de integración, en la que la riqueza obtendría la definitiva máscara de licitud mediante la oportuna introducción en los cauces económicos regulares.

Indudablemente, la segmentación del proceso de normalización de capitales de procedencia ilícita constituye un importante factor de carácter metodológico que facilita de manera considerable el estudio del fenómeno y ayuda a hacer más comprensible su exposición. Con independencia de cuál sea la sistemática adoptada, se asegura que cada una de las fases a través de las cuales discurre el proceso de lavado goza de una plena autonomía conceptual.

Sin embargo, la experiencia nos demuestra que la validez de esta especie de compartimentación debe de contemplarse dentro de sus justos límites. En efecto, las distintas etapas se solapan en muchas ocasiones e incluso coinciden, posibilidad que se dispara en el caso de las formas más características de la criminalidad económica, ámbito en el que los instrumentos que son utilizados para obtener un enriquecimiento ilícito también pueden ser empleados como medios con los que facilitar la circulación de ese patrimonio, distanciarlo de su origen delictivo o procurar su reintroducción en el mercado legal.

Por ejemplo, cuando un empleado de banca desvía mediante un artificio contable una ingente cantidad de dinero procedente de un número indeterminado de clientes hacia una cuenta abierta a su nombre, coinciden en el mismo momento la percepción del beneficio ilícito —la sustracción de cantidades a cada uno de esos clientes—, la circulación y el distanciamiento del mismo respecto de su origen

delictivo —la transferencia de los citados fondos a su favor— e incluso la reentrada de esa riqueza en los cauces económicos reglados, en el caso de que, con cargo a esa cuenta, hiciera frente al pago de cualquier débito. Evidentemente, estas coincidencias no son exclusivas de los delitos económicos stricto sensu. Por ejemplo, cuando una banda de narcotraficantes consigue cambiar una importante cantidad de dinero en moneda nacional procedente de la venta callejera de droga por dólares, euros o libras esterlinas en billetes de elevada cuantía, consigue a la vez deshacerse de un volumen de moneda que hubiera sido fácil de detectar, iniciar la circulación de esa misma riqueza mediante la adquisición de divisas fáciles de negociar en cualquier país del mundo y sentar las bases para su inmediata inversión como si fueran rendimientos lícitamente obtenidos.

En último término, y con carácter general, podemos llegar a afirmar que es la propia entidad del reciclaje la que relativiza la citada división. Por una parte, si bien es cierto que el regreso de esos capitales en los cauces económicos oficiales podría decirse que constituye el último peldaño de una hipotética escalera cuya completa ascensión permitiría desvincularlos por completo de su origen y hacerlos abandonar definitivamente la sombra de la ilegalidad, no parece que tal hecho autorice a encontrar en esa reintroducción una naturaleza distinta a la de cualquiera de las fases anteriores. Por otra —y quizá esto sea lo más importante—, no debemos olvidar que el blanqueo es un proceso y no el resultado de un proceso, dado que difícilmente puede hablarse con propiedad de una meta —la total y absoluta desaparición de las trazas en ese capital que pudieran revelar su origen ilícito— cuando la razón nos lleva a pensar que esa meta es, de hecho, tan perfectible como teóricamente inalcanzable. Y es que sabemos cuál es el punto de partida de esa hipotética ascensión —la comisión de un hecho ilícito económicamente productivo—, pero no es posible determinar dónde se encuentra su fin, dado que siempre será posible avanzar un nuevo paso —es decir, realizar una nueva operación de blanqueo— que favorezca un poco más el distanciamiento de los bienes respecto de su remota procedencia.

Objeto del blanqueo: riqueza “negra” y riqueza “sucias”

Hablar del blanqueo o del lavado de capitales supone referirse implícitamente a la previa negritud o suciedad de los mismos. Normalmente vinculados al dinero, los calificativos “negro” y “sucio” son empleados en la jerga económica y financiera para expresar el carácter irregular de unos determinados bienes. Resulta frecuente ver cómo ambos vocablos son utilizados como si fueran sinónimos. Sin embargo, conviene establecer desde un principio ciertas precisiones que nos permitan delimitar el contenido de unos términos a los que vamos a atribuir diferente significado a lo largo de la exposición.

Frecuentemente vinculado a una auténtica cultura de la evasión fiscal, en la que resulta habitual ver cómo se presume ante los amigos de haber burlado más y mejor los controles establecidos por la Hacienda correspondiente, el dinero negro constituye la savia con la que se alimenta la economía sumergida de un país. Actuando de espaldas a la legalidad, las empresas que operan en este oscuro

ámbito parecen desconocer la existencia del Registro Mercantil o de la propia Seguridad Social, producen bienes y servicios al margen de todo control por parte de la Administración —no sólo impositivo, sino también sanitario, de calidad, etc.— e incluso rebajan el precio final de sus bienes o servicios a costa del valor añadido, haciendo de un documento tan obvio como es la factura en una especie de accesorio de lujo que el consumidor tiene que abonar al margen del propio producto. Nadie duda que la existencia de un importante sector de economía sumergida ayuda a sobrellevar la adversa situación de muchas de aquellas familias que sufren en primera persona las consecuencias del desempleo. Sin embargo, a medio y largo plazo los inconvenientes superan con creces a las ventajas. Con independencia del considerable perjuicio inmediato que la empresa clandestina genera al Tesoro Público, el hecho de que la economía real de una determinada sociedad difiera sensiblemente de su economía oficial impide la puesta en práctica de una política económica coherente y eficaz por parte del Estado, toda vez que esa divergencia de datos genera un permanente sentimiento de duda respecto de las estadísticas oficiales en base a las cuales tal política ha de llevarse a cabo. Por otra parte, la irrupción en el mercado de este género de empresas suele venir acompañada de un buen número de transgresiones a ciertos logros irrenunciables alcanzados por el llamado “Estado del bienestar”, tales como los relativos a la Seguridad Social, la protección de la salud e integridad personal de los trabajadores o del medio ambiente, etc.

Ahora bien, no es preciso apelar al futuro ni al orden social y económico para descubrir cuáles son los efectos negativos que el sector informal y el dinero negro provocan sobre el individuo. En realidad, el sujeto liberado de la carga que supone contribuir al gasto público a través del pago de los diferentes impuestos también soporta inconvenientes considerables, muy especialmente cuando la riqueza obtenida a partir del desarrollo de tales actividades —o de cualesquiera otras realizadas al margen del control de las Haciendas Públicas— reviste cierta cuantía. Las desventajas que derivan de esa clandestinidad son innumerables, dado que en la mayor parte de las ocasiones el dinero negro tampoco puede ser correctamente controlado por su propietario, ya que tiene que estar invertido en operaciones anónimas, no identificables para el Fisco, y, en consecuencia, tampoco para las partes, o en operaciones financieras ubicadas en el exterior del propio país, y en todo caso sin la posesión de los instrumentos precisos para someter a los intervinientes a las reglas del Derecho de obligaciones y contratos y, también en consecuencia, imposibilidad de exigir cumplimientos o de oponer facultades a través de los Tribunales de Justicia. En estas circunstancias, el dinero negro no puede ser utilizado en la actividad ordinaria de un número amplio de negocios para crear un patrimonio o una riqueza amparada por el Ordenamiento jurídico, los Registros de la Propiedad y Mercantil y custodiada por los Tribunales de Justicia, debiendo discurrir por el fango de la marginación, siendo pasto en muchas ocasiones de estafadores y ladrones.

Por consiguiente, el titular de ese patrimonio oculto a los ojos de la Administración puede verse finalmente obligado a manifestarlo ante las instancias públicas de control, siempre y cuando aspire a disfrutarlo y verse beneficiado del cuadro de

garantías que ofrece el tráfico jurídico. O lo que es lo mismo: será preciso optar entre confesar el origen de dicha riqueza — aceptando con ello el sometimiento a las oportunas sanciones previstas por el Derecho— o proceder de forma clandestina a su regularización a través del oportuno proceso de blanqueo.

Una vez conceptualizado el dinero negro como aquél cuyo titular mantiene al margen de todo control por parte de las Haciendas Públicas, el dinero sucio es aquél que, además de permanecer de espaldas a los circuitos económicos oficiales, encuentra su origen en una actividad ilícita per se. O lo que es lo mismo: frente a la negritud como género, la suciedad de un patrimonio constituye una especie o elemento de la citada clase lógica. Por consiguiente, toda riqueza sucia es también negra — razón por la cual participa de todos los rasgos que identifican a los rendimientos derivados de las actividades realizadas en el marco de la economía oculta—, pero no toda riqueza negra es sucia, sino sólo aquella que se haya obtenido mediante la comisión de operaciones ilícitas.

Planteada la cuestión en tales términos, parece evidente que el sector de economía sumergida no sólo está integrado por las empresas dedicadas a actividades lícitas que eluden el pago de los correspondientes tributos, sino también por aquellas otras de carácter ilegal y, en especial, por las organizaciones criminales dedicadas al mercado de bienes o servicios prohibidos por el ordenamiento jurídico. En esta línea, son muchos los que aseguran que las actividades de estas últimas habrían de ser tenidas en cuenta a la hora de conocer la dimensión real de las variables macroeconómicas de un país, si bien no pueden dejar de admitir las enormes dificultades existentes para determinar con un cierto grado de precisión su verdadera magnitud. Incluso, dado que el rendimiento derivado de las actividades delictivas llevadas a cabo por tales organizaciones no es sino el resultado de operaciones productivas —y no solamente una forma de enriquecimiento injusto—, los capitales sucios deberían entenderse sujetos a la correspondiente tributación. No obstante, ésta no es una opinión pacífica entre la doctrina.

En consecuencia, el coste de los recursos disponibles por vía ilegal es — al menos, desde la perspectiva estrictamente pecuniaria— muy inferior al de aquellos otros obtenidos de manera lícita. Por ello, la reintroducción de esta riqueza sucia en los cauces regulares de la economía siempre genera distorsiones en el funcionamiento normal de los mercados, anomalías que, en último extremo, pueden conducir a una progresiva supresión de la competencia. La posibilidad de acudir a una financiación bastante menos costosa hace que las empresas legales, sometidas a los costes habituales, sean primero marginadas y luego expulsadas del mercado, ámbito en el cual la empresa financiada con capital ilícito tiende a erigirse en monopolio.

Con todo, es innegable que una adecuada política criminal que tuviera permanentemente presentes los más elementales principios informadores del Derecho penal contemporáneo debería poner orden en este maremagnum, retirando del catálogo de delitos aquellos comportamientos que no merezcan serlo e incorporando al mismo a aquellos otros cuyo grado de lesividad social lo justifique. Sin embargo, en tanto no tenga lugar ese necesario reequilibrio, será preciso

cuestionar de forma permanente la naturaleza de la infracción previa —civil, administrativa, penal— reservada por la normativa vigente y atender preferentemente a otros factores a la hora de conocer si un determinado supuesto —en razón a su grado de lesividad social— debería ser constitutivo, o no, de blanqueo.

No sólo el dinero es objeto de blanqueo

El empleo de expresiones tales como “dinero sucio”, “blanqueo de dinero” o “lavado de dólares” se ha hecho común en nuestros días, no sólo por parte de los mass media, sino también entre los círculos económicos y jurídicos. Sin embargo, sería un grave error sostener que sólo el dinero —e incluso únicamente la divisa norteamericana— es objeto de reciclaje. Dar por buena tal afirmación equivaldría a aceptar que la delincuencia no opera con ventajas económicas bajo las formas más variadas, así como que no es preciso ocultar la procedencia de tales bienes al poder ser introducidos en los mercados lícitos sin levantar la menor sospecha. Evidentemente, esto no es así.

Por supuesto, el planteamiento resultaría aún más erróneo si tan solo vinculáramos las operaciones de reconversión al dinero en metálico. En efecto, los intercambios económicos han alcanzado en nuestros días un fabuloso nivel de agilización gracias a la aparición de nuevas instituciones jurídico-mercantiles puestas al servicio de una economía que gira en torno al crédito. Es preciso añadir a todo ello el avance tecnológico que ha permitido la materialización a tiempo real de operaciones comerciales entre puntos geográficos situados entre sí a miles de kilómetros de distancia. En el seno de esta economía “desmetalizada”, la moneda se ha visto desplazada a un plano secundario en favor del título valor, la tarjeta de crédito, el asiento contable o la transferencia electrónica.

Evidentemente, hay muchas ocasiones en las que el producto obtenido directamente del delito no es dinero en efectivo, sino cualquier otra ventaja patrimonial lo suficientemente importante como para que sea preciso dotarla de un disfraz de legalidad. Comparadas con el dinero, tales ganancias suelen ser mucho más difíciles de blanquear: la extrema fungibilidad de la moneda y el anonimato con el que circula son factores que siempre han jugado en favor de aquéllos que la han obtenido de forma ilícita. Y si bien es cierto que el viejo aforismo romano pecunia non olet parece haber entrado en crisis en nuestra sociedad, también lo es que sigue resultando relativamente más fácil situar en el mercado una suma importante en metálico que una obra de arte, unas joyas o unos bienes de equipo robados que tengan el mismo valor económico.

El blanqueo ha de serlo de “capitales”

A tenor de lo visto hasta el momento, expresiones tales como “blanqueo”, “lavado” o “reciclaje” habrían de servirnos para dar nombre a toda clase de operaciones a través de las cuales fuera posible dotar de una apariencia lícita a las ganancias derivadas de actividades ilegales. Así las cosas, deberíamos de admitir que la

fenomenología del blanqueo no se limita tan solo a la reconversión de esos fabulosos patrimonios a los que de reiteradamente hemos venido haciendo referencia. Por el contrario, también sería preciso incluir dentro de ese mismo concepto un amplio catálogo de supuestos en los que beneficios de la más diversa naturaleza —aunque de un valor económico relativamente escaso— son desvinculados de algún modo de su origen ilegal.

Pensemos, por ejemplo, en la adquisición de bienes con el dinero robado en la calle a un peatón, o en la venta o permuta de objetos sustraídos de un automóvil. Tanto en un caso como en otro nos encontraríamos ante claros supuestos de blanqueo, dado que, mediante la realización de operaciones tan sencillas y frecuentes como las descritas, el beneficio económico derivado del delito se alejaría de su ilícita procedencia, volviendo a traspasar con ello —esta vez, en sentido inverso— la frontera que separa el ámbito ilegal del legal. En algunos casos, tales comportamientos se encuentran penalizados, pero en la mayoría de las ocasiones se mantienen, como no podría ser de otro modo, fuera del ámbito criminal. Con respecto a la persona que transmite los bienes ilícitamente obtenidos, la irresponsabilidad penal dimana del cumplimiento del principio de irrelevancia de los actos de autoencubrimiento; en relación con la persona que los recibe, puede derivar del principio de culpabilidad, siempre que desconozca el origen ilegal de tales bienes.

Ahora bien, si observamos con mayor detenimiento este importante grupo de casos llegaremos a la conclusión de que, en la mayoría de las ocasiones, el sujeto que negocia con esos beneficios no actúa movido por el interés de dotarlos de una apariencia de legalidad. La escasa importancia económica de tales productos y la extrema fungibilidad de muchos de ellos hacen que puedan ser empleados por parte de su ilegítimo poseedor sin mayores complicaciones. Por consiguiente, el autor de esas operaciones de reconversión no pretende lavar unas ganancias sucias, sino tan solo actualizar el ánimo de lucro que motivó su previa actuación antijurídica, o lo que es lo mismo, transformar aquello que no le reporta una utilidad directa en otros bienes legales o ilegales —dinero, droga, etc.— que le sirvan para satisfacer sus necesidades corrientes.

Sin embargo, frente a la delincuencia más clásica propia del timador, el carterista o el atracador, nuestra sociedad ha conocido nuevas formas de criminalidad caracterizadas por unos niveles de rentabilidad desconocidos hasta hace bien poco. Como ya se ha señalado anteriormente, el delito ha llegado a convertirse en nuestros días en un medio válido para generar cantidades de bienes y de dinero lo suficientemente elevadas como para provocar desequilibrios significativos en el propio sistema económico. En estas condiciones, la transición de la ilegalidad hacia la legalidad adquiere significación propia y se convierte en una tarea necesaria en sí misma.

El delito como medio de obtención de riqueza: blanqueo y crimen organizado

Habida cuenta de la profunda relación existente entre las asociaciones de corte mafioso y la instrumentalización del delito como medio a través del cual obtener grandes fortunas, podremos afirmar sin temor a equivocarnos que el reciclaje de fondos de origen ilegal encuentra su medio habitual y alcanza su máximo nivel de desarrollo en el ámbito de la criminalidad organizada. No extraña, pues, que hayan sido varios los autores que han abordado el estudio del reciclaje partiendo del citado vínculo.

La delincuencia arrastra en la actualidad un formidable flujo de riqueza desde el ámbito lícito hacia la sombra de la ilegalidad. En este contexto, el crimen adquiere la condición de conducta alternativa respecto de las actividades económicas lícitas. Interpretado el fenómeno en términos de coste de oportunidad, el sujeto que actúe guiado por el ánimo de lucro optará por enfrentarse a la ley penal en tanto estime que las consecuencias negativas que de ello pueden derivarse —básicamente, la posibilidad de ser castigado por el Estado— son inferiores al beneficio esperado.

Ahora bien, si, como ya apuntamos anteriormente, los cauces lícitos resultan insuficientes a la hora de saciar la demanda social de ciertos bienes y servicios, el sistema económico criminal tampoco está en condiciones de ofrecer la totalidad de productos requeridos por los agentes que en él operan. Una vez traspasado el umbral de la ilicitud, son pocas las necesidades que pueden quedar satisfechas en los mercados clandestinos. Por ello, salvo contadas excepciones de escasa relevancia, las ganancias derivadas del delito están indefectiblemente destinadas a abandonar el ámbito de la ilegalidad para regresar nuevamente a los cauces económicos oficiales.

La irrupción de las organizaciones criminales ha sido la razón principal que ha hecho que el beneficio económico procedente del delito encuentre otras finalidades distintas al autoconsumo. Por una parte, la riqueza ilícita constituye una suerte de “colchón financiero” con el que hacer frente a los gastos derivados de la empresa criminal. Por otra, la organización puede optar por invertir parte de esas ganancias, tratando con ello de potenciar al máximo la productividad de la empresa. Tanto en un caso como en otro, esa riqueza ilícita que revierte en la propia estructura delictiva también está inexorablemente destinada a aflorar antes o después al sector sometido al control del Estado. Incluso en el caso de que el desembolso motivado por esos gastos o por ese capital se realice en el ámbito ilícito —pago de sobornos, adquisición de armas o de droga a otras redes clandestinas, etc.—, no podemos olvidar que al final de la cadena productiva siempre habrá economías domésticas y, con ello, consumidores obligados a acudir a los mercados regulares.

No obstante, los beneficios económicos que hoy derivan del delito pueden llegar a ser absolutamente fabulosos. Frente a este volumen de riqueza, la capacidad de despilfarro del delincuente-consumidor está sujeta a unos límites marcados por la moderación y la prudencia ante las instancias de control, e incluso por el progresivo decrecimiento de la tendencia a consumir que se verifica a medida que aumenta la

renta personal del individuo. De otra parte, una vez satisfechos los reducidos costes financieros que suelen implicar las actividades criminales en relación con las ganancias que se obtienen a partir de ellas, la eficiencia del capital material y humano invertido por el delincuente-empresario decae progresivamente hasta alcanzar un punto de total saturación en el que el incremento de tales medios de producción se torna contraproducente para los intereses económicos de la propia industria.

Por todo ello, agotadas las posibilidades racionales de consumo e inversión en el ciclo delictivo, las organizaciones criminales pueden encontrarse con un patrimonio vacante de formidable entidad cuyo destino sea tan incierto como inútil en el terreno ilícito. De este modo, la empresa delictiva se encuentra ante una sola forma de satisfacer sus expectativas, consistente en diversificar la colocación de todo ese caudal en una multiplicidad de actividades económicas legales, siempre después de haberlo sometido a un proceso de lavado.

No obstante, la reentrada de ese caudal en el ámbito lícito implica el sometimiento del mismo al control por parte de las instituciones públicas. Así las cosas, el delincuente se encuentra ante la paradoja de que los bienes por cuya obtención decidió enfrentarse al Derecho puedan convertirse en una pesada carga que delate su comportamiento irregular precedente. Surge entonces la necesidad de reciclar, lavar o blanquear tal riqueza.

Los máximos responsables de la droga no saben de leyes ni de finanzas, pero funcionan con despachos de abogados que les dan cobertura jurídica y eligen a la sucursal de un banco que les asesora en el terreno económico. Estas afirmaciones podrían pecar de simples en exceso e incluso resultar ofensivas para ciertos colectivos de profesionales. Sin embargo, nos ponen sobre la pista de un dato que se nos antoja incuestionable: toda organización criminal que alcance una determinada envergadura —sea cual fuere la actividad a la que se dedique— ha de contar con un aparato financiero que esté en condiciones de resolver todos aquellos problemas de índole económica que se le puedan presentar en cada momento.

De este modo, el blanqueo vendría a ser uno más de entre los diversos sectores que actúan en el seno de estos colectivos, o lo que es lo mismo, una manifestación clara y evidente de la división y racionalización del trabajo que se verifica en el marco de las organizaciones criminales.

Sin embargo, la organización que genere un patrimonio de origen ilícito no tiene por qué ser necesariamente la misma que la que se encargue de reconvertirlo. Por el contrario, hay ocasiones en las que el reciclaje de capitales sucios deja de ser uno de esos sectores especializados que forman parte integrante de una misma empresa delictiva para pasar a convertirse en el auténtico “fin social” de networks dedicadas única y exclusivamente al lavado de dinero. En ellas, los productores de riqueza sucia encuentran todo aquello que precisan para legalizar sus beneficios: lealtad, profesionalidad, diversificación de las operaciones y una adecuada gestión e inversión final de los beneficios netos.

Se ha señalado que el establecimiento de tales relaciones de coordinación podría ser entendido como un síntoma de debilidad de las estructuras generadoras de bienes de procedencia ilícita, toda vez que demostraría su falta de capacidad para reintroducir los beneficios ilegales en el mercado, así como la imposibilidad de controlar por sí mismas la totalidad del ciclo de reconversión de esa riqueza. Con todo, no conviene pasar por alto que el fenómeno también puede ser interpretado en sentido opuesto, es decir, como un signo más del creciente grado de profesionalidad y especialización propio de organizaciones altamente desarrolladas cuyo “volumen de negocios” alcanza tales niveles que no permite la gestión de todas y cada una de las actividades que cierran el ciclo productivo. En estas condiciones, las redes o personas dedicadas al blanqueo de capitales producidos por otras organizaciones dedicadas a la comisión sistemática de delitos operan a modo de “contratistas” de estas últimas, toda vez que, a cambio de una comisión previamente estipulada, se comprometen a prestar el apoyo necesario para legalizar tales rendimientos.

Resulta inevitable, así mismo, hacer referencia al profundo proceso de internacionalización experimentado en los últimos años por las redes dedicadas al reciclaje, fenómeno que corre paralelo a la creciente universalización que también ha tenido lugar respecto de las actividades efectuadas por las organizaciones delictivas en general. En este sentido, no faltan quienes afirman que el blanqueo es una de las expresiones más patentes de la criminalidad multinacional: el deseo de eludir la intervención de la Justicia y evitar con ello la pérdida de los bienes ilícitamente obtenidos ha motivado la búsqueda de apoyo en aquellos territorios en los que la normativa vigente facilita el anonimato de las transacciones y dificulta el auxilio judicial entre los diferentes Estados.

En buen número de ocasiones, la reconversión de capitales ilícitos se desarrolla a través de complejas transferencias internacionales dirigidas hacia bancos extranjeros por mediación de los llamados “paraísos fiscales”, países cuyos ordenamientos mercantil y tributario se convierten de este modo en poderosos aliados de la delincuencia organizada a gran escala. Con todo, estos territorios — que, a estos efectos, no interesan tanto por sus benévolas tasas de imposición como por otras facilidades más adaptadas a los requerimientos de los blanqueadores, como el anonimato— no son las únicas plazas financieras que intervienen en este género de operaciones.

Con todo, no hay razones que exijan que esa regularización de rentas ilegales se desarrolle en todo caso en el marco de la delincuencia organizada. Muy al contrario, creemos que es posible hablar con toda propiedad de hipótesis de blanqueo ajenas por completo a la dinámica de las organizaciones criminales y que, sin embargo, reúnen todos y cada uno de los rasgos que confieren una especial naturaleza al reciclaje de capitales.

En efecto, la riqueza a reconvertir no tiene porqué proceder forzosamente de un programa delictivo continuado y de la consiguiente acumulación de rendimientos

derivados de cada uno de los episodios que lo componen. Por el contrario, cabe la posibilidad de que ese patrimonio sucio proceda de una actividad de alta rentabilidad destinada a resolverse en una única transferencia de utilidad económica. De otro lado, tampoco es absolutamente imprescindible que el propio blanqueo sea llevado a cabo por un colectivo organizado: hay situaciones en las que —incluso actuando sobre bienes derivados de la actividad de un clan estable— es ejecutado por individuos que tan sólo prestan tales servicios de forma ocasional.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA SITUACIÓN DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA SITUACIÓN DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO⁶

Con la aprobación y entrada en vigor del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el 25 de diciembre de 2003, el Estado Mexicano dio un paso decisivo en la prevención y combate a la trata de personas en sus distintas modalidades.

La adhesión de México al Protocolo de Palermo constituyó el punto de partida mediante el cual se han llevado a cabo distintas acciones para combatir el delito de la trata de personas, éstas incluyen la publicación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas⁷ (LPSTP), la instalación de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y el liderazgo de México al ser el primer país en adoptar la campaña “Corazón Azul” contra la trata de personas.

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Desafortunadamente, los avances deben ser matizados. Un análisis exhaustivo de la realidad jurídica que imperó durante la vigencia de la LPSTP, abrogada el 14 de junio de 2012, cuando se aprobó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, muestra que sólo 7 entidades (Baja California, Colima, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz) cumplen con la mayoría de los principios establecidos por el Protocolo y 17 los atienden parcialmente. El resto de los estados atiende dichos principios de manera limitada.

Sobre el grado de vinculación que el tipo penal de trata de personas tiene con otros ordenamientos y su operatividad, los resultados muestran que sólo cuatro estados (Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Sonora) cuentan con reformas integrales que eviten contradicciones, duplicidad o problemas operativos en el combate a la trata de personas como la existencia de tipos penales relacionados.

La mayoría de las entidades federativas de México (22) cuenta con una vinculación limitada.

⁶ Resumen ejecutivo del documento. *Secretaría de Gobernación (México) - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2014)*. Consultado el 1 de octubre de 2015, en la página web:

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf

⁷ Actualmente Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

En este sentido, el limitado impacto de la LPSTP y de las distintas leyes y reformas a nivel estatal se pueden explicar por los siguientes factores: descripción típica compleja desapegada a los elementos establecidos por el Protocolo de Palermo; ausencia de reformas integrales en los estados; persistente confusión entre la trata de personas y la explotación; falta de homologación del concepto de trata de personas; falta de homologación del tipo penal en los estados; insuficiencia de conocimiento y sensibilidad de los operadores de la norma en torno a este fenómeno delictivo; corrupción y negligencia; y recursos humanos y presupuestales limitados, sobre todo en municipios alejados de áreas urbanas.

ESTADÍSTICAS DE INCIDENCIA

Un reflejo del limitado impacto de la legislación es la escasez de estadísticas sobre la incidencia del delito de trata de personas en México. Entre el año 2009 y el 2011 se registraron sólo 629 averiguaciones previas (APs) por el delito de trata de personas en el fuero común y en el fuero federal. El 32% de estas investigaciones correspondieron a actuaciones del gobierno federal.

Es importante mencionar que ocho estados (Aguascalientes, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo) y el Distrito Federal concentran 81% del total de APs sobre trata de personas del fuero común. En el fuero federal se observa mayor dispersión, aunque también sobresalen los estados de Chiapas, Veracruz y Tlaxcala.

Debido a la escasez de estadísticas de incidencia del delito de trata de personas, para efectos del presente diagnóstico, éstas se han complementado con datos sobre la incidencia de otros delitos relacionados y de contexto, así como con otros indicadores sobre violencia en general. El análisis muestra que hay una clara tendencia, según la cual, los estados del país donde hay más APs por el delito de trata de personas (fuero común) son al mismo tiempo aquellos en los que se registra relativamente poca incidencia delictiva en general y, sobre todo, de delitos vinculados a la delincuencia organizada.

Es en las entidades más problemáticas en términos delincuenciales, en donde se registran menos APs por el delito de trata de personas. Esto responde, probablemente, al hecho de que las autoridades estatales que encaran contextos altamente violentos ven sus capacidades llevadas al límite, lo que causaría que no estén en condiciones de brindar suficiente atención al delito de trata de personas.

Lo anterior sugiere que la capacidad operativa de las autoridades se ha enfocado en combatir otros fenómenos delictivos, lo cual limita el impacto de la legislación federal y estatal en materia de trata de personas. Otra posibilidad es que hay algunos lugares donde las distintas conductas relacionadas con el delito de trata de

personas han sido naturalizadas socialmente, contribuyendo así al bajo número de denuncias.

A partir del análisis presentado, es posible identificar dos recomendaciones concretas de política pública:

- La necesidad de promover unidades especializadas en el combate a la trata de personas, con presupuesto suficiente y personal interdisciplinario especializado en la materia, que permitan el combate efectivo de la trata de personas.
- La necesidad de trabajar en un sistema de información sobre el delito de trata de personas y su relación con otras actividades delictivas, así como contar con indicadores de seguimiento que permitan medir el impacto de las acciones de política pública.

PERFIL DE LAS VÍCTIMAS

La información estadística, documental y de campo disponible, sugiere que la principal modalidad parece ser la trata de personas con fines de explotación sexual, o al menos la que más se ha estudiado, perseguido o cubierto en los medios de comunicación. Le siguen en importancia la trata de personas con fines de trabajos forzados, la venta de niños y niñas, y el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada.

Entre el universo de posibles víctimas de trata de personas, los grupos e individuos en mayor riesgo son aquellos que sufren exclusión y discriminación, que viven condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de carácter sistemático y/o que sufren de carencias afectivas o emocionales.

En este sentido, el perfil de las víctimas identificadas y rescatadas hasta el momento, en conjunto con distintos indicadores económicos y sociodemográficos, confirman que las mujeres, particularmente las niñas, adolescentes y jóvenes, son las más susceptibles a ser víctimas de este delito. Este grupo poblacional es el que sufre sistemáticamente de inequidad en el acceso a oportunidades educativas y laborales, así como de estereotipos de género que las desempoderan, objetivan y que contribuyen a la concepción de la mujer como una mercancía que puede venderse, rentarse y desecharse.

Un foco rojo de particular preocupación es el caso de niñas y mujeres indígenas en todo el país, particularmente en la región sur-sureste donde las condiciones de empleo, migración y acceso a la educación son más precarias y desfavorables que para el resto de la población femenina en general. Algunas prácticas culturales que

promueven la venta y explotación de las mujeres también contribuyen a la vulnerabilidad de este grupo al delito de trata de personas.

Los hombres también están en riesgo de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, sobre todo en el caso de varones menores de edad, pero la evidencia sugiere que son relativamente más vulnerables a la trata de personas con fines de trabajos forzados (aunque la proporción entre hombres y mujeres varía según la industria o actividad en específico).

Sobre las nacionalidades de las víctimas, la proporción de individuos mexicanos y de extranjeros es de 80% y 20% respectivamente, aunque la distribución exacta varía por modalidad y estado, registrándose una mayor proporción de individuos extranjeros en la frontera sur.

La mayoría de las víctimas extranjeras provienen del Triángulo Norte Centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador). En menor proporción se han identificado víctimas de otros países latinoamericanos y, aunque no han sido documentados plenamente, hay indicadores claros que sugieren la posibilidad de víctimas que provienen de países como: India, China, Bangladesh y algunas naciones en África.

Otra modalidad de trata de personas que ha sido identificada como preocupante, en el caso de México, es la venta de niños y niñas, sobre todo en áreas rurales; particularmente, en aquellas con una fuerte concentración de población indígena.

Aunque no se ha reconocido internacionalmente como una modalidad de trata de personas, la presente investigación ha identificado el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada y la posibilidad de otros perfiles con base en la incidencia de nuevas herramientas que pueden ser usadas por los tratantes, como es el caso de Internet.

FACTORES CAUSALES Y ZONAS ALTA VULNERABILIDAD

La revisión de los datos sociodemográficos permite identificar 363 municipios donde la población, en especial las mujeres, viven en condiciones de alta vulnerabilidad a la trata de personas y 464 municipios donde ésta es media.

La población de la región sur-sureste es la que muestra la mayor concentración de factores de vulnerabilidad (altos niveles de analfabetismo, menores niveles de empleo, condiciones laborales precarias, altos índices de marginación y pobreza, flujos migratorios constantes y elevados). Además de la región sur-sureste, hay dos zonas que se han localizado como puntos rojos: la zona fronteriza de los estados

de Chihuahua, Sinaloa y Sonora, y la zona, también fronteriza, de los estados de Jalisco, Nayarit y Durango.

Otras consideraciones que deberán tomarse en cuenta para definir prioridades de política pública en materia de prevención de la trata de personas incluyen las siguientes:

- Debido a los procesos de la transición demográfica, México se clasifica como un país de jóvenes, lo que obliga a poner una mayor atención en este grupo poblacional.
- Entre los puntos que se deben atender con urgencia y prioridad, están las crecientes demandas de los jóvenes, principalmente en los sectores educativos y de empleo.
- La falta de oportunidades sugiere un incremento en actividades delictivas y el involucramiento de la población joven en las actividades de la trata de personas (víctimas o tratantes).
- Las condiciones sociales para ser enganchado o, en su defecto, para pertenecer a bandas de enganchadores se presentan en distintas regiones del país. Sin embargo, la probabilidad de ser víctima de trata de personas en la región sur-sureste se ve determinada en mayor medida por las características sociodemográficas de la población.
- En contraste, la probabilidad de ser víctima de trata de personas en la región norte se explica por otros factores, incluyendo el clima de hostilidad y delincuencia.
- Se debe prestar particular atención al caso de la población indígena, sobre todo de las mujeres indígenas cuyas condiciones de vulnerabilidad y desigualdad se ven incrementadas por cuestiones culturales.
- México se caracteriza por contar con altos flujos migratorios (como país de origen, tránsito y destino), lo que facilita que muchos de estos migrantes sean susceptibles de ser víctimas de trata de personas. Entre los migrantes, las mujeres y los menores de edad no acompañados constituyen grupos con mayor riesgo de vulnerabilidad.

Además de los factores de tipo sociodemográfico y socioeconómico, hay otros grupos en situación de alta vulnerabilidad a este delito por cuestiones de exclusión y discriminación. Estos incluyen personas menores de edad, con discapacidad y de la diversidad sexual.

Este tipo de situaciones de vulnerabilidad constituyen un recordatorio sobre la necesidad de una política pública sobre refugios (incluidos albergues y casas de medio camino) que cuente con presupuestos acordes a la magnitud de la problemática, objetivos bien definidos, y en especial, la flexibilidad suficiente para atender a víctimas de distintos perfiles (edad, sexo, orientación sexual e identidad de género) y con distintas necesidades (por ejemplo, que requieren atención de adicciones).

LA TRATA DE PERSONAS EN LAS FRANJAS FRONTERIZAS

Los circuitos de la trata de personas que generalmente se mueven de sur a norte deben entenderse en el contexto de la posición geopolítica de México respecto a sus vecinos del norte y del sur, lo cual explica que el flujo de trabajadores y víctimas de trata de personas entre la frontera sur y la frontera norte sea predominantemente unidireccional.

Adicional y complementariamente a este gran circuito sur-norte (Centroamérica–México–Estados Unidos), las víctimas de trata de personas del sur de México y de Centroamérica también atienden la demanda de fuerza de trabajo barata y servicios sexuales en las regiones del sur-sureste, centro y occidente de México, esto sucede particularmente en los polos de desarrollo, agrícola y de servicios.

Dada su importancia para entender el fenómeno y la dinámica de la trata de personas, la frontera norte y la frontera sur deberían ser prioridad para la aplicación de políticas públicas de prevención y combate a la trata de personas. Se trata de dos eslabones vitales de la cadena de subsistencia de los circuitos de trata de personas, tanto con fines de explotación sexual como de trabajo forzado.

Un combate frontal a la trata de personas en la frontera sur contribuiría a limitar enormemente la captación de víctimas que luego son trasladadas y explotadas en las regiones centro, occidente y norte del país, así como en Estados Unidos de América.

Una ofensiva frontal a la trata de personas en la frontera norte favorecería la restricción de la demanda de víctimas con fines de explotación sexual y trabajos forzados que vienen del sur de México y de los países de Centroamérica. Por ello se requiere que las estrategias nacionales de combate y prevención contemplen acciones, programas y proyectos diferenciados y específicos para ambas fronteras.

RUTAS Y MODUS OPERANDI

Sobre las rutas utilizadas por los tratantes, se han identificado ciertos patrones geográficos que deberán estudiarse con mayor detenimiento. Sin embargo, la principal aportación de este diagnóstico sobre el tema es que las rutas, entendidas en un sentido tradicional como una serie de puntos intermedios que unen a un conjunto de orígenes y destinos, son insuficientes para entender la dinámica de la trata de personas, ello por tres razones:

Primera: la desvinculación de la víctima de sus redes sociales y familiares es un elemento fundamental de la estrategia que los tratantes utilizan para someterla y, por ello, es común que las víctimas sean trasladadas continuamente de un lugar de explotación a otro.

Segunda: la idea de orígenes y destinos bien definidos pierde fuerza, sobre todo en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual, puesto que los tratantes deben variar su oferta de “mercancía” para satisfacer la demanda cambiante en distintos mercados. Por otro lado, es inevitable que los tratantes cambien sus rutas constantemente para evadir la persecución del delito.

Por lo anterior, el concepto de rutas debe ser complementado con el estudio de los espacios socio- territoriales en los que sucede la trata de personas. Es decir, hay lugares donde la tolerancia a este delito es tal que se caracterizan por ser origen, destino y punto intermedios de traslado, los tres elementos al mismo tiempo.

Sobre el *modus operandi* de los tratantes, se han identificado algunos patrones recurrentes, como el enganche por engaño, tanto en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual como con fines laborales, o por enamoramiento, particularmente en el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Los grupos y redes criminales que se dedican al delito de trata de personas presentan cambios constantes en sus estructuras delictivas, los cuales aprenden, innovan y adaptan.

Existen nuevas herramientas, como el Internet, que pueden potenciar el *modus operandi* de los tratantes y facilitar el reclutamiento de víctimas que no necesariamente responden a los perfiles que han sido identificados en situación de mayor riesgo.

Debido al carácter dinámico y elusivo que utilizan los tratantes, resulta pertinente preguntarse cuáles son los factores que explican esta constante renovación y expansión, a pesar de los esfuerzos y de las políticas punitivas aplicadas hasta el momento.

La evolución de las redes dedicadas a la trata de personas, en sus distintas modalidades, está directamente relacionada con las oportunidades que ofrece una localidad y una sociedad en específico. Estas oportunidades, que pueden ser vistas en términos de las condiciones socioeconómicas desfavorables, potencian dos cosas de manera simultánea: por un lado, el ingreso de nuevos integrantes a las redes criminales y, por otro, el número de víctimas potenciales.

Otros factores que también contribuyen a entender el marco en el que operan los tratantes son: la debilidad (o debilitada estructura institucional); la presencia irregular del poder público en el territorio nacional; su cooptación (en la mayoría de los casos focalizada y parcial); y la falta de complementariedad de los marcos jurídicos (federal y entidades federativas).

Los valores y la percepción de los ciudadanos sobre la legalidad (por ejemplo: la tolerancia a la violencia y el bajo respeto al cumplimiento de la ley en distintas materias, incluyendo la normatividad laboral) constituyen también factores que favorecen la presencia y la densidad de los grupos delictivos dedicados a la trata de personas a nivel nacional.

Estas condiciones generales propician el desarrollo de esta actividad delictiva y la hacen más redituable. De hecho, el delito de trata de personas puede generar dividendos económicos de tal magnitud que no debe descartarse la ambición de algunos tratantes, de usar sus ganancias como plataforma para expandirse e incursionar en otras actividades económicas ilegales, tanto a nivel nacional como internacional.

POLÍTICAS PÚBLICAS

El inventario de programas y proyectos que se han instrumentado hasta el momento en México refleja un interés creciente de diversas instituciones, a veces de algunos individuos en particular, por atender el problema desde distintas perspectivas.

Es un gran avance, por ejemplo, que en los últimos cinco años se haya tipificado el delito a nivel federal y en algunos estados, incluso a pesar de distintos obstáculos que han limitado el impacto de la legislación federal y estatal en la materia. A su vez, constituye un avance importante la creación de una Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y la aprobación de un Programa Nacional en la materia.

El análisis presentado en este diagnóstico muestra que existe un número considerable de acciones, proyectos y ciertos programas aislados que han sido posibles gracias al compromiso de contadas instituciones y en algunos casos de voluntades individuales.

Todavía queda un largo camino por recorrer, se requiere de un esfuerzo concertado y más ambicioso para que esta dispersión de acciones se transforme en una política pública más integral. Algunos temas críticos incluyen:

- La necesidad de una política pública sobre refugios (incluidos albergues y casas de medio camino) que cuente con presupuestos acordes a la magnitud de la problemática, objetivos bien definidos; y la flexibilidad suficiente para atender a víctimas de distintos perfiles (edad, sexo, orientación sexual e identidad de género) y con distintas necesidades (por ejemplo: que requieren de atención de adicciones).
- La necesidad de continuar y ampliar los esfuerzos de capacitación especializada a jueces y agentes del Ministerio Público en los estados, así como prestadores de servicio.
- Una mayor vinculación y coordinación con organismos de la sociedad civil.
- Esfuerzos para visibilizar la trata de personas con otros fines, además de la trata con fines de explotación sexual.

DIAGNÓSTICO DE BUENAS PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN AMÉRICA LATINA

DIAGNÓSTICO DE BUENAS PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN AMÉRICA LATINA⁸

La Trata de Personas es una forma moderna de esclavitud. Es el comercio de seres humanos ya sean mujeres, niños, niñas, adolescentes y hombres, sin importar género, edad o lugar de origen de las víctimas.

Es una forma multidimensional de explotación que implica diferentes tipos de explotación incluidas las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, la explotación de migrantes y trabajadores migratorios, la explotación laboral y sexual, la violencia y discriminación contra las mujeres y la explotación sexual, laboral y de otro tipo, de niños, niñas y adolescentes. Pero además la trata es en sí misma una forma de explotación.

Se define de la siguiente manera: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”⁹.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) la Trata de personas es una de las actividades ilegales más lucrativas del planeta, después del tráfico de drogas y de armas: actualmente más de 2.4 millones de personas (mujeres y niñas sobre todo), en más de 130 países del mundo, están siendo explotadas, sexual o laboralmente¹⁰.

En América Latina, muchos factores concurren a la difusión de este fenómeno:

1) El sueño americano y europeo lleva a muchos latinoamericanos a parar al mercado USA o UE, a realizar trabajos con intensas jornadas laborales.

⁸ Extracto del documento. *Agencia de cooperación de Holanda Mensen met een Missie; Corporación Espacios de Mujer; Corporación Amiga Joven; Red TAMAR.* (2014). Consultado el 01 de octubre de 2015, en la página web:

<http://www.espaciosdemujer.org/app/webroot/uploads/files/Diagnostico%20Buenas%20Practicas%20e%20instrumentos%20Juridicos%20AL.pdf>

⁹ Protocolo de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, instrumento destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

¹⁰ http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a_20766_dtls.html Boletín Informativo del Sitio Web de la ONU en Español.

2) La industria de la prostitución aumenta el número de mujeres colombianas, brasileñas, peruanas, y suramericanas en general, que son exportadas a países europeos, norteamericanos o asiáticos con el anhelo de un ingreso mayor.

3) La violencia armada, especialmente en Colombia, recluta a la fuerza y explota a menores como combatientes mientras que el crimen organizado obliga a niños y hombres a trabajar en el comercio ilícito del narcotráfico.

Cualquier persona que tiene un valor comercial en el mundo puede ser víctima de la Trata, aunque la mayoría de las víctimas son mujeres, niños y niñas. Se tratan mujeres pobres para servir en la industria del sexo, o vivir en una situación de servidumbre doméstica y/o sexual, o trabajar forzosamente en maquilas o la agricultura. También las mujeres de la clase media y alta pueden ser vulnerables para los “gustos exquisitos” de clientes ricos.

Niñas y niños de diferentes estratos sociales pobres, de la calle, con pocos años de educación son tratados al igual que colegiales. Se tratan hombres para obtener mano de obra barata o casi gratis en los sectores de trabajo informal y, cuando tienen muy mala suerte, pueden servir como banco de órganos.

Al presentarse una situación de Trata de personas, es necesario que múltiples factores concurren simultáneamente: zonas de extrema pobreza de una región, desigualdad de oportunidades, migración por motivos económicos y sociales, discriminación por género, falta de acceso a la educación, a la salud y a la justicia, entre otros. A estos factores se pueden sumar la falta de concientización, sensibilización e información sobre la problemática por parte de la sociedad en general, y la insuficiente capacitación de los organismos con capacidad de juzgar a los responsables por la comisión del delito sin criminalizar a las víctimas.

La Trata de Personas es un delito de carácter transnacional, no solo porque ocurre fuera de las fronteras de un país, sino porque ocurre en casi todos los países del mundo. Requiere, por lo tanto, políticas transnacionales que impulsen la cooperación internacional mediante el intercambio de información y la asistencia mutua. En noviembre de 2008, el 63% de los 155 países y territorios que abarcaba el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la UNODC había aprobado leyes que abordaban las principales formas de trata. Otro 16% había aprobado leyes que abarcaban únicamente algunos elementos de la definición que figura en el Protocolo contra la trata de personas. En 2003, sólo un 33% de los países que abarcaba el informe tenía legislación contra la trata de personas; a fines de 2008, la tenía el 80%.

En otras palabras, el número de países con esta legislación se había incrementado en más del doble entre 2003 y 2008 como resultado de la aprobación del Protocolo.

Además, el 54% de los países encuestados había establecido una dependencia policial especial contra la trata de personas, y más de la mitad había formulado un plan de acción nacional para ocuparse de la cuestión.

En el Informe Global sobre Trata de Personas, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito en el 2012, en América latina se identificaron más de 6000 víctimas entre el 2007 y 2011¹¹.

Si bien se han encontrado víctimas de otras regiones en las Américas, hay víctimas latinoamericanas en casi todo el mundo. El análisis de los flujos y patrones de la Trata en la región muestra que el reclutamiento se realiza en las áreas más pobres y la explotación en las áreas más ricas; este dato es válido también para la trata interna y para la trata intrarregional.

- Las víctimas más pobres de América Central son traficadas hacia Norte América y las víctimas de los países andinos son trasladadas al Cono Sur.
- Los países en los que se da mayoritariamente la trata a nivel interno son Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela.
- Los países que manifiestan formas de trata intra-regional son Bolivia, Ecuador y Paraguay.
- Los países que tienen un fuerte movimiento de trata trans-regional (desde Latinoamérica hacia Europa y Norteamérica) son Argentina, Brasil, Chile y Paraguay (mujeres adultas), mientras que las menores de edad son las principales víctimas en Bolivia y Perú.

Nicaragua es uno de los más destacados proveedores de la Trata, sobre todo de menores. Por su parte, Honduras, Guatemala y México son punto de encuentro de personas, que suelen ser posteriormente enviadas a un tercer país, con frecuencia EEUU o Canadá, por motivos de cercanía y reducción de costes.

La labor de lucha contra la trata de personas entraña muchos desafíos y hay variaciones regionales significativas en el cumplimiento de las normas internacionales por los distintos países. La aplicación de las leyes no es sencilla; para hacerlo se requieren recursos, fiscalización permanente, vigilancia y evaluación.

Países como Argentina y Chile son importadores de mujeres de los otros países vecinos, con fines de prostitución.

¹¹ Esclavitud Cero, La corrupción y el crimen organizado: los mayores obstáculos en la batalla contra la Trata de personas en las Américas. <http://esclavitudcero.wordpress.com>

Colombia se reconoce como un gran exportador de mujeres y niñas a América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia, Medio Oriente y Norteamérica, víctimas de la Trata de personas con fines de explotación sexual. Colombia es también un destino apetecido para el turismo sexual infantil de extranjeros, sobre todo en ciudades costeras como Cartagena y Barranquilla y no se puede desconocer que tal vez los inmigrantes, provenientes de Suramérica, África y China, en tránsito con destino a Estados Unidos y Europa, también son víctimas de Trata de personas¹².

Sólo en México, cada año entre 16 mil y 20 mil niños y niñas son explotados sexualmente por los cárteles que los secuestran, esclavizan y extorsionan. La cifra asciende a 2 millones en toda América Latina, según la ONU. México, además de ser país de origen de víctimas de Trata, sirve como tránsito y llegada de personas sujetas a explotación laboral y sexual provenientes de Sudamérica, el Caribe y Centroamérica. De la misma forma, se documentó¹³ que México es país de origen de víctimas sujetas a Trata en Japón.

En algunos países del Cono Sur, como Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Paraguay, además de realizarse Trata de personas a nivel regional, las redes de tratantes han expandido sus hilos hasta Europa para llevar principalmente a mujeres y niños con fines de explotación sexual. Estados Unidos y Canadá tampoco están exentos de este delito, ya que se han convertido de manera específica en países receptores de víctimas de Trata provenientes del resto de los países americanos, así como de otros continentes.

Después que en el año 2000, los países latinoamericanos adoptaron el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), los organismos regionales y los propios Estados diseñaron nuevas políticas y leyes para asegurar el cumplimiento y fortalecer el marco de lucha contra la Trata de personas destinada, principalmente, a la explotación sexual. Además de México y sus países vecinos, donde la Trata de personas incluye, junto con la prostitución, el trabajo esclavo, el Cono Sur concentra gran parte de la problemática.

Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil constituyen un circuito donde la Trata de mujeres y niñas para la explotación sexual es fuerte: según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mitad de las víctimas de Trata en el Cono Sur son de origen paraguayo y el principal destino en la región es Argentina.

¹² Mónica Peruffo, Marco Conceptual de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, Programa contra la Trata de Personas OIM – Colombia, 2006

¹³ The Protection Project de la Universidad Johns Hopkins, Trafficking in Persons, Especially Women and Children in the Countries of the Americas, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, Maryland, Estados Unidos, 2002, p. 11.

En Paraguay, la única legislación sobre el tema deriva del artículo 129 del Código Penal, donde se prohíbe la Trata transnacional para fines de prostitución.

En Argentina, en el 2012 se sancionó la Ley 26.842 sobre prevención y sanción de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas. Uruguay, por su parte, es considerado como un país de vanguardia en cuanto a la legislación, con dos leyes al respecto: contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (17.815 de 2004) y la ley de Trata de personas (18.250, de 2007), las cuales incorporan las definiciones del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En México, en junio del 2012, el Congreso aprobó una norma contra la Trata de personas. Establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno y de los ministerios públicos, además de la Policía deben de actuar de oficio contra el delito. Regula, además, la reparación del daño a las víctimas de manera integral, que será proporcional a la gravedad del daño sufrido.

Pero toda esta legislación falla en algo, en opinión de la periodista Lydia Cacho, experta en el tema luego de infiltrarse en una red de prostitución: ninguna ley criminaliza al cliente.

La realidad de la Trata es una manifestación clara de la violencia específica que afecta especialmente a las mujeres (principales víctimas de este delito), resultado de su condición de género y de su condición de discriminación política, social y económica, que las expone a la vulnerabilidad extrema ante las redes de la Trata. Combatir la Trata de mujeres significa, en primer lugar, eliminar todas las manifestaciones de discriminación de género que afectan a las mujeres dentro de sus países y que los derechos humanos de las mujeres y hombres se respeten en condiciones de igualdad.

La Trata de personas es nítidamente una cuestión social que relaciona crimen y situación de miseria y que, hasta ahora, ha sido tratado como problema individual.

La facilidad de reclutar a las mujeres por parte de redes se presenta exactamente cuando las mujeres, intentando resolver solas sus problemas de supervivencia se ven atraídas por propuestas aparentemente seductoras. Aquí hay una cuestión inicial de vulnerabilidad y es aquí donde está el papel del Estado, invirtiendo en políticas públicas de educación, trabajo, etc.

Hay que tomar algunas medidas concretas e inaplazables para que se logren enfrentar las cuestiones de género que subyacen a la Trata.

1) Fortalecer los programas en los cuales se trabajan la igualdad de género en espacios gubernamentales y no-gubernamentales.

2) Invertir específicamente en políticas de afirmación y equidad. Más educación, más salud, más trabajo, formación, profesionalización. Si las mujeres son mejor preparadas, con mejor calidad de vida, con más derechos garantizados, ellas serán menos vulnerables.

3) Fortalecer los programas para niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o peligro. Educación como medida de prevención; educación sobre género, asunto que parece simple, pero muy importante.

Sociedad Civil

La participación de la sociedad civil es un componente fundamental cuando se quiere dar un enfoque integral a la lucha contra la Trata de personas: ayuda a los gobiernos a identificar las víctimas y ofrece servicios directos como asistencia jurídica, atención médica y ayuda psicológica a lo largo de las actuaciones judiciales. Varias ONG participan activamente en todo el mundo en la configuración de políticas e instrumentos jurídicos internacionales. Durante la negociación del Protocolo contra la Trata de personas, las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un importante papel.

- **REDLAC** Red Latino Americana y Caribeña de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres es el Capítulo de la GAATW en América Latina y el Caribe. La lucha contra la Trata de personas llevó en el 2006 a 18 organizaciones de la región a plantearse la necesidad de sentar las bases para fortalecer el trabajo conjunto, especialmente con vistas a mejorar la incidencia política y profundizar en las discusiones. GAATW-REDLAC se auto define como “una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que trabajan enfrentando la Trata de Personas, con énfasis en las mujeres y niñas, desde una perspectiva de Derechos Humanos y que pretenden ser una voz con presencia nacional, regional e internacional”. Ha participado en numerosos eventos internacionales con el objetivo general de contribuir a la promoción de cambios en las estructuras económicas, sociales, legales y políticas para la protección de las personas víctimas de la Trata y la judicialización de los tratantes. La generación de conocimiento y el fortalecimiento del trabajo en red han sido igualmente importantes y así, en el 2008, algunas organizaciones miembro completaron la Investigación Tri-nacional sobre la Trata de Mujeres de Brasil y de la República Dominicana hacia Surinam. GAATW-REDLAC se reúne regularmente para acordar y evaluar su plan de acción, así como para continuar con el intercambio de informaciones y el análisis en conjunto de la lucha contra la Trata a nivel regional.

Actualmente está conformada por 23 organizaciones procedentes de Argentina (1), Bolivia (2), Brasil (9), Colombia (3), República Dominicana (4), Guatemala (1), Honduras (1), Perú (1) y Surinam (1).

- **CATWLAC. Coalition Against Trafficking in Persons.** Trabaja a nivel local, nacional, regional e internacional para promover el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia y explotación sexual. Contribuye a la disminución del fenómeno por medio de cartas, campañas, peticiones y acciones urgentes. En Latinoamérica trabaja con las Coaliciones Nacionales y con grupos u organizaciones de las mujeres y de derechos humanos y con otros organismos y organizaciones de la sociedad civil para generar conciencia pública. Brinda asesoría técnica a las coaliciones nacionales y a los grupos feministas que luchan contra la Trata de personas para la explotación sexual. Organiza y participa en conferencias y en redes regionales e internacionales e intercambia información con las distintas regiones del mundo. Diseña y aplica modelos de intervención comunitaria tendientes a la prevención, protección y persecución de la Trata de personas para la explotación sexual desde distintas instancias públicas o de la sociedad civil para erradicar el fenómeno. Aspira a colocar el tema en la agenda pública de la región y en la de cada uno de los países que la integran y participar en la elaboración de políticas públicas en cada uno de ellos para resolver esta forma moderna de esclavitud.

La Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe tiene su sede en la Ciudad de México (desde enero del 2003) y se fundó legalmente el 5 de noviembre de 2004. Actualmente cuenta con coaliciones nacionales en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- **ECPAT International** es la principal red mundial dedicada a combatir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Nació en 1994 como una campaña contra el turismo sexual infantil y ha crecido hasta convertirse en una red que hoy representa a 82 organizaciones locales de 75 países. Actualmente lucha contra la prostitución infantil, la Trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales y la pornografía infantil. Impulsa a la comunidad mundial a garantizar que niños/as y adolescentes en todo el mundo disfruten de sus derechos fundamentales, libres de todas las formas de explotación sexual comercial. Solicita a los gobiernos que adopten medidas para fortalecer sus políticas de protección de la niñez, adhiriéndose a sus obligaciones internacionales. Esto incluye ejercer presión para impulsar cambios en políticas que abordan las brechas legislativas, la formulación de planes nacionales de acción, así como acuerdos bilaterales y multilaterales eficaces. Implementa iniciativas de desarrollo de capacidades para operadores de

justicia, cuidadores/as, responsables de formular políticas públicas y legisladores/as.

- **AntiSlavery International.** Organización benéfica del Reino Unido que trabaja exclusivamente en contra de la esclavitud y los abusos relacionados con esta. Apunta a garantizar que todas las víctimas de la Trata tengan sus derechos protegidos y que reciban ayuda sin condiciones. Para erradicar esta forma de esclavitud moderna es necesario que se protejan los derechos de las víctimas de la Trata y de aquellos que corren el riesgo de ser víctimas, y se necesita también abordar sus causas y consecuencias. Realiza actividades de investigación y de seguimiento, de defensa (incluso en representación de individuos víctimas de la Trata) y de cabildeo y busca crear mayor conciencia y promover el desarrollo de capacidades involucrando a diversos actores. Se ocupa de la Trata en todo el mundo y desde el comienzo del programa en el año 2000, ha contribuido al desarrollo e introducción de convenciones internacionales, de legislación contra la Trata en el Reino Unido y la UE y al desarrollo del Plan Británico de Acción contra la Trata de Personas. Insta a los gobiernos a que adopten las normas internacionales para proteger los derechos de las víctimas de la trata de personas y a que logren un equilibrio entre la protección de las víctimas de la trata, la acción judicial contra los tratantes y la prevención de este delito. Desde el año 2007 trabaja para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de la trata, y en especial para que reciban una compensación por el daño sufrido en manos de los tratantes. Anti-Slavery International trabaja en todo el mundo a través de socios locales en África, Asia, América Latina, Europa y la región del Golfo. La mayor cantidad de esclavos viven en los países más pobres del mundo.

- **Coalition to Abolish Slavery & Trafficking – CAST** (Coalición para la Abolición de la Esclavitud y la Trata de Personas) es una organización de derechos humanos, multiétnica, multilingüe, con sede en Los Ángeles desde su creación en el año 1998. Es reconocida nacional e internacionalmente por su dedicación a la identificación de sobrevivientes de la Trata de personas, por su movilización de todos los sectores de la comunidad para que identifiquen la Trata de personas y aboguen contra ella, y por los servicios directos que ofrece a las víctimas. CAST ofrece servicios integrales a largo plazo (servicios sociales y legales) y gestiona un refugio exclusivamente dedicado a las víctimas de la Trata de personas. CAST ha fijado como su misión asistir a personas captadas para fines de trabajo forzado y de prácticas de esclavitud, y trabajar para ponerle fin a todas las instancias de tales violaciones de los derechos humanos.

- **Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de personas.** Construir espacios de investigación, encuentro y diálogo sobre la realidad latinoamericana sobre trata y el tráfico de personas, entre organismos de la sociedad civil y académicos de universidades en interlocución con instituciones del Estado en cada

país. El Observatorio surge de la conformación de esfuerzos de los países participantes en los dos Congresos Latinoamericanos sobre trata y tráfico realizados en Argentina (2008) y México (2010), para generar e intercambiar información sobre el fenómeno. Entre los países miembro se cuentan Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- **Proniño**, de Fundación Telefónica es la principal iniciativa desarrollada por una empresa privada para contribuir a la erradicación del trabajo infantil que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina.

http://www.fundacion.telefonica.com/es/educacion_innovacion/pronino/index.htm

- **MTV EXIT** es una campaña sobre la libertad: sobre nuestros derechos como seres humanos a elegir dónde vivir, dónde trabajar, quiénes son nuestros amigos y a quiénes amar. Cientos de miles de personas en todo el mundo están privadas de ellas. Son víctimas de la trata y la explotación, esclavos del mundo moderno a los que grupos delictivos han engañado u obligado a distintas formas de trabajo o de explotación sexual. <http://mtvexit.org/la/about-mtv-exit/>

Con base en la legislación contra la Trata existente en cada País, elemento fundamental para que se puedan tener reglas claras sobre los procesos de asistencia, protección y judicialización, se hace necesario complementarla con:

- Incluir en las políticas planes, guías, protocolos, así como la diferenciación entre las modalidades de la Trata y la tipología de las víctimas (menores, adultas, migrantes).
- Implementar un sistema regional de intercambio de información a nivel jurídico, de estudio de casos, estadísticas y análisis.
- Fortalecer los programas de asistencia y protección para niños, niñas y adolescentes y ampliar la cobertura a personas adultas, otorgando fondos para programas especializados en atender a estos grupos poblacionales.
- Capacitar de manera teórico-práctica a los funcionarios y autoridades en los diferentes fines de la Trata, legislación internacional, instrumentos de Derechos humanos, técnicas investigativas y forenses, así como en metodologías para el desarrollo de operaciones conjuntas entre Estados, intercambio de pruebas judiciales y mecanismos de extradición.
- Crear un mecanismo de monitoreo y evaluación sobre el impacto de las acciones contra la Trata implementadas por el Gobierno nacional, los Organismos

Internacionales y las ONG permitiendo así el análisis y reflexión sobre los avances, retos y desafíos en la Trata.

- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para que pueden ejercer una veeduría ciudadana en relación con la implementación de la legislación contra la Trata, la protección a los Derechos Humanos, así como en la ejecución de los planes, programas y proyectos contra la Trata en la región.
- Implementar estrategias de comunicación para sensibilizar y educar a la población sobre los derechos de las víctimas de la Trata, rompiendo así con los estereotipos, la discriminación y la re-victimización.

**MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS
AMÉRICAS ORGANIZACIÓN DE ESTADOS
AMÉRICANOS (OEA) / OCDE**

**TERCER INFORME DEL SISTEMA CONTINUO
DE REPORTES SOBRE MIGRACIÓN
INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS
(SICREMI) 2015**

RESUMEN EJECUTIVO

AGOSTO DE 2015

Migración Internacional en las Américas¹⁴

Organización de Estados Americanos (OEA) / OCDE

**Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional
en las Américas (SICREMI) 2015**

Resumen Ejecutivo

Agosto de 2015

Reseña introductoria

El crecimiento económico de los países de las Américas en general fue sostenible a lo largo del periodo 2011-2013, a niveles algo más bajos que en el año de recuperación de 2010, después de la crisis económica de 2008-2009. En efecto, las tasas de crecimiento para los países de América Latina y el Caribe durante este periodo fueron en promedio de 4%, casi el doble de lo observado en los Estados Unidos y Canadá.

En este contexto, la migración internacional tomando en cuenta tanto los movimientos permanentes como los temporales aumentó en un promedio de 5% por año a lo largo del periodo 2011-2013, pero 17% por año para los países de América Latina y el Caribe. Si esta tasa de crecimiento perdura, el nivel de los flujos de inmigración en estos países se duplicará en aproximadamente cuatro años.

Los movimientos migratorios presentados en este informe están basados en las estadísticas oficiales de migración autorizada y ofrecen un cuadro parcial de los movimientos totales, especialmente si el grado de migración irregular es grande.

Este informe concluye que la creciente inmigración en los países de América Latina y el Caribe se debe esencialmente a la migración intrarregional. Con la mayor integración económica relacionada a los varios acuerdos regionales de integración se producen mayores movimientos migratorios, gran parte de naturaleza regional. La creciente importancia de la migración intrarregional, sin embargo, no está reduciendo el nivel de inmigración proveniente de afuera de las Américas, al menos en términos absolutos. Este último continuó en aumento a lo largo del periodo 2010-2013, pero en menor medida (12%) que la inmigración de otros países de las Américas, la cual avanzó en un 46%.

¹⁴ Migración Internacional en las Américas. Organización de Estados Americanos/OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Resumen Ejecutivo. Página URL: <http://www.oecd.org/els/mig/SICREMI-SP-2015.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2015).

La feminización de la migración

Para la mayoría de los países de las Américas, la inmigración de las mujeres de países de las Américas sigue siendo un fenómeno minoritario, con 45% de los inmigrantes siendo mujeres, aproximadamente el mismo porcentaje que para los inmigrantes del resto del mundo. Sólo en Chile y Costa Rica las mujeres constituyen una mayoría de los inmigrantes. En el otro extremo, en Canadá, Perú y Colombia las mujeres representan menos del 40% de todos los inmigrantes.

Conforme los familiares de un migrante ya establecido llegan al país de destino para unirse con él o ella, se produce una tendencia natural para que la diferencia numérica entre los dos géneros se cancele. Una mejor forma de visualizar el grado en el cual el patrón tradicional está cambiando es fijarse en la presencia relativa de hombres y mujeres en la migración familiar y laboral. Pero también aquí uno observa el patrón tradicional de la presencia mayoritaria de las mujeres entre los migrantes familiares (59%) y una menor presencia entre los migrantes laborales (32%). El patrón tradicional es más acentuado entre los inmigrantes de las Américas que entre los inmigrantes del resto del mundo.

Por lo tanto, si el patrón tradicional de migración en los países de las Américas de verdad está cambiando, sigue estando, con algunas excepciones, lejos de una situación en que los géneros cumplen el mismo rol.

Solicitantes de asilo en las Américas

La solicitud de asilo en América Latina y el Caribe sigue siendo en general un fenómeno poco común, con índices de 18 solicitudes por cada millón de habitantes en 2013, aproximadamente menos de una décima parte de aquellas observadas en Canadá y los Estados Unidos. A partir del año 2010 el número de solicitudes se ha mantenido en niveles inferiores a la mitad de los promedios registrados con anterioridad a ese año, en gran parte como consecuencia de la caída en el número de solicitudes en Ecuador por parte de nacionales colombianos, ya que el conflicto civil en Colombia ha disminuido en años recientes.

Cabe destacar en años recientes la aparición de solicitantes de asilo de Siria, el cual también es el país de origen más importante para la zona OCDE en general. En América Latina, Siria aparece entre los tres principales países de origen en Argentina (en donde es el país principal de origen), Bolivia y Chile. En el Caribe en general, Siria es el segundo país de origen de los solicitantes, después de Cuba. Cuba en efecto aparece como un importante país de origen en muchos países de las Américas.

Adquisición de la nacionalidad

Las tasas de naturalización de los países de las Américas tienden a ser bajas en relación a los niveles de inmigración permanente. Las estadísticas para Canadá y Estados Unidos, antiguos países de inmigración, ofrecen un punto de referencia útil en este aspecto. Para ambos, la proporción de las adquisiciones con respecto a los niveles de inmigración permanente se ubica próximo a 0,7. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la relación estadística es generalmente menor a 0,3. En muchos de estos países existe una inmigración relativamente sencilla a países vecinos en el contexto de los acuerdos regionales de integración, de manera que puede no haber un incentivo importante para obtener la nacionalidad del país de destino.

Emigración desde las Américas

Cabe resaltar la escala de los movimientos de emigración, con casi 6.5 millones, para el periodo de 2009 a 2012. Esto representa casi 7 personas por cada mil en la población de los países de origen. Con respecto a la migración hacia los mismos países de destino, el resto del mundo envía 4 personas por cada mil en la población.

La mitad de la emigración de los países de las Américas es a Canadá y Estados Unidos, un cuarto al resto de la OCDE afuera de las Américas y un cuarto a otros países de las Américas. Por contraste, tan solo 2% de la migración de otras regiones del mundo es hacia países de las Américas que no sean Canadá y Estados Unidos.

La migración a Canadá y Estados Unidos desde otros países de las Américas nunca se ha recuperado efectivamente de los efectos de la crisis económica de 2008-2009. Para el año 2012 los movimientos estaban en un 4% por debajo de su nivel de 2009 en el punto más bajo de la recesión. Otros países de la OCDE afuera de las Américas, especialmente en Europa, han experimentado una caída incluso mayor de 17% en la migración desde países de las Américas desde 2009, como consecuencia de un mayor deterioro en las condiciones económicas debido a la crisis presupuestaria en Europa, inmediatamente después de la recesión. Sin embargo, la migración hacia otros países de las Américas ha tomado el relevo, aumentando por más de 39% en el periodo de 2009-2012.

Asentamiento o retorno

El porcentaje de todos los inmigrantes de las Américas que han sido residentes por más de 10 años en Europa se ha duplicado en el relativamente corto periodo de 2008-2009 a 2012-2013. En el período 2008-2009 se situaba en 30% y aumentó a 59% en los cuatro años siguientes, prácticamente el mismo nivel que para los emigrantes del resto del mundo, para los cuales también aumentó durante este periodo, pero desde un nivel ya alto del 55%. Cabe resaltar que este aumento ocurrió precisamente en el periodo en que las condiciones económicas de muchos países europeos se estaban deteriorando, especialmente de España, en donde residen gran parte de los emigrantes. El crecimiento ha sido destacable para los inmigrantes de la Región Andina, en donde se registró un aumento de más de 230%. Por otra parte, cada año, más y más personas están tomando la nacionalidad de su país de residencia.

El aumento del porcentaje de todos los inmigrantes de las Américas que han sido residentes por más de 10 años en Estados Unidos ha sido menos pronunciado debido en gran medida a una mayor proporción de inmigración no autorizada.

El cuadro general es entonces que muchos inmigrantes de las Américas en Europa y en Estados Unidos permanecen a pesar de las condiciones económicas difíciles en los países, especialmente en España.

La migración a España desde las Américas fue de 86 mil personas en 2013, apenas un cuarto de su nivel más alto en 2007. Aunque la migración ha disminuido en gran forma al enfrentar condiciones económicas adversas, claramente no ha conducido a movimientos masivos de retorno. Aunque los retornos se duplicaron de 2006 a 2007 y aumentaron en un 15-20% en los siguientes dos años, se han mantenido cerca al nivel de 135-140 mil desde 2010. Para el 2013, se calcula un retorno neto de aproximadamente 55 mil inmigrantes por año a los países de origen, pero esto está muy lejos de las 215 mil entradas netas que prevalecieron en promedio en el periodo 2002-2007.

El stock de inmigrantes en las Américas y de emigrantes de las Américas

El stock de inmigrantes

La población inmigrante (stock) en las Américas ha aumentado de alrededor de 34 millones en 1990 a 61 millones en 2013, un incremento de casi 78% comparado al 42% observado para el resto del mundo.

Casi la totalidad de este aumento fue en Canadá y Estados Unidos, en donde la población inmigrante prácticamente se duplicó desde 1990, alcanzando un nivel de 53 millones de

personas en 2013. Por contraste, la población inmigrante en América Latina y el Caribe ha aumentado en tan solo 19% desde 1990, alcanzando un nivel de 7.7 millones en 2013. Sin embargo, si la evolución se mide a lo largo del periodo 2000-2013, el aumento en la población inmigrante en América Latina y el Caribe ha sido algo mayor que lo observado en Canadá y Estados Unidos (35% vs. 31%).

A pesar del aumento en el número de inmigrantes en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2013, la inmigración permanece limitada en esta región, representando sólo 1,4% del total de la población en la región en 2013, comparado con 14,9% para Canadá y Estados Unidos.

Países de origen y destino de inmigrantes y emigrantes

Los Estados Unidos de América es el país de destino más importante para los migrantes de las Américas, pero también para los migrantes de todo el mundo. Entre 1990 y 2013, la población de inmigrantes en los Estados Unidos se duplicó. Para 2013, cinco de cada seis migrantes de las Américas y uno de cada cinco en todo el mundo vivían en los Estados Unidos.

Mientras que Estados Unidos en décadas recientes ha seguido siendo un imán para los potenciales migrantes de las Américas, muchos otros países han experimentado grandes aumentos en sus propias poblaciones de inmigrantes, a menudo de países vecinos.

En promedio, el 64% de los inmigrantes en el Caribe provienen de la misma región, 63% en el caso de la Región Andina y 44% en el Cono Sur. En el caso de América Central el promedio es más bajo (32%) porque un alto nivel de inmigrantes en México provienen de los Estados Unidos. Muchos de estos inmigrantes, sin embargo, no son extranjeros sino los hijos e hijas nacidos en Estados Unidos de mexicanos que más tarde regresaron a su país de origen.

Por el lado de la emigración, Estados Unidos es el principal país de residencia de los emigrantes de las Américas, salvo algunas excepciones. Para los nicaragüenses, Costa Rica es el principal país de residencia de sus emigrantes; para los bolivianos, chilenos, paraguayos y uruguayos, lo es Argentina; para los colombianos, Venezuela; para los argentinos, España; para Suriname, los Países Bajos; y para los ciudadanos de los Estados Unidos, México. En promedio, el 57% de todos los emigrantes de un determinado país se concentran en un solo país de destino.

Tasas de expatriación de las poblaciones originarias de las Américas

Aunque la emigración de las Américas ha disminuido desde la crisis económica de 2008, sigue siendo aún el aspecto dominante de la migración para América Latina y el Caribe, como lo ha sido desde la década de 1960. En las Américas, Canadá y Estados Unidos evidencian tasas de expatriación relativamente bajas, en alrededor de 4% y 1% respectivamente. En el resto del hemisferio, cuando nos ubicamos más al sur de los Estados Unidos, se observan tasas de expatriación menores, con las tasas más altas en el Caribe (15%) y las más bajas en el Cono Sur (1,7%), con un 9,5% para América Central y 4,5% para la Región Andina. Sin embargo, hay variaciones considerables en los países dentro de cada región.

Del lado de la inmigración, varias regiones de América Latina y el Caribe tienen tasas de inmigración similares (esta vez expresadas como porcentaje de inmigrantes en la población residente). Las tasas para las cuatro regiones oscilan entre 1% y 2%.

Con pocas excepciones (Bahamas, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Argentina), la expatriación domina a la inmigración en los países de América Latina y el Caribe, con frecuencia en forma relevante, lo cual probablemente permanezca así por algún tiempo, hasta que el desarrollo económico doméstico reduzca el incentivo de buscar fuera de fronteras la manera de mejorar el bienestar.

La situación en el mercado laboral de las y los migrantes de las Américas en Europa y Estados Unidos

La situación del mercado laboral de las y los inmigrantes de las Américas en los últimos años ha evolucionado en gran medida en consonancia con la evolución general del mercado laboral de los principales países de destino, España y Estados Unidos. España experimentó un mayor deterioro de la condición de su mercado laboral de los años 2010-2011 a 2012-2013, con una reducción de la tasa de empleo de los trabajadores nacidos en España de 4 puntos porcentuales para los hombres y 2 puntos porcentuales para las mujeres. La evolución para los inmigrantes de las Américas en España con respecto a los nacidos en España fue similar para los hombres (reducción de 5 puntos), pero mayor para las mujeres inmigrantes (una reducción de 6 puntos porcentuales). Esto se refleja también en un aumento mucho mayor en la tasa de desempleo para las mujeres inmigrantes de las Américas que para las mujeres nacidas en España (8 vs. 5 puntos porcentuales). Las tasas de desempleo para las y los inmigrantes de las Américas se encontraban para 2012-2013 en un nivel de 32-35%, comparado con aproximadamente 36-37% para las y los inmigrantes de otros continentes y 23-24% para las trabajadoras y trabajadores nacidos en España.

La situación del mercado laboral de los inmigrantes del Caribe y América Central, por otro lado, se ha beneficiado de una mejoría en las condiciones económicas en Estados Unidos

desde 2010-2011. La tasa de empleo ha aumentado tres puntos para los hombres inmigrantes del Caribe y América Central pero tan sólo un punto para las mujeres de esas regiones. De la misma manera, la situación de desempleo ha mejorado más para los hombres que para las mujeres.

Durante el año 2014 se observaron las primeras señales de mejoría en la situación del mercado laboral en España aunque a un ritmo lento, de manera que el nivel de salidas observado en 2013 podría mantenerse. Sin embargo, la situación en España ofrece casi un estudio de caso sobre cómo incluso un mercado laboral extremadamente desfavorable no ha afectado en gran medida las intenciones de asentamiento de los migrantes de las Américas, al menos no en la medida que uno podría haber esperado dadas las circunstancias.

La sobrecualificación de los migrantes con educación terciaria en las Américas

En 2011-2013 había cerca de 870 mil personas de las Américas con educación terciaria empleadas en países europeos de la OCDE, y cerca de tres veces ese número en Estados Unidos (2.633.000). Con respecto a este último, México representó casi un cuarto y Canadá aproximadamente un octavo del total. Sólo los inmigrantes del Cono Sur con educación terciaria tuvieron mayor empleo en la Unión Europea que en los Estados Unidos (52%). En todas las demás regiones y en la mayoría de los países, los empleados con educación terciaria en Estados Unidos son mucho más numerosos.

Las tasas de sobrecualificación para los inmigrantes con educación terciaria de las Américas en 2011-2013 tuvieron un promedio de 36% en los países de la Unión Europea y 46% en Estados Unidos, comparado con 20% y 35%, respectivamente, para las personas nativas con educación terciaria empleadas en esas regiones. En resumen, las tasas de sobrecualificación de los inmigrantes de los países de América Latina y el Caribe son 15 o 20 puntos más altas que las de las personas nativas. El dominio del idioma no necesariamente influye aquí ya que la tasa de sobrecualificación para España es incluso más alta con 53% en comparación a la Unión Europea en su totalidad (36%).

La implosión de la economía española en 2008 después de la burbuja en el sector de la construcción y la crisis presupuestaria ha comprometido la posibilidad de progresar rápidamente para las personas con educación terciaria. En ningún lugar es tan evidente esto como en las altas tasas de desempleo en general y las altas tasas de sobrecualificación para las personas con educación terciaria. Como hemos visto, algunos están retornando a su país de origen pero muchos ya se han establecido permanentemente. Sólo una mejora sustantiva del mercado laboral podrá mejorar las perspectivas de las personas con educación terciaria. Aunque hay señales de esto, siguen siendo relativamente

provisionales, de manera que una mejora importante en el corto plazo parece poco probable.

Las remesas a América Latina y el Caribe en 2013

En los años previos a la crisis financiera internacional el ingreso de remesas del conjunto de países de América Latina y el Caribe alcanzó tasas promedio de crecimiento anuales de 17%. Sin embargo, la crisis económica de 2008-2009 provocó un cambio importante en las tendencias observadas hasta entonces: primero, hubo una fuerte caída de las remesas en 2009 de más de -10%, que fue seguida por un modesto incremento de 6% en 2011, resultando en un estancamiento a nivel regional. En 2013, el ingreso de remesas procedentes del exterior a la región a 61.3 mil millones de dólares, monto casi idéntico al de 2012. Este monto total refleja las variaciones positivas en tasas de crecimiento de remesas hacia América Central y Caribe, que compensó el declive en México y América del Sur.

HECHOS Y CIFRAS (2014)
LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

HECHOS Y CIFRAS (2014)

LA MIGRACIÓN EN MÉXICO¹⁵

ANTECEDENTES

México tiene una larga tradición migratoria como país de origen, tránsito y destino de migrantes, con todas las consecuencias inherentes a esta condición, con logros mayúsculos en normatividad migratoria y políticas públicas; así como buenas prácticas en proyectos y programas destinados a encauzar el fenómeno de la migración bajo una perspectiva integral de derechos humanos de las personas migrantes; sin embargo, México continúa haciendo frente a los enormes retos por resolver en el ámbito de la migración.

Por definición, la gestión del fenómeno migratorio requiere estrategias regionales a nivel de América del Norte y América del Sur para fomentar la cooperación y la corresponsabilidad entre países para una gestión adecuada de la migración que incluya a los y las migrantes como actores participativos del desarrollo regional.

Actualmente, México enfrenta grandes desafíos en materia de política migratoria. La falta de desarrollo económico, social y político de países de origen de migrantes, han impulsado la migración de países centroamericanos hacia Estados Unidos de América (EUA) y Canadá. Esto ha dado lugar a un incremento de la migración de tránsito de origen centroamericano que recorre el territorio nacional, de la frontera sur hacia la frontera norte.

A su vez, una eventual reforma migratoria en EUA que conduzca a la posible elevación de controles fronterizos podría agudizar la ya de por sí crítica situación de las personas migrantes.

La migración en México tiene impacto en las esferas social, político y económico, que es evidente sobre todo, a nivel estatal, principalmente en los estados fronterizos.

De allí la importancia de transitar hacia una gestión migratoria regional, en vez de unilateral o bilateral, bajo formatos vinculantes de diálogo e intercambio de buenas prácticas.

La migración en cifras

México tiene una extensión territorial de 1,964,375 km². Cuenta con 4,301 km de frontera terrestre, en el norte y en el sur. La frontera norte con Estados Unidos mide 3,152 km y abarca los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La frontera sur mide 1,149 km, de los cuales 956 km son

¹⁵ Información consultada el 06 de octubre de 2015, en la página web: <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>

límites con Guatemala y 193 km con Belice. Los estados fronterizos del sur son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

a) País de origen

Se estima que un millón de mexicanos documentados y no documentados migran hacia EUA cada año. A estos datos se suman los aproximadamente 400,000 mexicanos repatriados anualmente de la Unión Americana, según datos del Instituto Nacional de Migración (INM). Estas cifras han convertido a la frontera entre México y EUA en la más transitada del mundo y a México en un país con una excepcional dinámica migratoria.

Alrededor de 11 millones de personas nacidas en México viven en EUA. Zacatecas es la entidad con más alto índice de intensidad migratoria (4.422), seguida de Guanajuato y Michoacán, las cuales presentan índices muy similares: 3.891 y 3.868, respectivamente, y Nayarit, que figura en el cuarto lugar, con un índice de intensidad migratoria a EUA de 3.370.

b) País de tránsito

En la frontera sur de México, los puntos de internación de migrantes centroamericanos y extrarregionales se encuentran en distintas zonas de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. Los estados que componen la red ferroviaria y que integran las rutas más importantes de tránsito para los migrantes, desde los estados de la frontera sur hacia el norte del país son: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas.

Aunque no existen cifras oficiales, se estima que anualmente ingresan de manera irregular, por la frontera sur de México, unos 150,000 migrantes, principalmente por el estado de Chiapas, con la intención de llegar a EUA. En su mayoría estos migrantes son centroamericanos, sudamericanos y, en menor medida extrarregionales originarios de países de Asia y África.

Organizaciones de la sociedad civil organizada indican que el promedio anual de migrantes centroamericanos indocumentados que ingresan al país podría ser de hasta 400,000. Debido a que no cuentan con papeles, no existe un registro certero de datos.

c) Sexo y edad

La edad promedio de la población que emigra es de 26 años, y de la que inmigra es de 28 años. En lo que se refiere a la participación en la migración por sexo, aunque la incorporación de las mujeres en la migración, es cada vez más significativa, la migración masculina es preponderante, en razón de tres hombres por una mujer.

d) Motivo de la migración

El motivo por el cual los mexicanos migran sigue siendo por cuestiones laborales. De acuerdo con la información del INEGI, durante el período del 2006 al 2010, por cada 100 emigrantes internacionales, 75 señalaron el trabajo como motivo de su desplazamiento, mientras que uno de cada 10, emigró para reunirse con su familia en el lugar de destino. Cuestiones relacionadas al estudio fueron el motivo principal del 5% de los emigrantes mexicanos al extranjero.

Situación de las mujeres migrantes en México

Actualmente se habla de una feminización de la migración, debido a que cada vez mayor número de mujeres migran como cabeza de familia y no como dependientes de sus parejas. Las mujeres, al igual que los hombres, lo hacen para buscar nuevas oportunidades económicas y sociales que les permitan mejorar su calidad de vida.

Datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estiman 214 millones de migrantes en el mundo, de los cuales 49% son mujeres; en México la proporción constituye 24.5% y en América Latina se eleva a 50.1%.

En 2011 el Instituto Nacional de Migración registró 9,160 eventos de mujeres y niñas alojadas en estaciones migratorias, mientras que en 2012 este número ascendió a 11,958, lo que representa un incremento de 30%.

De acuerdo con el Instituto para las Mujeres en la Migración, IMUMI, a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas mujeres que transitan por territorio mexicano no denuncian los abusos de los que son víctimas, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas. Sufren agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, maltratos por parte de civiles como de las propias autoridades o son reclutadas por grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, con el consecuente daño a su salud física y emocional.

Por todo lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) considera urgente el diseño y aplicación de políticas públicas que contribuyan a garantizar su seguridad y el pleno acceso a los derechos humanos por igual de mujeres y hombres, nacionales y extranjeros en México.

Las mujeres son un grupo de población cuyo flujo migratorio va en aumento y tienen necesidades específicas de su sexo que es necesario destacar y diferenciar de las necesidades del sexo masculino para con esto generar programas y políticas públicas en beneficio de cada grupo en específico.

Inclusión de la Migración en la Agenda Mundial para el Desarrollo 2015

La globalización ha dado como lugar un incremento de la movilidad humana. La migración ha pasado a ser un factor importante en el logro de los tres pilares del desarrollo sostenible – desarrollo económico, social y medioambiental – y un

elemento también importante a considerar en las próximas deliberaciones sobre la Agenda Mundial para el Desarrollo después de 2015, plazo establecido para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A escala mundial, la migración no se ha integrado plenamente en el marco mundial de desarrollo. Cuando se pide a los países que informen sobre los progresos alcanzados en la consecución de objetivos de desarrollo tales como los (ODM), la migración apenas se menciona. Ello se debe, en parte, a que los actuales datos sobre migración dicen muy poco sobre el bienestar de los migrantes y sobre el grado en el que han mejorado los resultados de desarrollo humano con respecto a los migrantes.

No se conoce aún la estructura de la Agenda Mundial para el Desarrollo después de 2015, pero hay un debate cada vez más pronunciado sobre la conveniencia de incluir a la migración en un nuevo marco mundial. El modo en el que se integre la migración en esta Agenda dependerá, en parte, de que el interés siga centrado en la erradicación de la pobreza en los países más pobres del mundo, en vez de en una visión más amplia del desarrollo incluyente y sostenible para todos los países.

LA GOBERNABILIDAD URBANA

LA GOBERNABILIDAD URBANA¹⁶

En la región, existen más de 16.000 municipios, distritos, cantones y comunas, muchos de ellos eminentemente rurales y muchos otros mayoritariamente urbanos. Al mismo tiempo, numerosas ciudades comprenden territorios de múltiples municipios o unidades político-administrativas.

Contar o no con viviendas sociales, servicios de agua, saneamiento, gestión de los residuos sólidos y transporte, con vías de acceso, espacios públicos, seguridad, condiciones de convivencia y otros componentes de la vida en la ciudad depende en buena medida de la gestión de las autoridades locales.

Las condiciones de gobierno local han cambiado significativamente en las tres últimas décadas como consecuencia del proceso de democratización y descentralización. Este proceso, que comenzó en la década de 1980, incluye reformas en las estructuras, los principios, las finanzas y la participación a nivel local. Con grandes diferencias en orientación, profundidad y complejidad entre los países, esas reformas abarcan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y entre niveles de gobierno.

El llamado proceso descentralizador se basa en el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo a los ciudadanos, y ha traído consigo espacios para la democracia local y la centralidad del municipio en el gobierno a nivel territorial urbano. No obstante, ha significado también, en muchos escenarios locales, nuevas responsabilidades que no se acompañan de la capacidad económica o decisoria necesaria, ya sea desde el punto de vista político, administrativo o fiscal.

Las demandas sociales están cambiando en todos los países de la región y, con ellas, los desafíos de la gestión y el gobierno de la ciudad. No existen fórmulas homogéneas para garantizar el buen gobierno, pero, para lograrlo, son determinantes las condiciones legales, administrativas, políticas y financieras, así como el ejercicio del control y participación ciudadanos y el modo de liderazgo aplicado por el propio gobierno en sus varios niveles.

Consolidación democrática

En las últimas décadas, se han producido cambios en algunos países, en los cuales las ciudades han dejado de ser los escenarios donde los gobiernos centrales

¹⁶ Capítulo del documento *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU-Habitat, 2012. Consultado el 06 de octubre de 2015, en la página web: http://www.cinu.mx/minisitio/Informe_Ciudades/SOLACC_2012_web.pdf

ejercían el poder que les era conferido para convertirse en espacios de dialogo democrático y de propuestas de gobierno y gestión innovadoras.

La gobernabilidad local ha logrado avances significativos gracias a la democratización de sus instituciones, la formación de comités y agrupaciones de carácter municipal y vecinal. Paralelamente a estos cambios en el gobierno local, han surgido en las Constituciones y las legislaciones de los países de la región mecanismos para mejorar los niveles de participación ciudadana, la transparencia y el control a los representantes elegidos por voto popular.

Elección de los alcaldes, plan de metas y revocatoria de mandato

La autonomía política de los municipios se ha consolidado progresivamente. La elección de los alcaldes, si bien existía en muchos países de la región, en algunos casos incluso desde los tiempos de la Independencia, estuvo durante mucho tiempo restringida y condicionada. Desde la década de 1980, la elección popular de alcaldes mediante sufragio universal y directo se ha generalizado como un derecho ciudadano en prácticamente todas las ciudades y, actualmente, se considera como uno de los aspectos de la descentralización mas acabado en la región.

Entre los mecanismos creados como una medida de control a los abusos y faltas en el ejercicio del poder figura la revocatoria del mandato de cargos de elección popular. La revocatoria esta prevista legalmente en algunos de los países de la región. No obstante, solo en unos pocos son los propios electores quienes deciden mediante voto si revocan o no el mandato concedido a la autoridad cuestionada, facultad contemplada por ejemplo en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La revocatoria del mandato es un mecanismo de control y participación al alcance de los ciudadanos que invierte la relación tradicional en la región entre gobernantes y gobernados al permitir a los electores exigir y vigilar que el elegido actúe con responsabilidad política. Esta figura opera principalmente en dos esferas de poder: el legislativo y los funcionarios elegidos a nivel local.

Aun con diferencias culturales, políticas y de procedimientos, la revocatoria de cargos de elección popular ha pasado en varios países de la teoría a la práctica. Ejemplos de ello se encuentran en Perú, donde, en noviembre de 2009, se celebró una consulta popular con dos objetivos: elegir nuevamente a un tercio de los miembros de concejos municipales de 88 distritos cuyo mandato había sido revocado un año antes y, al mismo tiempo, decidir sobre la revocación de 67 alcaldes y 271 regidores.

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, la revocatoria del mandato ha sido también utilizada efectivamente por los electores. Entre 2010 y agosto de 2011, fueron presentadas más de 250 solicitudes contra autoridades locales, principalmente de jurisdicciones locales pequeñas, una vez transcurrido un año de mandato. El Tribunal Contencioso Electoral tramitó 78 procesos. De todas las solicitudes dirigidas contra alcaldes, concejales municipales y vocales de Juntas Parroquiales sometidas a votación hasta esa fecha, la población se pronunció a favor de la revocatoria en el 28% de los casos.

La corta existencia del fenómeno en Ecuador impide, por ahora, establecer la efectividad de la figura en la mejora de las condiciones para el ejercicio real de la democracia, el control a los gobernantes por los ciudadanos y el cumplimiento de los programas políticos propuestos por parte de sus representantes. Sin embargo, no cabe duda de que este mecanismo está cambiando las relaciones y exigencias entre gobernantes y gobernados.

Gobernantes jurídicamente vinculados con un programa y políticamente responsables de su cumplimiento ante los electores son elementos fundamentales para que el ejercicio democrático no se reduzca al momento del voto y el clientelismo. La formalización de un plan de gobierno con metas específicas es central también para que los ciudadanos ejerzan el control ciudadano. En países donde no existen obligaciones concretas para los gobernantes derivadas del voto programático, han surgido ejercicios ciudadanos orientados a lograr ese objetivo. En época de campaña electoral, se exige de los candidatos un documento formal y público con metas específicas y se organiza la medición periódica del avance para poder contrastarlo con las promesas electorales.

A pesar de lo anterior, la región se encuentra aún muy lejos de contar con una cultura y un sistema electoral, en el que el programa de gobierno ocupe un lugar central en las campañas y en las urnas, y el voto programático sea una realidad en el ámbito local.

Participación ciudadana y responsabilidad

Más allá de las complejidades, matices y procesos incompletos, la descentralización ha promovido en la región espacios favorables a la participación ciudadana y el surgimiento de líderes en los niveles locales.

Brasil es quizá el país que más ha avanzado en el terreno de la participación social con la figura del presupuesto participativo, que se ha conocido en todo el mundo, sobre todo, por la experiencia de Porto Alegre. Mediante este mecanismo, se involucra a la ciudadanía en las decisiones sobre inversión del municipio.

Otra forma de participación ciudadana es la organización de juntas vecinales o comités sectoriales para la formulación de peticiones, realizar proyectos y proveer servicios. En Ecuador, un caso paradigmático de participación ciudadana en la gestión municipal es el de Cotacachi, una ciudad de 7.300 habitantes, a los que se suman 5.000 de la periferia. En ella, se ha impulsado un proceso de democratización y desarrollo sostenible basado en mecanismos que tienen en cuenta a los diferentes grupos sociales (el 60% de los habitantes del cantón es indígena).

La descentralización ha propiciado también el desarrollo de políticas más focalizadas en grupos desfavorecidos y minorías, que sufren discriminación o han sido ignoradas tradicionalmente. Además, la participación local se ha visto favorecida por reformas legales que contemplan nuevas herramientas de control social y organización a escala local y vecinal; facilitan discusiones presupuestarias y ejercicios de planeación y favorecen un mayor pluralismo político.

Pese a esos avances, la experiencia muestra que el proceso tiene limitaciones derivadas fundamentalmente de los desajustes con las políticas nacionales, la insuficiencia de recursos y el distanciamiento entre los fundamentos teóricos y su aplicación práctica.

El buen gobierno requiere de las autoridades locales que ejerzan sus funciones con eficiencia, equidad y eficacia, así como responsabilidad y transparencia en el manejo de las finanzas públicas. Pero, para lograr esos objetivos, es necesario también establecer una cultura tributaria y que el ciudadano asuma sus responsabilidades contribuyendo conforme a sus posibilidades a la financiación del sector público.

La participación ciudadana es necesaria para desarrollar y fortalecer procesos de gobierno mejor informados, más transparentes y más legítimos, pero también es insuficiente para alcanzar un buen resultado de gobierno. Otro componente clave para que la gestión de una ciudad mejore es tener un liderazgo que la conduzca a decisiones apropiadas.

Una evaluación de las estrategias de desarrollo urbano realizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una organización mundial de gobiernos locales y regionales, ha mostrado que existen semejanzas en materia de planificación estratégica urbana en las diferentes regiones del mundo, y una de ellas es que el liderazgo, ya sea de un alcalde o de su equipo de gobierno, es clave para el éxito de la planificación urbana.

La experiencia demuestra que la eficacia de una estrategia local depende de la cooperación entre los distintos interesados, de promover la acción ciudadana,

centrarse en los objetivos y obtener los recursos necesarios, componentes en los que tiene un gran peso la capacidad de visión, el estilo y calidad del liderazgo político local.

Mujeres y poder local

De la misma forma que la participación femenina en el mercado laboral ha sido creciente en las últimas décadas, las mujeres han ganado progresivamente espacio en los órganos de gobierno nacionales, regionales y locales. El hecho de que en la actualidad países como Argentina, Brasil y Costa Rica tengan por Jefe de Estado a una mujer es un indicio claro y positivo del avance en relación a la participación de la mujer en los espacios políticos.

Pese a esa mejora, la brecha de participación en la vida política existente entre hombres y mujeres sigue siendo enorme y con grandes divergencias entre los países, lo que se explica principalmente por diferencias en sus procesos políticos y culturales. Existe un cambio progresivo desde hace tres lustros que parece sostenerse principalmente en los países que abrieron un espacio para la participación de la mujer por medio de acciones afirmativas, como las leyes de cuotas. Sin embargo, aquellos países en los que no se dio este proceso de marcos normativos de paridad de género en la política parecen rezagados desde entonces.

Las denominadas leyes de cuotas surgieron en medio de discusiones y suscitaron polémicas. En los países donde incluyeron medidas concretas para hacerlas efectivas, el impacto positivo ha superado ampliamente la oposición inicial, de manera que hoy se las reconoce como necesarias. Prejuicios como la inferioridad de las mujeres, su carencia de méritos o el temor a una confrontación con los hombres parecen superados entre las elites y los líderes de opinión de la región. Es más, se considera que la paridad fortalece la democracia.

Los órganos legislativos locales (en general, denominados concejos municipales) aparecen como el espacio político con mejor balance en lo que respecta a participación femenina. Las mujeres concejalas representaban el 14% de los plenos en 1999 y diez años después eran el 22%. En 2009, Costa Rica se destacaba como el país de la región con un mayor porcentaje de concejalas (43%), mientras que en Trinidad y Tobago representaban el 31% y en Perú casi el 30%. Belice, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana tenían más del 20% de mujeres en los concejos municipales.

Sin embargo, en las alcaldías, la representación es todavía muy baja, con un promedio en la región inferior al 10% en 2009. En ese año, los mejores escenarios se presentaban en Belice, donde el 22% de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres, Cuba, con el 20%, y Venezuela, con el 18%.

En materia de paridad en la arena política, ha sido y sigue siendo fundamental para el debate la existencia y participación de movimientos y organizaciones de mujeres que han logrado cambios sociales e institucionales, inclusive a nivel constitucional. Las mujeres presidentas y ministras también han abierto un espacio importante en las elites políticas para la mayor participación femenina en todos los niveles de decisión, de tal modo que, hoy, los propios líderes políticos perciben el avance como irreversible.

Descentralización fiscal y administrativa

En coherencia con el principio de subsidiaridad y la idea de que cada decisión se tome en el nivel donde es más eficiente, las competencias locales han aumentado. Tradicionalmente, servicios como la gestión de los residuos sólidos, la limpieza de calles, la dotación y mantenimiento de los espacios públicos y vías han estado a cargo de entidades municipales. Adicionalmente, muchos municipios se encargan de facultades de gran importancia en la gestión urbana, como la provisión de agua y saneamiento, el transporte, el alumbrado público, el control urbanístico, la autorización de usos del suelo, la apertura y construcción de obras viales y otras competencias relacionadas con la malla urbana y su expansión.

Recientemente, ha recaído también en los gobiernos locales el cumplimiento de las responsabilidades ligadas a exigencias sociales y ambientales, aunque estas últimas requieren de escalas, capacidad técnica y financiera superiores a las del municipio, en especial para aquellos de tamaño pequeño.

En algunos países, como Brasil y Chile, se han transferido a los municipios responsabilidades en materia de salud o educación. También se dan casos de competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, entre ellos, la cultura y el deporte, lo que requiere una coordinación fuerte y claridad en las responsabilidades.

Sin embargo, frente a la heterogeneidad de situaciones en la asignación de competencias, un rasgo común en los países de la región ha sido que el incremento de competencias no ha significado el ajuste correspondiente en los recursos, ni reformas adecuadas en la administración pública entre los diferentes niveles de gobierno, generando, a veces, una duplicación de funciones que termina por entorpecer la eficiencia.

De la mano de las responsabilidades municipales, vienen los gastos que el cumplimiento de estos mandatos conlleva. En general, en la región, los municipios cubren sus gastos con cargo a tres fuentes de financiamiento: las transferencias provenientes de niveles de gobierno superiores, los créditos y los recaudos propios.

Normalmente, los municipios grandes y municipios intermedios de perfil económico industrial o de servicios muy dinámicos son los que cuentan con recursos propios importantes; los demás suelen presentar una alta dependencia de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno.

La dependencia económica y la falta de recursos y de un esfuerzo fiscal propios condicionan la capacidad de los gobiernos municipales de decidir la mejor asignación del gasto, postergando el cierre del proceso de descentralización. Una vez más, las diferencias intrarregionales e intermunicipales marcan grandes contrastes en las condiciones para gobernar.

Hay localidades con economías débiles, dinámicas urbanas asociadas a la pobreza, dificultades para cubrir los gastos públicos y que requieren un importante apoyo de otros niveles de gobierno para alcanzar mejores condiciones para sus habitantes; y, al mismo tiempo, existen municipios pujantes, beneficiados por la localización, los recursos naturales o condiciones específicas que facilitan su dinámica económica.

Estos escenarios resultan determinantes a la hora de evaluar el verdadero alcance de la descentralización en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios a las demandas sociales.

Transferencias entre instancias de gobierno

Las transferencias, o traspaso de recursos sin contraprestación, provienen de los fondos generales públicos (federales o nacionales) y se dirigen a los niveles subnacionales de gobierno. Constituyen en general una fuente importante de recursos para los municipios. Dependiendo del sistema de la hacienda pública y de los arreglos políticos de cada país, las transferencias, por disposición legal, pueden ser directas o estar condicionadas al cumplimiento de determinados objetivos, así como estar definidas en función de diferentes criterios, que, habitualmente, incluyen como mínimo el tamaño poblacional.

En general, las transferencias pretenden compensar el desequilibrio vertical y horizontal de los niveles subnacionales. El desequilibrio vertical se produce cuando se traspasan responsabilidades de instancias superiores a gobiernos subnacionales que no tienen capacidad de recaudación para financiar las nuevas obligaciones. El horizontal es el que se produce entre municipios. Por lo general, los municipios con más población se financian principalmente con recursos propios mientras que los demás tienen una alta dependencia de los fondos intergubernamentales. Las transferencias pueden funcionar como una herramienta de redistribución para armonizar las diferencias económicas entre municipios ricos y pobres, lo que explica que se introduzcan criterios de distribución tales como indicadores de pobreza y de eficiencia en la gestión pública.

La dependencia de las transferencias varía mucho entre los municipios de un mismo país en función de su tamaño. En el caso de Bolivia, por ejemplo, 4 de los 327 municipios cuentan con 37% de la población total y recaudan 72% del ingreso municipal del país. En Ecuador, las 4 mayores municipalidades (con más que 300.000 habitantes) suman el 38% de la población y el 34% de sus ingresos proceden de las transferencias del Estado central. Simultáneamente, las transferencias representan en promedio el 94% de los ingresos en las 101 municipalidades más pequeñas (con una población inferior a 20.000 habitantes).

La distribución tiene efectos económicos importantes en la región. En muchos casos, son las propias transferencias las que originan esos desequilibrios horizontales debido a fallas en su diseño institucional. En el caso del Perú, la transferencia de ingresos generados por el canon, el sobrecanon y las regalías obtenidos de la explotación de recursos naturales se distribuye entre los municipios de las regiones donde se ubica la industria. Este sistema genera una desigualdad significativa entre las regiones con recursos naturales y las que no los poseen. El Estado peruano ha intentado responder al problema por medio del sistema de compensación a nivel regional “FONCOR”, de manera que la distribución se realiza proporcionalmente teniendo en cuenta la necesidad de gasto regional, restando la cantidad recibida por el canon, el sobrecanon y las regalías. Sin embargo, todavía no existe un sistema de compensación a nivel municipal.

Debido a la descentralización de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, las transferencias han crecido en tamaño e importancia en los últimos 30 años. Como consecuencia de ello, el gasto subnacional como porcentaje del gasto público total ha aumentado en la región, pasando de un promedio regional de cerca de 11 % hacia 1980 al 19% entre 2002 y 2005. No obstante, es importante tener presente que la denominación “gastos subnacionales” incluye tanto los municipales como los de entidades de nivel intermedio, de manera que un mayor porcentaje conjunto no significa siempre más capacidad de gasto municipal.

Las diferencias administrativo-territoriales entre países de la región hacen que la comparación de la descentralización fiscal, medida en función de las transferencias, resulte compleja, cuando no engañosa. El tamaño del país, que varía enormemente dentro de la región, es un factor importante en la distribución de los recursos públicos. En los más pequeños, por ejemplo, los Estados del Caribe, como Jamaica o Santa Lucía, por cuestiones prácticas y de escala, resulta menos necesaria la descentralización de competencias y su consecuente distribución de recursos.

Finalmente, la naturaleza de este recurso es objeto de discusión política, es decir, si las transferencias son una forma de devolución o de redistribución. Las serias disparidades existentes entre regiones y municipios al interior de los Estados, así

como entre ciudadanos, requieren una revisión de los criterios y objetivos de esta importante fuente de ingresos municipales.

Financiamiento municipal y fiscalidad

Después de no pocas experiencias amargas de administración irresponsable, la región ha comprendido que es necesario controlar la capacidad de endeudamiento público, incluyendo obviamente el nivel municipal. La salud fiscal viene ganando espacio, ya sea por vía del control social o por el desarrollo de marcos regulatorios y condicionamientos de transferencias desde el nivel nacional o federal. Uno de los casos más famosos y exitosos de regulación en esta materia es la Ley de Responsabilidad fiscal promulgada en el año 2000 en Brasil, que impone un control a la capacidad de endeudamiento en los diferentes niveles de gobierno y el equilibrio en las cuentas públicas al prohibir la acumulación de déficits públicos de un periodo de gobierno a otro. No obstante, aún son muchos los espacios en los que se requiere del control social y político para que los gobiernos mantengan el debido equilibrio fiscal en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a los recaudos o rentas propias municipales, puede decirse que, si bien prácticamente todos los municipios de la región poseen constitucional y legalmente fuentes propias de financiamiento, este es un aspecto escasamente avanzado del proceso descentralizador.

Las diferencias en las potestades tributarias y de acceso al crédito muestran claramente que en la región la descentralización de gastos no se ha acompañado de la descentralización político-administrativa. En países como Bolivia, Colombia y Perú, con un alto grado de gasto descentralizado, los gobiernos subnacionales no poseen la potestad de introducir nuevos impuestos de nivel local.

Ya sea por complejidades técnicas, políticas, de gestión y por la propia dependencia de las transferencias del nivel nacional o federal, la tributación o fiscalidad territorial, es decir, la asociada al suelo, esta poco desarrollada.

La fiscalidad asociada a la propiedad inmueble es, desde el punto de vista económico, la principal fuente tributaria propia de los municipios. La fiscalidad inmobiliaria incluye impuestos, en especial el llamado impuesto predial, contribuciones a la infraestructura pública y tasas por prestación de servicios, además de otras obligaciones que pueden ser asociadas a la realización de proyectos inmobiliarios.

El impuesto predial, de naturaleza notablemente local, suele estar descentralizado en su cobro, recaudación y utilización en buena parte de la región, pero es bastante restringido en sus criterios de cálculo. Esos criterios son, generalmente,

establecidos por el órgano legislativo nacional. Un obstáculo importante para el uso del impuesto predial son las deficiencias en los sistemas de información. En general, los municipios de la región carecen de un sistema de catastro actualizado basado en los valores comerciales de los inmuebles, confiable y transparente. Esta carencia crea un círculo vicioso, pues en la medida en que no se cuenta con la base actualizada no se hace un cobro adecuado y, al carecer de recursos, no se tiene capacidad para pagar por una actualización de los valores de todos los terrenos.

A pesar de su legitimidad y antigüedad como tributo, la tradición de baja recaudación representa un obstáculo importante para la utilización del impuesto predial como fuente de financiamiento municipal. Considerando las exenciones, amnistías, descuentos y otras ineficiencias, el impuesto predial representa en promedio anual menos de 14 dólares (USD) por habitante, y el 1% del total de la carga tributaria en la región.

Otra importante fuente de financiamiento municipal se encuentra en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y las inversiones de obra pública e infraestructura. Cuando están debidamente planificadas y realizadas, estas decisiones e inversiones generan en los terrenos e inmuebles localizados en el área de intervención una valorización que puede ser captada, al menos parcialmente, por el poder público para la realización de otras inversiones.

En la región, se observan algunas experiencias en las que los propios beneficiarios de una obra contribuyen a cubrir los costos de la misma. El país con mayor tradición en su uso es Colombia, donde el instrumento tiene bastante aceptación política y social, pues viabiliza obras públicas necesarias en las ciudades. Otros países donde se ha utilizado son Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

Más allá de la financiación de obras por beneficiarios directos, las plusvalías poseen un enorme potencial para financiar la expansión urbana y la provisión de servicios en todo el territorio urbano. Cuando las valorizaciones son manejadas desde el poder público, permiten establecer esquemas de armonización territorial mediante los cuales las valorizaciones más rentables (en principio en las áreas más ricas) contribuyen a financiar las infraestructuras en las áreas menos dotadas y cuya población tiene menos capacidad contributiva.

Otros tributos, tales como el cobro de la valorización o plusvalía generada por decisiones públicas de planeación, y las cargas urbanísticas, como las cesiones de suelo para vías y equipamientos públicos, son poco aplicados en la región, con algunas excepciones en Brasil, Colombia y México. En muchas ocasiones, estos tributos presentan limitaciones legales, técnicas e incluso de conveniencia política por clientelas de votos, a pesar de su potencialidad financiadora y sus impactos favorables en el propio mercado de suelo.

Finalmente, si bien los esquemas descentralizados de financiamiento favorecen el fortalecimiento municipal, las decisiones municipales de inversión constituyen un punto crítico en la lucha contra la desigualdad. No debe olvidarse que las enormes disparidades entre municipios -particularmente en recursos humanos, tecnológicos y financieros- constituyen un serio obstáculo para la implementación de políticas orientadas a mejorar la distribución de bienes públicos y oportunidades.

Tendencias en la gestión y planificación

No todas las ciudades están siendo planificadas y gestionadas de la misma manera. En cada ciudad existe una cultura administrativa propia, que es el resultado de procesos históricos, en los cuales inciden las condiciones sociales, políticas, económicas, el ritmo del proceso de urbanización y las demandas provenientes de la sociedad. Es posible, sin embargo, identificar algunas tendencias en los modos de gestión de lo público.

En un escenario de rigidez, baja capacidad para competir, poca organización, débiles recursos humanos e insuficiencia de recursos económicos, el incremento de las demandas sociales y de servicios desborda la capacidad de los gobiernos locales. Las vías, infraestructuras, viviendas, equipamientos y otros servicios se produjeron en cantidad muy inferior a los requerimientos y dejando de lado una visión de conjunto, dando lugar al surgimiento de ciudades altamente divididas social y espacialmente.

Esta dualidad se ha convertido en uno de los rasgos más conocidos de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. La dualidad resalta la característica oposición entre barrios formales e informales, construcciones legales e ilegales, la segregación entre ricos y pobres, el privilegio de lo privado sobre lo público y el sacrificio de bienes colectivos como la movilidad, el espacio público y los propios elementos ambientales.

En ese proceso de división, la ciudad dejó de ser objeto del quehacer público, y el ejercicio de gobierno urbano se redujo a la gestión del déficit. Sin embargo, las nuevas realidades demográficas, sociales y económicas demandan cada vez más cambios en las formas de gestión de lo público. En la región se observan hoy diversas tendencias de gobierno urbano con mayor o menor prevalencia de lo público y lo privado en los modelos de planificación y gestión.

Enfoques de planificación

En línea con las tendencias observadas a nivel mundial, el modelo predominante hasta finales de la década de los ochenta fue el de planificación física. Era un modelo basado en la idea del orden territorial e implementado en la región por medio

de tres instrumentos básicos: la zonificación de usos del suelo, el control de las densidades y la extensión de redes de servicios básicos.

El objetivo de ordenar fue aplicado de forma rígida y casi ajena a las realidades de la ocupación territorial, en particular en lo que concierne a la ocupación popular, tendiendo a reproducir la lógica del mercado inmobiliario y su patrón segregador e inequitativo. Desde el Gobierno, se ignoró a la parte informal de la ciudad, excluyendo a sus habitantes de los beneficios de la inversión pública y la provisión de servicios básicos, e incluso de aparecer en los mapas y planos de la ciudad.

Este modelo entro en crisis a partir de la década de 1990, debido al déficit acumulado de servicios e infraestructuras urbanas. Su abandono obedeció, asimismo, a lineamientos de política que abogaban por la reducción de la intervención pública en todas las áreas, incluyendo el territorio y el mercado de suelo urbano. A partir de entonces, y de la mano del proceso descentralizador, la planificación derivó en varios ejercicios, algunos de los cuales todavía están ligados a la corriente de planificación física, otros a una planificación más estratégica, proveniente del ámbito empresarial, y un tercer grupo a proyectos urbanos específicos para áreas puntuales de la ciudad.

Brasil y Colombia aparecen como los países que lideran una segunda apuesta por la planificación física desde una mirada local. Estos países cuentan con los marcos jurídicos más desarrollados de la región, en Colombia por iniciativa del propio gobierno central y en Brasil mucho más asociado a las presiones de los movimientos sociales. Con múltiples experiencias de implementación, algunas más exitosas que otras, movimientos sociales, tecnocráticos y políticos han devuelto a la arena política la discusión local sobre el gobierno del territorio y reclamado la atención del Estado con políticas propositivas para los asentamientos precarios. Algunas ciudades, como Bogotá, Medellín y Bucaramanga en Colombia, y Curitiba, Porto Alegre y Diadema en Brasil, se destacan por ejercicios de planificación del territorio con fuerte enfoque en la mejora de las condiciones de vida de sus asentamientos precarios.

Dentro del modelo más orientado a la planificación estratégica, el desarrollo urbano se basa en líneas centrales consensuadas por los agentes sociales y económicos de la ciudad, en dialogo con el sector público. Se han mencionado como ilustrativos de este modelo los casos de Rosario (Argentina), Santiago (Chile), Puebla (México) y Ciudad de Guatemala.

Se observan también proyectos puntuales de gran dimensión, asociados a la planificación de áreas específicas. Con un impacto delimitado espacialmente, estos proyectos son manejados por las autoridades locales, pero se desarrollan con apoyo de la inversión privada. Generalmente, el Estado aporta recursos (el suelo o la

infraestructura de movilidad), flexibilizaciones normativas y un marco operacional en áreas con gran interés o potencial inmobiliario. En casos exitosos, estos proyectos suelen tener un rápido efecto, a veces de carácter estructural, sobre la dinámica del desarrollo urbano. Sin embargo, estas intervenciones no suelen tener un impacto amplio en redistribución social de la riqueza e incluso pueden ser negativos para la población vulnerable que ocupaba el área antes de la intervención, a no ser que la dimensión social este fuertemente definida como un objetivo desde los inicios.

Un proyecto emblemático de este tipo es el de Puerto Madero, en Buenos Aires, una zona de infraestructura portuaria que estaba abandonada y ha sido convertida en un área de intensa actividad del sector terciario, aglutinando empresas, restaurantes, hoteles, áreas para congresos y ferias, y zonas de paseo. El proyecto tenía un foco importante en la gestión del suelo, al igual que lo ha tenido el Programa de Regeneración urbana de la Ribera Norte del río Biobío, en la ciudad chilena de Concepción.

En este caso, el objetivo era recuperar la ribera del río para integrarla a la ciudad y resolver problemas sociales que databan de varias décadas mediante un proyecto que buscaba compatibilizar el desarrollo y rehabilitación de infraestructura (autovías, ferrocarril e instalaciones para servicios) con la construcción de vivienda.

Al margen de los matices e híbridos de las tendencias actuales, un desafío común de los ejercicios de planeación es establecer normas generales y regulatorias para el sector inmobiliario. La articulación con el financiamiento urbano y la aplicación de mecanismos tributarios y normativos son aspectos insuficientemente explorados en la región.

La baja capacidad municipal para planificar, regular el desarrollo urbano y su financiamiento esta también vinculada a la falta de herramientas normativas actualizadas. No son pocos los países que cuentan con una legislación sobre asentamientos humanos que tienen 30 o 40 años de antigüedad. Sin embargo, parece existir un renovado interés por actualizar las legislaciones, directamente o a partir de cambios constitucionales.

Entre 2006 y 2009, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay aprobaron una nueva legislación urbanística nacional. En Bolivia, Ecuador y República Dominicana, recientes cambios constitucionales incluyeron el tema urbano y la función social de la propiedad. Hay discusiones para modificar la ley urbanística en Costa Rica, Guatemala, Perú y Venezuela. En México ha habido cambios en las legislaciones estatales (Querétaro, por ejemplo). Si bien la regulación no garantiza resultados, la reciente actividad normativa muestra que el tema ha vuelto a las agendas políticas y sociales en la región.

En última instancia, el desafío reside en adoptar una planificación que promueva un modelo de urbanización sostenible, que favorezca la densificación, con espacios de calidad y que tenga un enfoque integral, abarcando todas las áreas urbanas y todos los sectores.

Enfoques de gestión

En la región, es amplio el abanico de experiencias de gestión urbana. Los gobiernos locales están aplicando una gran variedad de soluciones, que pueden interpretarse como variaciones entre dos modelos, de un lado, la “gestión empresarial” del municipio y, del otro, el modelo de “gestión pública” .

El esquema más empresarial se caracteriza por una mayor apuesta por el mercado y el consumidor para alcanzar el desarrollo, así como la interiorización de principios y prácticas derivados del sector privado. En él, se privilegia el enfoque de servicios y con ello una estructura de financiamiento a partir de tasas más que de impuestos. Con diferentes grados, este tipo de gestión se identifica con escenarios locales más dinámicos económicamente, con mayor delegación de la ejecución al sector privado. Dentro de esta tendencia, se ha identificado en periodos recientes a las ciudades de Guayaquil, Monterrey, Santiago y Lima.

En la corriente identificada como de “gestión pública” , se observa un mayor énfasis en el ciudadano como sujeto de derechos, menores enfoques sectoriales y más ejercicios de participación social. En estos esquemas se suelen fortalecer las instituciones y competencias públicas, pero sin renunciar a herramientas provenientes de la tendencia más empresarial, como la delegación de determinadas actividades al sector privado y la asociación público-privada. Han sido o son casos representativos de esta tendencia Ciudad de México, Porto Alegre, Bogotá y Montevideo. Esta forma de gestión también ha abierto el espacio para la discusión social de los llamados intereses públicos que, en algunos casos, pueden generar verdaderas oposiciones entre gobernantes y gobernados, principalmente cuando un proyecto urbano involucra grandes recursos, significa el desplazamiento de población o la afectación de los componentes ambientales.

CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA

CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA¹⁷

El consejo comunal es la forma de organización más avanzada que pueden darse los vecinos de una determinada comunidad para asumir el ejercicio real del poder popular, es decir, para poner en práctica las decisiones adoptadas por la comunidad. Es además, la instancia básica de planificación, donde el pueblo formula, ejecuta, controla y evalúa las políticas públicas. Así, incorpora a las diferentes expresiones organizadas de los movimientos populares. El consejo comunal también es la base sobre la cual se construye la democracia participativa y protagónica que plantea la Constitución Bolivariana.

Integración y Organización

A los fines de su funcionamiento, el Consejo Comunal está integrado por:

1. El órgano ejecutivo, integrado por los voceros y voceras de cada comité de trabajo.
2. La Unidad de Gestión Financiera como órgano económico- financiero.
3. La Unidad de Contraloría Social como órgano de control.

Constitución

Los voceros y voceras de los comités de trabajo, así como las y los integrantes de los órganos económico-financiero y de control, serán electos y electas en votaciones directas y secretas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Quienes se postulen no podrán ser electos en más de un órgano del Consejo Comunal, durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelectos. El carácter de su ejercicio es ad honorem.

Los pueblos y comunidades indígenas elegirán los órganos de los consejos comunales, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Registro de Consejos Comunales

Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública.

¹⁷ Gobierno Bolivariano de Venezuela. Información consultada el 06 de octubre de 2015, disponible en: http://www.ivic.gob.ve/comunitario/?mod=consejos_comunales.php

El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley.

Asamblea Constituyente Comunitaria

Es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en la cual se eligen, por primera vez, los voceros y voceras de los comités de trabajo y demás integrantes de los órganos económico-financiero y de control del Consejo Comunal.

La Asamblea Constituyente Comunitaria se considerará válidamente conformada con la asistencia de al menos el veinte por ciento (20%) de los miembros de la comunidad, mayores de quince (15) años.

Comisión Electoral

Es la instancia encargada de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, quienes serán electos y electas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, y tendrá las siguientes tareas:

1. Elaborar el registro electoral, conforme a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.
2. Hacer del conocimiento de la comunidad todo lo relativo a la elección de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal.
3. Elaborar el material electoral necesario.
4. Escrutar y totalizar los votos.
5. Proclamar y juramentar a los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal electos o electas.
6. Levantar un acta del proceso de elección y sus resultados.

Quienes integren la Comisión Electoral no podrán postularse a los órganos del Consejo Comunal. Una vez cumplidas estas tareas, la Comisión Electoral cesa en sus funciones.

Comisión Promotora

Es la instancia encargada de convocar, conducir y organizar la Asamblea Constituyente Comunitaria, estará integrada por un número variable de miembros quienes serán electos y electas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

Para el cumplimiento de estas funciones realizará lo siguiente:

1. Difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines de los Consejos Comunales.
2. Elaborar un croquis del área geográfica de la comunidad.
3. Recabar la información de la historia de la comunidad.
4. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico y socioeconómico comunitario.
5. Convocar a la Asamblea Constituyente Comunitaria en un lapso no mayor de noventa (90) días, contados a partir de su constitución.

La Comisión Promotora cesa en sus funciones al momento de la conformación del Consejo Comunal.

Equipo Promotor Provisional

A los efectos de la primera elección de los voceros y voceras de los comités de trabajo e integrantes de los órganos contralor y económico-financiero, se debe organizar una Comisión Promotora provisional que tendrá como función organizar la elección de la comisión promotora y de la Comisión Electoral, de acuerdo al procedimiento siguiente:

1. Conformación de un equipo promotor provisional, el cual estará integrado por ciudadanos y ciudadanas de la comunidad que asuman esta iniciativa, con la participación de una o un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo, dejando constancia escrita en el acta que se levante para tal fin.
2. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico de la comunidad.
3. Convocatoria de una Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas por parte del equipo promotor provisional, en un lapso no mayor de treinta (30) días a partir de su conformación, que elegirá la comisión promotora y la comisión electoral con la participación mínima del diez por ciento (10%) de la población mayor de quince (15) años de la comunidad respectiva. Las Comisiones Promotora y Electoral, realizarán un trabajo articulado y coordinado a fin de garantizar la efectiva realización de la Asamblea Constituyente Comunitaria.

Requisitos para la Elección de Integrantes de Unidades de Contraloría Social y Gestión Financiera.

Para ser electo o electa como integrante de la Unidad de Contraloría Social o de la Unidad de Gestión Financiera, se requiere:

1. Ser habitante de la comunidad, con al menos, seis (6) meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.

2. Mayor de edad.
3. Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
4. Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente.
5. No ocupar cargos de elección popular.

Requisitos para la Elección de Voceros y Voceras de los Comités por áreas de trabajo.

Para ser electo o electa se requiere:

1. Ser habitante de la comunidad, con al menos seis (6) meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
2. Mayor de quince (15) años.
3. Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
4. Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente, en el caso de ser mayor de edad.
5. No ocupar cargos de elección popular.

Funcionamiento del Consejo Comunal Articulación de los órganos del Consejo Comunal

Los órganos Ejecutivo, de Control y Económico Financiero del Consejo Comunal, a los efectos de una adecuada articulación de su trabajo, realizarán reuniones de coordinación y seguimiento, al menos mensualmente, según los parámetros que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Los gastos que se generen por concepto de la actividad de los voceros, voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, serán compensados por el fondo de gastos de funcionamiento del Consejo Comunal. En el Reglamento de la presente Ley se establecerán los topes máximos para cubrir dichos gastos.

Funciones de la Unidad de Contraloría Social:

1. Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto.
2. Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria.
3. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario.
4. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.

5. Rendir cuenta pública de manera periódica, según lo disponga el Reglamento de la presente Ley.

Funciones del Órgano Ejecutivo

El Consejo Comunal a través de su órgano ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades.
3. Elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados.
4. Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo.
5. Formalizar su registro ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular.
6. Organizar el Sistema de Información Comunitaria.
7. Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
8. Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social.
9. Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación.
10. Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.
11. Las demás funciones establecidas el Reglamento de la presente Ley y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Gestión y Administración

Los Consejos Comunales recibirán de manera directa los siguientes recursos:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.

4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Manejo de los recursos

El manejo de los recursos financieros, establecidos en esta Ley, se orientará de acuerdo a las decisiones aprobadas en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Tales decisiones serán recogidas en actas que deberán contener al menos la firma de la mayoría simple de las y los asistentes a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo Comunal.

Responsabilidad en la administración de los recursos:

Quienes administren los recursos a los que se refiere la presente Ley, estarán obligados a llevar un registro de la administración, con los soportes que demuestren los ingresos y desembolsos efectuados y tenerlos a disposición de la Unidad de Contraloría Social y demás miembros de la comunidad, a través del procedimiento que será establecido en el Reglamento de esta Ley.

Los o las integrantes del órgano económico financiero, incurrirán en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia.

Los o las integrantes del Órgano Económico Financiero, deberán presentar declaración jurada de patrimonio por ante la Comisión Presidencial del Poder Popular.

Fondo Nacional

Se crea el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, el cual estará adscrito al Ministerio de Finanzas y se regirá por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras.

Objeto del Fondo Nacional de los Consejos Comunales:

El Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros.

La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los consejos comunales.

Comisión Presidencial

Se crea la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los fines de:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local.
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades.
3. Generar mecanismos de formación y capacitación.
4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales.
5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular por cada estado, previa aprobación del Presidente de la República.

La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Local Presidencial del Poder Popular por cada municipio, previa aprobación del Presidente de la República.

La Asamblea Nacional designará una comisión especial para que conjuntamente con las comisiones presidenciales respectivas, realicen una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los consejos comunales. Dicha comisión presentará el primer informe en un lapso no mayor de noventa (90) días continuos contados a partir de la fecha de su conformación, y en lo sucesivo en el mismo período

INTERMUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

INTERMUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA (Moret, 2014)

En sentido jurídico, mancomunidad hace referencia a la asociación libre de municipios, dentro del marco legal nacional, que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, al objeto de que se preste un servicio conjunto para todos sus miembros.

Las mancomunidades requieren en general, para ser creadas, que los municipios sean colindantes, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes. Las mancomunidades gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, y pueden existir sin límite de tiempo, o ser creadas únicamente por un tiempo determinado y para la realización de una o más actividades concretas. En algunos países, las mancomunidades pueden crearse de manera obligatoria para la prestación de determinados servicios cuando la ley así lo establece.

Esta definición tiene el mérito de abarcar la diversidad de modalidades que adoptan las estructuras públicas de cooperación intermunicipal en los diversos países en los que se aplica.

En América Latina el intermunicipalismo es un fenómeno mucho más reciente, poco desarrollado, y con niveles de integración no tan extenso. Si bien se encuentran experiencias de cooperación intermunicipal en países como Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México, Uruguay, no todos los países cuentan con legislaciones que contemplen la creación de estructuras específicas para la concertación y cooperación entre los entes locales.

No deben confundirse con las asociaciones de municipios que existen en la mayoría de los países, y que se asimilan más a instancias de representación nacionales de los intereses de los municipios. Si bien las mancomunidades pueden tener un rol político importante, siendo los portavoces de reclamos locales, no suele ser su rol principal, más abocado al desarrollo económico y al acceso a servicios públicos.

Tampoco las mancomunidades son organizaciones sociales, a la manera de una ONG, una asociación local o una comunidad indígena. Se trata de organismos públicos, contemplados por las jurisdicciones nacionales, que se insertan en el entramado de la organización territorial nacional, con personería jurídica, equipos técnicos y planes de trabajo. Entre los países que conocen experiencias de cooperación intermunicipal, ésta toma diferentes formas, acorde al contexto en el que se gestaron, tanto de países federales como unitarios.

De manera general, la autonomía de los municipios ante el poder provincial y nacional es una noción muy reciente, que aparece a la par de los procesos de

descentralización y regionalización. Por eso no se puede entender el fenómeno intermunicipal sin analizarlo en el contexto de estos procesos recientes.

La historia de la descentralización varía según los países, pero en los años noventa estos procesos se generalizan a escala continental.

En esta década predominan las teorías neoliberales, preconizando la no intervención del Estado en la conducción de los asuntos económicos y sociales. Por lo general, la descentralización de las competencias hacia los gobiernos locales se debe al retiro del Estado de sus principales funciones en el desarrollo económico y social. Después de varias décadas de intervencionismo estatal fuerte, éste pasa a ser un simple gestor de los asuntos públicos, dejando a la iniciativa privada la conducción del desarrollo económico y delegando a los gobiernos locales la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, estas transferencias de competencias no están generalmente acompañadas por sus equivalentes recursos, debido a las bajas recaudaciones del gobierno central.

Por lo tanto, el intermunicipalismo aparece en muchos casos como una necesidad a la hora de la transferencia de competencias desde el Estado hacia las entidades locales. Las agrupaciones intermunicipales surgen ante la necesidad de generar recursos y capacidades, así como escalas óptimas de desarrollo, tanto en zonas rurales como urbanas.

En Bolivia, por ejemplo, la Ley de participación Popular promovió las intermunicipalidades como una herramienta privilegiada para el acceso a los recursos descentralizados.

La creación de las intermunicipalidades, si bien estaba contemplada por la Ley desde ya varias décadas, conoció entonces un importante desarrollo con el proceso de descentralización.

En 2003, sobre los 316 municipios, 269 (85%) estaban incluidos en una de las 76 mancomunidades del país. Otro elemento contextual por considerar fue la apertura de los mercados nacionales, sometiendo la economía local a una intensa competitividad. Si bien aceleró los procesos de integración en bloques regionales, también favoreció procesos de regionalización local. Fue el caso, por ejemplo, de Argentina con la creación de los Corredores productivos en la provincia de Buenos Aires.

El Estado, con un apoyo económico importante, promovió la creación de regiones, asociando municipios con características similares y complementarias, fortaleciendo las economías locales, y generando importantes sinergias virtuosas.

Territorios urbanos y rurales

Ante el rápido crecimiento de las áreas urbanas que sobrepasan las limitaciones administrativas existentes, el intermunicipalismo aparece también como una solución interesante.

Sucedee generalmente que la jurisdicción capitalina concentra la mayoría de las infraestructuras mientras que las periferias agrupan una parte cada vez más importante de la población urbana que vive con escasez de servicios públicos: transporte, saneamiento, recolección y tratamiento de residuos. Estos temas, así como el desarrollo económico, necesitan ser abordados de manera colectiva por las autoridades locales.

Así es como, por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo está elaborando con los departamentos vecinos de San José y Canelones una Agenda Metropolitana para una gestión compartida del sistema de transporte, el tratamiento de residuos y la preservación de los recursos naturales que comparten. De la misma manera la municipalidad de Asunción se unió a los departamentos vecinos creando un consorcio mixto para la gestión compartida del depósito y tratamiento de los residuos.

En los territorios rurales las necesidades son generalmente de otro tipo: las distancias de los centros de decisión, el mal estado de la vialidad o la ausencia de servicios públicos son las mayores dificultades a las que se tienen que enfrentar los territorios.

Aportes específicos

Los ejemplos en las áreas urbanas y rurales son numerosos. Todos responden a la necesidad de encontrar soluciones a los problemas compartidos, incitándolas a unir sus esfuerzos, desarrollar competencias específicas y generar soluciones comunes. Los municipios que deciden unirse en una gestión intermunicipal se benefician ganando mejores condiciones de negociación ante terceros, fortalecen sus gobiernos recíprocos por el intercambio de experiencias locales y el acceso a nueva información.

En un plan económico, una acción concertada se beneficia al generar importantes economías de escala, lograr mayores niveles de producción y en definitiva de productividad, y poder generar así estrategias concertadas de gran atractivo territorial.

En un plan social, también se pueden aprovechar acciones concertadas para la formación y capacitación de los actores locales, propiciar el acceso al mercado del trabajo, tejiendo lazos entre diferentes sectores, favoreciendo así la cohesión social.

Es interesante notar que las diferencias de afiliaciones políticas entre los municipios de un mismo consorcio no suelen ser una dificultad mayor para el buen funcionamiento de la estructura, ya que el interés superior prevalece al interés particular. Esto se ha notado en diferentes experiencias tanto en Europa como en

América Latina. Existen también experiencias de cooperación intermunicipal transfronteriza, que abarcan municipios de diferentes países, en espacios de importantes actividades de vida que se desarrollan en ambos lados de la frontera. Los objetivos generalmente de estas formas específicas de cooperación intermunicipal consisten en buscar una gestión común a problemas compartidos y que dificultan estas fronteras. En los países europeos se favorecen por la creación de un espacio común de normativas y ambiciosos programas de cooperación interregionales.

Pero en América Latina cuentan con la dificultad de legislaciones poco adaptadas a este tipo de situaciones y muy diferentes de una zona a otra. Resulta sumamente interesante el programa Fronteras Abiertas, promovido por el IILA y el CESPI con la colaboración del OICS y el apoyo de la cooperación italiana, que promueve los intercambios entre regiones europeas y latinoamericanas fundamentalmente en el área de integración transfronteriza.

Limitaciones

Ahora, estas experiencias encuentran aún muchas dificultades para lograr su creación. Existen, en primer lugar, limitantes exteriores a los mismos gobiernos locales. En particular la ausencia de un marco legal a nivel nacional que respalde la creación de los entes intermunicipales. Si bien en ciertos países como Brasil, o Bolivia, se han diseñado marcos normativos bastante completos, no es el caso en la mayoría de los países, obligando a las estructuras a inventar formas que están en muchos casos al margen de la legalidad, por ejemplo cuando se trata de gestionar un presupuesto común, recibir fondos o establecer relaciones de cooperación internacional. Los municipios ven sus actividades impedidas por el Tribunal de Cuentas y deben buscar formas alternativas que limitan la capacidad de la institucionalización de los consorcios. Una de éstas es por ejemplo la de crear una asociación sin fines de lucro que interviene en todo el territorio a nombre de los municipios miembros.

En Argentina, país federal donde cada provincia cuenta con una constitución provincial, la situación es bastante variada. En la mayoría de las provincias se contempla la posibilidad de establecer organismos de cooperación intermunicipal. Pocas, sin embargo, posibilitan la firma de convenios de cooperación con entes internacionales o gobiernos locales extranjeros. La constitución de la provincia de Chubut en este sentido es una de las más avanzadas, ya que prevé que los municipios “pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica, financiera y actividades de interés común de su competencia.

Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, así como también con organismos nacionales o internacionales o municipios de otras provincias” (art. 237). También son pocos los países que permiten una fiscalidad propia a los entes

intermunicipales, o la redistribución de ingresos fiscales a estructuras intermunicipales, por lo que los municipios generalmente sólo cuentan con sus recursos propios, nunca muy elevados. De manera general las intermunicipalidades latinoamericanas tienen niveles de institucionalización muy limitados. En muchos casos suelen ser más un espacio de concertación o reivindicación que herramientas para el desarrollo regional. También los proyectos intermunicipales están muy sometidos al cambio político, implicando el abandono de muchos de ellos a cada cambio de mayoría. La ausencia de una planta permanente de funcionarios no permite la continuidad de los proyectos o requiere un desgaste de energía importante, ya que implica muchas veces empezar todo desde el comienzo.

Las experiencias muestran que la primera dificultad consiste en aprender a trabajar en común, a cooperar, a compartir información de interés regional, a desarrollar relaciones de confianza, a aprender a ceder tiempo y recursos. Se puede decir que es la etapa más difícil en la construcción de una dinámica territorial.

De manera general, al no existir una cultura territorial tanto a nivel administrativo como en la percepción de sus habitantes, cuesta pensar un territorio más allá de los tradicionales límites administrativos.

Los aportes más significativos de la cooperación intermunicipal consisten, por lo tanto, en la horizontalidad de las modalidades de trabajo, la necesaria apertura de los territorios a realidades vecinas, la práctica de compartir sus experiencias, aprender de los demás y de sus propios errores. Estas relaciones implican el intercambio, la reciprocidad, el trabajo en red, la capacidad de escuchar y consensuar.

Bibliografía

Moret, N. (2014). Intermunicipalismo y Cooperación Decentralizada. *Gobernabilidad y fortalecimiento municipal*, 107-136.

**PRINCIPIOS BÁSICOS DE NACIONES UNIDAS
APLICABLES A LA RESTRUCTURACIÓN DE
DEUDAS**

PRINCIPIOS BÁSICOS DE NACIONES UNIDAS APLICABLES A LA REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS.

El 10 de septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución que establece nueve principios básicos a tener en cuenta sobre reestructuración de deuda soberana y subrayó que acreedores y deudores deben actuar de buena fe y cooperar para llegar a un acuerdo consensuado.

La sesión encabezada por los miembros del G-77 más China otorgó un respaldo contundente a la iniciativa: 135 votos a favor, 6 negativos y 42 abstenciones.

Pese a que la resolución, al igual que todos aquellos documentos aprobados por la Asamblea General, no son vinculantes, el texto delinea principios que sí tienen poder político y valor diplomático. La resolución adoptada por amplia mayoría este jueves invita a los Estados Miembros y Observadores y a las organizaciones internacionales competentes a apoyar y promover los principios básicos y solicita a la próxima sesión de la Asamblea General continuar considerando enfoques mejorados sobre la reestructuración de deuda soberana.

El texto incluye nueve principios, entre ellos el de que un Estado soberano tiene derecho a elaborar su política macro económica, incluida la reestructuración de su deuda. Señala también que acreedores y deudores deben llevar a cabo negociaciones constructivas con el propósito de concluir el proceso de reestructuración lo antes posible y con transparencia. La resolución establece además que los Estados no deben discriminar entre los acreedores y alude a la inmunidad de un Estado frente a tribunales extranjeros en estos procesos.

Los siguientes son los nueve principios que establece la resolución sobre “Principios básicos aplicables a la reestructuración de deudas soberanas :

1. Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macro económicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. La reestructuración debe hacerse como último recurso, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores.
2. El principio de que el deudor soberano y todos sus acreedores deben actuar de buena fe implica su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y en otras etapas del proceso con el propósito de establecer la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y de obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores mediante un diálogo constructivo acerca de las condiciones de la reestructuración.

3. El principio de la transparencia debe promoverse para aumentar la rendición de cuentas de los interesados, lo que puede lograrse compartiendo oportunamente tanto datos como procesos relacionados con la renegociación de la deuda soberana.
4. El principio de la imparcialidad exige que todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones de la deuda soberana, incluso a nivel regional, de conformidad con sus mandatos respectivos, sean independientes y se abstengan de ejercer toda influencia indebida en el proceso y en otros interesados o de realizar actos que generen conflictos de interés o corrupción o ambos.
5. El principio del trato equitativo impone a los Estados la obligación de abstenerse de discriminar arbitrariamente a los acreedores, a menos que la diferencia de trato esté justificada conforme a derecho, sea razonable y se corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre los acreedores y sea examinada por todos los acreedores. Los acreedores tienen derecho a recibir el mismo trato en proporción con su crédito y con las características de éste. Ningún acreedor o grupo de acreedores debe ser excluido a priori del proceso de reestructuración de la deuda soberana.
6. El principio de la inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución en materia de reestructuración de la deuda soberana es un derecho de los Estados ante los tribunales internos extranjeros, y las excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva.
7. El principio de la legitimidad implica que al establecer instituciones y realizar operaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda soberana se deben respetar, en todos los niveles, los requisitos de inclusión y el estado de derecho. Los términos y condiciones de los contratos originales seguirán siendo válidos hasta que sean modificados mediante un acuerdo de reestructuración.
8. El principio de la sostenibilidad significa que las reestructuraciones de la deuda soberana deben realizarse de manera oportuna y eficiente y crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos.
9. La reestructuración por mayoría implica que los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría cualificada de los acreedores de un Estado no se verán afectados, perjudicados u obstaculizados de otro modo por otros Estados o por una minoría no representativa de acreedores, que deben respetar las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores. Debe alentarse a los Estados a que incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana.

Según algunos analistas para el tema de las deudas no tiene ningún impacto real ya que esta resolución no es vinculante en ningún aspecto. Por tanto, los países no tienen la obligación de hacer nada. La ONU no puede modificar legislaciones nacionales. Además, la resolución tampoco es retroactiva, y algunos gobiernos como el de Argentina sólo estarían sacando dividendos políticos.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503