



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

# REUNIÓN DE JUNTA DIRECTIVA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Parlatino

Panamá, Panamá 10 de mayo de 2013.



*Parlamento Latinoamericano*  
*Secretaría de Comisiones*

Serie

América Latina y El Caribe

23



# REUNIÓN DE JUNTA DIRECTIVA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

**PANAMÁ, PANAMÁ**  
10 de mayo de 2013

**Serie América Latina**

**N° 23**

## INDICE

1. INFORMACIÓN BÁSICA
2. AGENDA DE LA REUNIÓN
3. CRONOGRAMA DE REUNIONES DE COMISIONES DEL AÑO 2013
4. EL INSTITUTO ITALO LATINOAMERICANO (IILA)
5. PROPUESTA DE ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO) Y EL INSTITUTO ITALO-LATINOAMERICANO (IILA)
6. RELIGIONES POR LA PAZ
7. PROPUESTA DE ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y RELIGIONES POR LA PAZ AMERICA LATINA Y EL CARIBE
8. COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)
9. PROPUESTA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO PARA SER CONSIDERADA EN LA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
10. LA CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS

### **DOCUMENTOS DE APOYO PARA EL PUNTO 11 DE LA AGENDA**

11. RESUMEN DEL INFORME SOBRE RIESGOS GLOBALES 2013 (FORO ECONÓMICO MUNDIAL 2013)
12. LOS RIESGOS MUNDIALES 2013 SEGÚN EL FORO ECONÓMICO MUNDIAL (INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS 2013)
13. ALGUNOS RIESGOS MUNDIALES EN UN MUNDO HIPERCONECTADO (INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS 2013)
14. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA
15. DEMOCRACIA EN EL MUNDO. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2012)
16. ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA 2011. CAPÍTULO I.

17. PERSPECTIVAS DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL. PNUMA (2012)
18. PERSPECTIVAS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNDIAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE. NACIONES UNIDAS (2012)
19. TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2012)
20. ACTIVIDADES DEL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA (2008-2017)
21. EL ESTADO DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNDO. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA (2012)

## INFORMACIÓN GENERAL

### EMBAJADA DE MÉXICO EN PANAMÁ

Embajadora **ALEJANDRA MARÍA GABRIELA BOLOGNA ZUBIKARAI**

Domicilio: Edificio P.H. Torre ADR. Piso 10 Av. Samuel Lewis y Calle 58 Urbanización Obarrio, Corregimiento de Bellavista. Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 263-4900, 263-2159, 263-5327, 263-7423, 263-6715 Conm.

Fax: (507) 263-5446, 263-6633

E-mail: **[embamexpan@cwpanama.net](mailto:embamexpan@cwpanama.net)**

### SEDE DE LA REUNIÓN DE JUNTA DIRECTIVA

Sede Permanente del Parlatino.  
Av. Principal de Amador, Edif. 1113, 2do.Piso.



*Parlamento Latinoamericano*

**REUNIÓN DE JUNTA DIRECTIVA**  
**Panamá, Viernes 10 de Mayo de 2013**  
**Sede Permanente, Hora: 09h00**

*Agenda*

1.- *Verificación del Quórum*

2.- *Informe del Presidente y demás miembros de la Mesa Directiva sobre actividades realizadas.*

3.- *Cronograma de reuniones de Comisiones preparado por la Secretaría de Comisiones año 2013 y Eventos a los que el Parlatino ha sido invitado a participar.*

4.- *Propuestas de Acuerdo de Cooperación del PARLAMENTO LATINOAMERICANO: por una parte con EL INSTITUTO ITALO LATINOAMERICANO (IILA), y por otra con RELIGIONES POR LA PAZ AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.*

5.- *Estrategias del Parlatino frente a la CELAC*

6.- *Solicitud de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) como Observador Permanente ante el PARLATINO.*

7.- *Proyecto de Reglamento de Pasantías*

8.- *Informe del Secretario Ejecutivo sobre estados financieros y construcción del edificio de la Sede.-Ratificación de contrataciones directas autorizadas por el Presidente, el Secretario Ejecutivo y el Director de la Sede del PARLATINO.*

9.- *Señalamiento de fecha para la realización de una Asamblea Extraordinaria con ocasión de la inauguración del edificio de la Sede del Organismo en Panamá.- XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.*

10.- *Solicitud de aportes extraordinarios a los Parlamentos miembros para cubrir el déficit financiero en la construcción del edificio de la Sede en Panamá y su debida adecuación y funcionamiento.*

11.- *Análisis de la situación mundial en temas de seguridad, democracia, medio ambiente, crisis financieras, desempleo, pobreza, hambre, etc., que pueda afectar a América Latina, sobre lo cual debe alertar el Parlamento Latinoamericano*

12.- *Proposiciones y varios*



*REUNIÓN DE MESA DIRECTIVA  
PANAMA, 01 DE MARZO 2013*

*CRONOGRAMA DE REUNIÓN DE COMISIONES PARA EL AÑO 2013*

*Dip. Daisy Tourné  
Secretaria de Comisiones*

***SE INFORMA A LOS LEGISLADORES QUE SOLO SE DEBEN REALIZAR DOS REUNIONES DE COMISIONES AL AÑO Y UNA EXTRAORDINARIA EN CASO DE QUE SEA NECESARIA Y SIEMPRE QUE SE JUSTIFIQUE.***

<b>FECHA</b>	<b>SEDE</b>	<b>COMISIONES</b>	<b>TEMAS</b>	<b>EVENTOS</b>
<b>MARZO 21 Y 22</b>	<b>BOLIVIA</b>	<p><b>SERVICIOS PÚBLICOS Y DEFENSA DEL USUARIO Y EL CONSUMIDOR</b></p> <p><b>PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS</b></p> <p><b>LABORALES, PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS <u>(se cancela)</u></b></p>	<p>Proyecto de Ley Marco sobre comercio electrónico. Estudio de Legislación comparada.</p> <p>Anteproyecto de Ley Marco Consulta Previa. Ley Marco que coordina justicia indígena y justicia ordinaria.</p> <p>Sistema Nacional de Cuidados. Empleo Juvenil</p>	
<b>ABRIL 25 Y 26</b>	<b>CUENCA, ECUADOR</b>	<p><b>MEDIO AMBIENTE Y TURISMO</b></p> <p><b>DDHH, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS.</b></p>	<p>Carta Ambiental para América Latina y el Caribe.</p> <p>Proyecto de Ley Marco de los derechos de la Madre Tierra.</p> <p>Formación en DDHH en Academias y centros de formación policiales y penitenciarios. Vigilancia digital de internos.</p>	



		<b>EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD</b>	Estrategias de reducción de la mortalidad infantil. Cuidados del embarazo, parto y puerperio.	
<b>MAYO 30 Y 31</b>	<b>PERÚ</b> (A confirmar si es en la capital o si es en otro lugar)	<b>AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA.</b>  <b>ENERGÍA Y MINAS</b>  <b>ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN.</b>	Ley Marco Derecho al agua Protocolo o Ley marco para enfermedades transfronterizas  Concesiones y regulaciones para la explotación de energía eléctrica. Estudio de legislación comparada.  Exploración energética off shore, plataforma flotante gasífera.  Seguimiento del tema Energía Atómica o Nuclear.  Medios de Comunicación: ley marco. Asunto: Malvinas.	
<b>JUNIO 6 Y 7</b>	<b>CUBA</b>	<b>SALUD</b>  <b>SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL</b>	Promoción de salud con impacto en la conducta de las personas. Consentimiento informado en Salud.  Planificación final del evento sobre Seguridad Ciudadana que se realizará en la inauguración de la nueva sede.	

		<b>NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO</b>		
<b>JUNIO 17 Al 21</b>	<b>MEDELLIN - COLOMBIA</b>	<b>VIRTUAL EDUCA –</b> 17 al 21 de junio – Participación de la Comisión de Educación en el XIV Encuentro Internacional de Virtual Educa	<b>AGENDA</b> 1. Participación, el 19 de junio de 2013 en la <i>III Conferencia de Responsables de Políticas Educativas, Parlamentarios y Sector Corporativo.</i>  2. Informe de avance del Programa Mundial de Alimentos en materia de alimentación escolar.  3. Informe de avance de los trabajos realizados por la Organización Universitaria Interamericana, OUI (Campus) y la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL).  4. Informe de los países sobre avances en la aplicación de las propuestas emanadas de las conferencias interparlamentarias y reuniones internacionales organizadas por la Comisión, consignadas en los respectivos documentos finales.  5. Informe conjunto del PARLATINO y la Confederación de Educadores Americanos (CEA) sobre el planeamiento de una actividad conjunta entre el PARLATINO, CEA, Virtual Educa y otros Organismos,	

			6. Visita a un proyecto exitoso local en alguna de las materias inherentes a la Comisión.	
<b>JULIO 25 Y 26</b>	<b>VENEZUELA</b>	<b>ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL</b>  <b>MEDIO AMBIENTE Y TURISMO</b>  <b>EQUIDAD Y GÉNERO</b>  <b>LABORALES, PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS</b>	Documentos Base: -Gestión de la Deuda Pública en América Latina y el Caribe. -La crisis global y los desafíos para América Latina. -Análisis de los tratados bilaterales de inversión (TBI).  -Proyecto de Ley Marco para bolsas plásticas biodegradables. -Proyecto de Ley Marco de Protección de los Bosques  Agenda a definir.  Proyecto Ley marco de Proceso Laboral.	
<b>AGOSTO 29 Y 30</b>	<b>COSTA RICA</b>	<b>DDHH, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS.</b>  <b>SERVICIOS PÚBLICOS Y</b>	Trata y tráfico de personas. Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Legislación e instituciones.  Elaboración de Proyecto de Ley Marco	

		<b>DEFENSA DEL USUARIO Y EL CONSUMIDOR.</b>	Historia clínica Digital y única. Protección de la información personal en salud.	
<b>SETIEMBRE 26 Y 27</b>	<b>EL SALVADOR</b>	<b>SALUD</b>  <b>ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN.</b>  <b>SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO</b>	Decisiones médicas en pacientes terminales.  Ética de las investigaciones y las publicaciones médicas.  Agenda a definir.  Ley Marco para la profesionalización de los cuerpos policiales y fuerzas de Seguridad.  Ley Marco: Uso racional de la fuerza y empleo de armas de fuego.	
<b>OCTUBRE 24 Y 25</b>	<b>REP. DOMINICANA</b>  <b>(Por confirmar)</b>	<b>GANADERÍA</b>  <b>ENERGÍA Y MINAS</b>	Agenda a definir.  Nacionalización de la Minería. Desarrollo de energía renovable en América Latina.	

<b>NOVIEMBRE</b>	<b>PANAMÁ</b>	<b>INDÍGENAS</b>  <b>ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL</b>  <b>EDUCACIÓN</b>	Ley Marco para la protección de tierra y agua de comunidades y pueblos ancestrales. Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativas y laborales.  Ley Marco de los fondos de pensiones y de seguridad social en América Latina y el Caribe.  Sistema de prevención de desastres y reducción de riesgos en América Latina.  Agenda a definir.	

---

# **4. EL INSTITUTO ITALO LATINOAMERICANO (IILA)**

## **INSTITUTO ITALO-LATINOAMERICANO (IILA)**

El Instituto Italo-Latinoamericano (IILA) es una organización de carácter gubernamental creada en Roma el 1º de julio de 1966, conforme al Convenio Internacional suscrito por Italia con las Repúblicas Latinoamericanas. La sede del Instituto se encuentra en Roma, Italia.

El IILA es Observador Permanente en la Asamblea General de las Naciones Unidas y para el desarrollo de sus actividades colabora con organismos intergubernamentales, instituciones y entidades especializadas que se ocupan de América Latina: Comisión Europea, UNESCO, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, Asociación Latinoamericana de Integración, Unión Latina, Sistema Económico Latinoamericano, Secretaría General Iberoamericana etcétera.

### **Países miembros**

21 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

### **Antecedentes**

La constitución del IILA fue parte de una iniciativa conjunta de México e Italia a fin de promover un mayor entendimiento entre Europa y veinte repúblicas latinoamericanas en el marco de un organismo internacional que desarrollara la cooperación entre sus miembros en los campos cultural, socioeconómico y científico.

El IILA ha promovido a lo largo de su existencia numerosos seminarios internacionales de estudio, iniciativas técnico-científicas y manifestaciones culturales, y el fomento del comercio y la inversión.

### **Objetivos**

El Instituto tiene por objetivos principales desarrollar y coordinar la investigación y la documentación relativas a los problemas y perspectivas de los países miembros en los ámbitos cultural, científico, técnico, económico y social, así como divulgar entre los países miembros los resultados de estas investigaciones.

Busca identificar en cada país miembro posibilidades específicas de intercambio, asistencia recíproca y de acción común con otros países miembros, o con el continente europeo en los sectores de su competencia.

El IILA organiza eventos y promueve el conocimiento de la realidad Latinoamericana, convirtiéndose en una fuente de información sobre esa región, la cual es difundida en Europa a través de servicios como su Biblioteca y el Centro de Documentación del Instituto.

El Instituto se compone de los siguientes órganos:

- **Presidente.** Es el máximo representante de la entidad, convoca y dirige las reuniones del Consejo de Delegados y del Comité Ejecutivo. Actualmente El Salvador ejerce la Presidencia.
- **Consejo de Delegados.** Es el órgano directivo del Instituto. Establece programas y planes de trabajo a fin de asegurar la participación efectiva de todos los Estados miembros en las actividades del Instituto. Se compone de un delegado por cada país miembro, donde cada Estado tiene derecho a un voto. Se reúne dos veces por año, regularmente en abril y octubre.
- **Comité Ejecutivo.** Es el órgano de ejecución y seguimiento de los actos del Instituto y se compone de tres Vicepresidentes, los cuales son propuestos por los países miembros. La designación de cada uno es realizada por el Secretario General.
- **Secretario.** Es el funcionario encargado de apoyar al Presidente y al Comité Ejecutivo en sus respectivas funciones. Dirige y coordina las actividades de las Vicesecretarías y de todo órgano técnico que fuera necesario crear. De acuerdo con el Convenio de Constitución del Instituto, el Secretario es elegido por el Consejo de Delegados por mayoría de las dos terceras partes de los presentes, ocupa el cargo por un período de tres años con posibilidad de reelección y tiene a su cargo el nombramiento de tres funcionarios para asistirlo en el cumplimiento de sus funciones.

Actualmente, hay un Secretario General italiano y tres Secretarios para cada área sustantiva de trabajo: cultural, socio-económica y técnico-científica.

### **Participación de México**

Desde su creación en 1966 a iniciativa del entonces Canciller mexicano, Antonio Carrillo Flores, nuestro país ha tenido una destacada y constante participación en las actividades del Instituto Italo-Latinoamericano.

México se ha beneficiado principalmente de becas para estudiantes nacionales. Adicionalmente, el Instituto sirve de foro para las manifestaciones culturales que la Embajada de México en Italia realiza también con ayuda financiera del Instituto, tales como exposiciones, muestras fotográficas, cinematográficas, de artes plásticas y arquitectura, conferencias y eventos musicales.



**5. PROPUESTA DE  
ACUERDO DE  
COOPERACIÓN  
ENTRE EL  
PARLAMENTO  
LATINOAMERICAN  
O (PARLATINO) Y  
EL INSTITUTO  
ITALO-  
LATINOAMERICAN  
O (IILA)**

## **ACUERDO DE COOPERACION ENTRE EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO) Y EL INSTITUTO ITALO- LATINOAMERICANO (IILA)**

En la Ciudad de Panamá, Panamá, a los ----días del mes de ---- de dos mil trece (2013), por una parte el PARLAMENTO LATINOAMERICANO, en adelante denominado EL PARLATINO; y por otra, el INSTITUTO ITALO-LATINOAMERICANO, en adelante denominado también IILA; deciden libre y voluntariamente suscribir el Acuerdo de Cooperación que se expresa en las siguientes cláusulas:

### **CLAUSULA PRIMERA**

#### **LAS PARTES**

EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO) es un organismo internacional de ámbito regional, de naturaleza legislativa, unicameral y de carácter permanente, foro político del más alto nivel, fundado en 1964 y regido por el Tratado de Institucionalización de 1987, eficaz promotor de la Democracia, el Buen Gobierno, los Derechos Humanos, el Desarrollo Sostenible y la Integración Regional, en un marco de tolerancia en el seno de los pueblos y de convivencia pacífica entre las naciones. Está integrado por los Parlamentos, Congresos o Asambleas Legislativas nacionales de 23 Países o Territorios Autónomos: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela. Su sede permanente queda en la Ciudad de Panamá, Panamá. Su página web es [www.parlatino.org](http://www.parlatino.org)

EL INSTITUTO ITALO-LATINOAMERICANO (IILA), es un organismo internacional e intergubernamental, fundado en 1966, orientado a desarrollar y coordinar la investigación y la documentación relativas a los problemas, las realizaciones y perspectivas de los países miembros en el orden cultural, científico, económico, técnico y social, y que para el cumplimiento de sus objetivos goza de la facultad de individuar las posibilidades concretas de intercambio, de asistencia recíproca y acción común o concertada en dichos sectores, en vista de implementar proyectos

de cooperación al desarrollo o de todo modo susceptibles de contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre sus países miembros así como de preservar y conservar la herencia cultural de América Latina. Está formado por 21 Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Su sede permanente queda en la ciudad de Roma, Italia. Su página web es [www.iila.org](http://www.iila.org)

## **CLAUSULA SEGUNDA**

### **OBJETO DEL CONVENIO**

Las Partes acuerdan:

- a. Consultar e intercambiar la información y documentación que incremente la cooperación y las actividades conjuntas;
- b. Cooperar con los medios a su alcance para concretar proyectos que relacionen entidades de países de América Latina y el Caribe entre sí y/o con organismos afines de otras regiones del mundo;
- c. Mantenerse recíprocamente informados sobre programas de cooperación para el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de los derechos humanos y la integración de América Latina y el Caribe.
- d. Coordinar la realización y promover la participación mutua en reuniones y eventos, así como identificar e impulsar conjuntamente la formulación y ejecución de políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas en los campos de interés común.

- e. Fortalecer labores conjuntas, intercambio de información e investigaciones en torno a las áreas de mutuo interés, tales como Ambiente, Bienes y Actividad Cultural, Cohesión Social, Economía y Comercio, Integración Regional, que se traduzcan en documentos y resultados de los dos organismos como pueden ser las Leyes Marco del PARLATINO y publicaciones de los organismos parte.
  
- f. Otorgar a la otra parte la calidad de Observador, de conformidad con las normas internas de cada institución y sobre la base de la correspondiente reciprocidad.
  
- g. Realizar toda tarea conjunta que contribuya al logro de los respectivos objetivos institucionales, en pro del Desarrollo Sostenible, la Democracia y la Integración de América Latina y el Caribe.

Parágrafo. Cada Parte asumirá los gastos y costos que se le generen en la ejecución de este convenio. Acuerdan además las partes que ninguna asumirá frente a la otra el pago de cuotas ordinarias, extraordinarias, de admisión, de sostenimiento y en general de ninguna clase, lo cual no excluye la posibilidad de que en cualquier tiempo, vista la naturaleza pública internacional de las mismas, una parte pueda donar a la otra dinero o cualquier bien, pero siempre entendido como un acto plenamente voluntario y unilateral de cualquiera de ellas.

### **CLAUSULA TERCERA**

#### **NO NECESIDAD DE INSTRUMENTOS ADICIONALES**

Las Partes coinciden en que este Convenio es directamente ejecutable en cualquier actividad derivada de su aplicación, por lo que declaran que no es necesaria la suscripción de otros instrumentos como sub-convenios, protocolos o memorandos de entendimiento, siendo suficiente para dichos efectos el correspondiente intercambio de notas en relación con este Convenio.

### **CLAUSULA CUARTA**

#### **REGULACION, IDIOMAS Y DURACION DEL CONVENIO**

El presente Convenio se regula por la Convención de Viena sobre Tratados entre Organismos Internacionales (1986), se estipula en idiomas español, italiano y portugués y tendrá una duración ilimitada, salvo en el caso de denuncia expresa de alguna de las Partes. En esas circunstancias, la vigencia subsistirá por noventa (90) días contados a partir de la entrega - recepción de la notificación escrita de la denuncia del Convenio.

# **6. RELIGIONES POR LA PAZ**

## RELIGIONES POR LA PAZ<sup>1</sup>

**Religiones por la Paz** está dedicada a promover la cooperación entre las religiones del mundo. Fundada en 1970, es la mayor coalición mundial de representantes de las comunidades religiosas que trabaja en la adopción de acciones comunes para la transformación de conflictos, la promoción de sociedades justas y armoniosas, el fomento del desarrollo humano, y la protección del medio ambiente.

Está reconocida como entidad de carácter consultivo general por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y mantiene relaciones consultivas formales con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Participan regularmente en la labor de Religiones por la Paz, líderes de las religiones y espiritualidades anglicana, bahá'í, budista, católica, evangélica, hindú, indígena, judía, luterana, metodista, musulmana, ortodoxa, protestante, reformada, sintoísta, sij, taoísta y zoroastriana.

En América Latina y el Caribe, Religiones por la Paz reúne a los representantes de las principales comunidades de fe de la región, a través del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos, el cual es uno de los cinco consejos interreligiosos regionales de la red mundial de Religiones por la Paz.

Su conducción está a cargo de un Comité Ejecutivo integrado por delegados del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI), la Conferencia de Iglesias del Caribe (CCC), el Foro Iberoamericano de Dialogo Evangélico (FIDE), el Congreso Judío Latinoamericano (CJL), la Organización Islámica para América Latina y el Caribe (OIPAL), y los líderes espirituales indígenas, bajo la moderación del Emmo. Sr. Francisco Robles, arzobispo de Monterrey y representante del CELAM.

Asimismo, componen el Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos, representantes de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Religiosos y Religiosas (CLAR), las provincias de América Latina y el Caribe de la Comunión Anglicana, la Federación Luterana Mundial (LWF), el Consejo de Iglesias Evangélicas Metodistas de América Latina y el Caribe (CIEMAL), la Alianza de Iglesias Presbiterianas y Reformadas de América Latina (AIPRAL), la Iglesia Adventista del Séptimo Día, e instituciones afro-latinoamericanas/caribeñas e hindúes.

Además, el Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos está integrado por delegados de varias organizaciones basadas en la fe, como Caritas, la Alianza Acción Conjunta de las Iglesias (ACT), Visión Mundial, la Red Miqueas y el Comité Conjunto de Distribución Judío Americano (JDC), así como también por miembros de las redes regionales de mujeres y jóvenes de Religiones por la Paz.

La red latinoamericana y caribeña de Religiones por la Paz nació como resultado de la Consulta sobre la Planificación Estratégica para la Cooperación

---

<sup>1</sup> Red Juvenil de América Latina y el Caribe

y el Dialogo Interreligiosos en América Latina, celebrada en el 2004, y posteriormente se consolidó con la conformación del mencionado Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos, reunido en Sesión Plenaria, por vez primera en el 2006, y posteriormente en el 2007 y el 2008.

La IV Sesión Plenaria del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos se realizó en la Ciudad de México, del 1 al 2 de septiembre de 2010, en el marco de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia Iberoamericana, debido a que esta efemérides remonta al punto de partida de la diversidad religiosa que actualmente caracteriza a los países iberoamericanos. El encuentro ha animado, articulado y consolidado diálogos entre las religiones y espiritualidades de la región, acerca de cómo continuar contribuyendo a la construcción de naciones plurales basadas en la democracia, los derechos humanos, la multiculturalidad y el desarrollo sostenible, en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



**7. PROPUESTA DE  
ACUERDO DE  
COOPERACIÓN DEL  
PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO  
POR UNA PARTE CON  
EL INSTITUTO ITALO  
LATINOAMERICANO  
(IILA), Y POR OTRA  
CON RELIGIONES  
POR LA PAZ  
AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE**

## **ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y RELIGIONES POR LA PAZ AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

En la Ciudad de Panamá, Panamá, a los... días del mes de... de 2013, por una parte el PARLAMENTO LATINOAMERICANO, en adelante denominado también como el PARLATINO; y, por otra, RELIGIONES POR LA PAZ AMERICA LATINA Y EL CARIBE denominada también RfP-ALC; deciden libre y voluntariamente suscribir el Acuerdo de Cooperación que se expresa en las siguientes cláusulas:

### **CLÁUSULA PRIMERA**

#### **LAS PARTES**

**EI PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO)** es un organismo regional, unicameral y de carácter permanente, fundado en 1964, con 'la finalidad de que actúe a la vez como un foro político del más alto nivel, y como un eficaz promotor del desarrollo y la integración, en un marco de democracia plena, para lo cual se halla impulsando la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Está integrado por los Parlamentos Nacionales de veintitrés países: Argentina, Aruba, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, San Martin, Surinam y Uruguay. Su sede permanente es en la ciudad de Panamá, Panamá.

**RELIGIONES POR LA PAZ AMERICA LATINA Y EL CARIBE** es la rama regional de Religiones por la Paz, establecida en 1970, como la mayor coalición de representantes de las grandes religiones del mundo dedicada a impulsar la cooperación interreligiosa en favor de la paz, mediante acciones comunes para la transformación de conflictos, la promoción de sociedades justas y armoniosas, el fomento del desarrollo humano y la protección del medio ambiente. En América Latina y el Caribe, Religiones por la Paz reúne a los representantes de las principales comunidades de fe de la región, a través del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Líderes Religiosos, él cual está conformado por representantes de los organismos regionales de coordinación de las confesiones católica, protestante, anglicana, luterana, metodista, presbiteriana, evangélica, adventista, ortodoxa, judía, islámica, indígena, afro-latinoamericana/ caribeña e hindú. Religiones por la Paz está reconocida como entidad de carácter consultivo general por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), mantiene relaciones consultivas formales con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y cuenta con una asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Asimismo, está registrada como organización de la sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), el Consejo de Europa (CoE) y la Unión Africana (AU). Tiene su sede internacional en New York, Estados Unidos, y su oficina regional latinoamericana y caribeña en Lima, Perú.

## **CLÁUSULA SEGUNDA**

### **OBJETO DEL CONVENIO**

Las Partes acuerdan:

- a. Consultar e intercambiar la información y documentación que incremente la cooperación y las actividades conjuntas en materias de facilitación de diálogos, articulaciones y concertaciones entre las comunidades religiosas en el espacio latinoamericano y caribeño, y construcción de capacidades de los mecanismos interreligiosos nacionales;
- b. Influir en las políticas de los gobiernos nacionales, regionales y locales para el desarrollo del dialogo intercultural e interreligioso, la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia, la educación para la paz, y la prevención y la resolución de conflictos;
- c. Difundir las reformas legislativas que permitan establecer un marco jurídico adecuado para la defensa de la libertad religiosa en cada uno de los países;
- d. Impulsar la participación activa de las comunidades religiosas en su carácter de organizaciones de la sociedad civil, como partes fundamentales en el proceso de inclusión social en la integración regional promovida por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en concordancia con el Plan de Acción de Caracas.
- e. Instar a los organismos interparlamentarios de la región a que se involucren y comprometan con mayor intensidad, sobre los temas de la diversidad cultural y religiosa en la región.
- f. Cooperar con los medios a su alcance para concretar proyectos que relacionen entidades de países de América Latina y el Caribe entre sí y/o con organismos afines de otras regiones del mundo;
- g. Mantenerse recíprocamente informados sobre programas de cooperación para el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe;
- h. Coordinar la realización de reuniones y eventos. y promover la participación mutua en los mismos, así como identificar e impulsar conjuntamente la formulación y ejecución de políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas en los campos de interés común;
- i. Otorgar a la otra Parte la calidad de Observador, de conformidad con las normas internas de cada Institución y sobre la base de la correspondiente reciprocidad; y,
- j. Realizar toda otra tarea que contribuya al logro de los objetivos institucionales, en pro del pluralismo cultural y religioso de América Latina y el Caribe,

identificando y ejecutando, para el efecto, las actividades conjuntas que mejor respondan a los objetivos institucionales de las Partes y coadyuven al cumplimiento del presente Acuerdo.

**CLÁUSULA TERCERA**  
OBLIGACIONES DE LAS PARTES

RfP-ALC se compromete a apoyar técnicamente al PARLATINO y sus diversos órganos, a través de las actividades mencionadas, por medio de sus propios recursos institucionales -técnicos y administrativos- o canalizando los de terceros.

EL PARLATINO se compromete a gestionar la participación de sus Parlamentos Nacionales miembros en las tareas conjuntas objeto de este Acuerdo y a divulgar entre ellos y otros organismos con quienes tenga relaciones institucionales formales, tanto los propósitos de RfP-ALC, como las actividades que se realicen y sus resultados. A estos efectos, el PARLATINO no compromete la aplicación de recursos financieros.

**CLÁUSULA CUARTA**  
INSTRUMENTOS ADICIONALES

Las Partes acuerdan que para la ejecución de cualquier actividad derivada de la aplicación del presente Convenio, no es necesaria la suscripción de otros instrumentos como subconvenios, protocolos o memorandos de entendimiento, siendo suficiente para dichos efectos el correspondiente intercambio de notas.

**CLÁUSULA QUINTA**  
DURACIÓN DEL CONVENIO

El presente convenio tendrá una duración ilimitada, salvo el caso de denuncia expresa de alguna de las Partes. En esas circunstancias, la vigencia subsistirá por noventa días contados a partir de la entrega-recepción de la notificación por escrito de la denuncia del Convenio.

En fe de lo anterior, las Partes suscriben el presente Convenio en dos ejemplares de igual tenor y valor.

POR EL PARLAMENTO  
AMERICA  
LATINOAMERICANO:

POR RELIGIONES POR LA PAZ  
LATINA Y EL CARIBE

Dip. Elías Castillo  
Presidente  
Regional

Elías Szczytnicki  
Secretario General y Director

**8. COMUNIDAD  
DE ESTADOS  
LATINOAMERICA  
NOS Y  
CARIBEÑOS  
(CELAC)**

## **COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)<sup>1</sup>**

---

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños es un organismo intergubernamental de ámbito regional, constituido por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, reunidos en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, conformada por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC (Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo), en la Riviera Maya, México, los días 22 y 23 de febrero de 2010.

La CELAC SUSTITUYE AL Grupo DE Río y a la CALC, sin afectar los programas y acciones en curso acordados por dichas instancias.

Su finalidad es “avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe... Reafirmando la necesidad de realizar esfuerzos, con nuestros pueblos, que nos permitan avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural, avanzar en el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y promover nuestro desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social.”

Se fundamenta en los siguientes principios y valores comunes: el respeto al derecho internacional; la igualdad soberana de los Estados; el no uso ni la amenaza del uso de la fuerza; la democracia; el respeto a los derechos humanos; el respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable; la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe; y un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales. Se basa en la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, la flexibilidad, la participación voluntaria, la pluralidad y la diversidad.

Sus Estados miembros son: Antigua y Barbuda; República Argentina; Mancomunidad de las Bahamas; Barbados; Belice; Estado Plurinacional de Bolivia; República Federal de Brasil; República de Chile; República de Colombia; República de Costa Rica; República de Cuba; República Dominicana; Mancomunidad de Dominica; República del Ecuador; República de El Salvador; Grenada; República de Guatemala; República Cooperativa de Guyana; República de Haití; República de Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; República de Nicaragua; República de Panamá; República del Paraguay; República del Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; República de Surinam; República de Trinidad y Tobago; República Oriental del Uruguay; República Bolivariana de Venezuela.

A principios de abril de 2013, la Troika ampliada de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – Cuba, Chile, Costa Rica y Haití- fijó

---

<sup>1</sup> Parlamento Latinoamericano

como prioridad de trabajo para 2013 el impulso a la integración socio-económica.

Cuba ejerce la Presidencia Pro t mpore de la CELAC y tiene como temas de trabajo el combate a la pobreza, la reducción de las desigualdades, educación y cultura, energía, finanzas, medio ambiente, agricultura familiar, ciencia, tecnología, transporte e industrialización. La próxima Presidencia Pro t mpore corresponde a Costa Rica.

La Primera Cumbre de la CELAC se llevó a cabo en Santiago de Chile, en enero de 2013. La II Cumbre tendrá lugar en la Habana (2014) y la siguiente en Ecuador (2015).

**9. PROPUESTA DEL  
PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO  
PARA SER  
CONSIDERADA EN LA  
CUMBRE DE JEFES DE  
ESTADO Y DE  
GOBIERNO DE  
AMÉRICA LATINA Y EL  
CARIBE**





**Propuesta del Parlamento Latinoamericano para ser considerada en la Cumbre de  
Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe a efectuarse en la  
República Bolivariana de Venezuela.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Parlamento Latinoamericano desde su creación en el año 1964, ha fungido como el principal foro de concertación política de América Latina y el Caribe, contemplando en su normativa interna la integración regional como uno de sus principales propósitos. En este sentido, sus actividades y agenda legislativa han estado centradas en el estudio, seguimiento y análisis de los temas vinculados a los procesos de integración, presentando iniciativas y propuestas que han servido de marco referencial en cada uno de sus países miembros.

De tal manera, en sus 47 años de experiencia, el Parlatino ha logrado impulsar propuestas de gran relevancia, vinculadas a las principales temáticas y aspectos de carácter político económico y social que afectan directamente el desarrollo, bienestar y calidad de vida de los habitantes de la región. La Hipótesis Constitucional, la Carta Social de las Américas y la Carta del Ambiente para América Latina y el Caribe, constituyen entre otros, parte de los aportes proporcionados por el Parlatino, en aras de lograr la unión Latinoamericana y Caribeña.

La incansable labor del Parlatino en pro de la integración, ha sido reconocida por importantes instituciones como el Grupo de Río, considerándose en diferentes encuentros sostenidos entre ambas instituciones, su propuesta de conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN.

**En el año 1991, en reunión de Jefes de Estado y Cancilleres del Grupo del Río, efectuada en Cartagena de Indias,** El Parlatino plantea ante esta instancia la necesidad de conformar la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

**En el año 1992, en reunión de Jefes de Estado y Cancilleres del Grupo del Río, celebrada en Buenos Aires,** el Parlatino expuso los fundamentos básicos



para la creación de la CLAN y solicitó a los Ministros de Relaciones Exteriores valorar la iniciativa. Fue creado un Grupo Técnico de Trabajo con el fin de estudiar la propuesta.

**En el año 1994, en reunión del Grupo Técnico de Trabajo entre los coordinadores del Grupo del Río y los Miembros de la Comisión Especial del Parlatino, en la ciudad de São Paulo, Brasil, se resolvió que el Parlamento Latinoamericano redacte un borrador del Acta de intención constitutiva de la Comunidad Latinoamericana de Naciones y lo presente a discusión del Grupo Técnico de Trabajo para ser sometido a consideración de los cancilleres y posteriormente de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río.**

**En el año 1995 en la XIV Reunión Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de Río, realizada en Quito, los ministros acogieron un documento denominado "Declaración del Grupo de Río sobre el Proyecto de Acta de Intención Constitutiva de la Comunidad Latinoamericana de Naciones". En ella se expresa lo siguiente: "Los señores Cancilleres del Grupo de Río acogieron con sumo interés el documento del Parlamento Latinoamericano y expresaron su decidido apoyo a la iniciativa y darán los pasos necesarios para su concreción".**

**En el año 1997, en reunión de los miembros de la Comisión Especial de Seguimiento al Proyecto de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), celebrada en Punta del Este (Uruguay), fue elaborado un proyecto de resolución para organizar el funcionamiento de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, reconociendo el hecho de su existencia como tal.**

**En el año 1998, en la XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, celebrada en Panamá, los Jefes de Estado resolvieron en el punto 4º, lo siguiente: "Expresamos nuestra convicción de que los estrechos vínculos políticos y económicos existentes entre los países de la región, nuestra profunda identidad histórica y cultural, así como la cooperación y solidaridad que nos unen, constituyen un importante patrimonio común que nos permitirá avanzar hacia la consolidación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones".**

**En el año 1999, en la IX Cumbre Iberoamericana, llevada a cabo en La Habana, el Parlamento Latinoamericano presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno, una propuesta para el avance de la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.**

**En el año 2003, se efectuaron dos encuentros: el primero realizado en Santiago de Chile en la cual los coordinadores del Grupo remitieron para la consideración de los Cancilleres la propuesta del Parlatino; y el segundo en Santa Cruz de la Sierra, donde decidieron recomendarle a los Jefes de Estado estudiarla prioritariamente. La propuesta del Parlamento consistió en que ellos decidan crear**



**la Comunidad con su Parlamento** y la protocolicen en Acta Especial de Intención, definiendo su ideología y grandes objetivos.

Los aportes del Parlamento Latinoamericano en la búsqueda de la conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones no han mermado. En el año 2001, fueron promovidas dos iniciativas novedosas en materia jurídica: La Teoría Jurídica de la Integración y el Proyecto de Hipótesis constitucional, éste último aprobado en la VI Asamblea Extraordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada en la Ciudad de Sao Paulo República Federativa de Brasil. Estas iniciativas recogen parte de las nociones legales compartidas para la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Para el posible funcionamiento de la CLAN se han planteado algunos instrumentos jurídicos que podrían regular la estructura interna de la misma, tales como; la Teoría Jurídica de la Integración y la Hipótesis Constitucional para América Latina y el Caribe, ambas iniciativas recogen parte de las nociones legales compartidas sobre la conformación de la CLAN.

El Parlatino ha proseguido con su objetivo de conformar la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). Así podemos observar que posterior al anuncio que efectuaran los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de la Unidad, realizada en Cancún en febrero del año 2010, (donde los mandatarios destacaron la necesidad de avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y el Caribe), el Parlatino retoma nuevamente su propósito de conformar la CLAN adaptándola a las nuevas realidades planteadas en la región. En este sentido en los años 2010-2011, el Parlamento Latinoamericano realizó diferentes reuniones con el fin de abordar esta temática.

En el año 2010, la Mesa Directiva aprobó un documento como aporte a la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, proponiendo, dos órganos en la estructura institucional: La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (máximo órgano de orientación política y de toma de decisiones) y el Parlamento Latinoamericano (representante de los Pueblos, colegislador, contralor político, coordinador legislativo regional).

En posteriores reuniones se ha debatido profundamente este tema haciendo énfasis en el interés de convertirnos en la Asamblea Legislativa de la CELAC. En la Reunión celebrada en la República de Panamá el día 14 de abril de 2011, fue presentada y aprobada la propuesta del Parlamento Latinoamericano al Foro Unificado de Cancilleres CALC – Grupo de Río, el cual destaca la *incorporación del Parlamento Latinoamericano al proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en el objetivo que el Parlatino sea considerado como la Asamblea Legislativa de la CELAC.*



De esta manera, en la XV Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración, celebrada en Quito-Ecuador, en junio de 2011, los miembros de la comisión aprobaron un comunicado a través del cual se saluda y expresa el pleno respaldo a la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de América Latina y el Caribe, para la constitución de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El documento establece la decisión del Parlatino de incorporar su actividad al proceso de constitución de la CELAC y pone a consideración la propuesta de este organismo internacional para convertirse en el brazo Legislativo.

El comunicado aprobado en la XV Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos fue entregado al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, para que el Ministro Ricardo Patiño, lo pusiera en conocimiento de los demás cancilleres de los países latinoamericanos. Igualmente fue remitido al presidente del Parlamento Latinoamericano, diputado panameño, Elías Castillo, para que a su vez lo remitiera a los Jefes de Estado de América Latina y el Caribe presentes en la Cumbre de la CELAC, los días 5 y 6 julio del 2011.

Basados en todos los argumentos expuestos anteriormente y en lo contemplado en la Declaración de Cancún el año 2010, numeral 4, el cual expresa el interés por: *"Impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, que constituyen todos, de conjunto, un valioso activo regional que se sustenta en los principios y valores compartidos, con el propósito de dar continuidad a nuestros mandatos mediante un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico con equidad, justicia social, y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto"*. El Parlamento Latinoamericano pone a consideración el siguiente Proyecto de Resolución:

## **RESOLUCIÓN**

### **Considerando**

Que a partir de la Declaración de Cancún los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, expresaron la necesidad de avanzar hacia la conformación de un espacio que agrupe a todos los Estados de la región, dando así paso a la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, la cual será formalizada en la próxima reunión de Jefes de Estados y de Gobierno prevista a celebrarse en la República Bolivariana de Venezuela.



Que la CELAC será constituida bajo el mandato del patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina sobre Integración y Desarrollo CALC, así como los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, lo que refleja el interés por lograr la articulación y unión de los esfuerzos ya presentes en la región, con miras a conformar un solo bloque de integración con mayor madurez política e institucional.

Que el Parlamento Latinoamericano cuenta con una larga experiencia en materia de integración, expresada en los diferentes temas, reuniones e instrumentos jurídicos aprobados en su oportunidad como fundamentos legales y políticos para la conformación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN.

Que el Parlamento Latinoamericano está integrado por 23 estados de América Latina y el Caribe, los cuales participan activa y permanentemente en las reuniones de las trece comisiones de trabajo, donde se abordan temas de la agenda internacional y surgen planteamientos que pueden adecuarse a la realidad interna de cada país, teniendo presente que nuestras naciones comparten afinidades históricas, políticas, económicas, ambientales y sociales comunes.

Que el Parlamento Latinoamericano, desde su creación ha trabajado en la armonización legislativa de la región, con la promoción y divulgación de leyes marco, en materia política, económica, ambiental y social, constituyendo esta experiencia un referente para América Latina y el Caribe. Además de ser un avance y aporte en los diferentes temas y propuestas abordadas en las reuniones ministeriales, realizadas en el presente año y que serán elevadas a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en aras de conformar la CELAC.

Que en las diferentes reuniones del Parlamento Latinoamericano, celebradas entre los años 2010 y 2011, se ha considerado a profundidad el tema de la creación de la CELAC y la propuesta de ser su parlamento, particularmente la realizada por la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración realizada en Quito, Ecuador el pasado 3 y 4 de junio, en la que se conoció el Proyecto final del Estatuto de la CELAC, en el que no se incluye el necesario componente legislativo de la Comunidad, omisión que consideramos debe de superarse(1).

Que una Comunidad de Estados se legitima democráticamente, en la medida que cuenta con un órgano legislativo y de representación popular, como representación directa de sus diversos grupos humanos y como baluarte del equilibrio de poderes.



**Resuelve**

**Primero:** Proponer a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, considerar que el Parlamento Latinoamericano sea parte de los órganos que conformarán la CELAC, asumiendo el rol de participar bajo la figura de Asamblea Legislativa de esta nueva instancia.

**Segundo:** Asumir el compromiso de converger con la CELAC en su agenda de trabajo, adecuando las temáticas de cada una de nuestras comisiones, a los compromisos que asuman los 33 países miembros de este futuro bloque regional.

**Tercero:** Anunciar nuestra firme intención de realizar los cambios que sean necesarios para que el Parlamento Latinoamericano pueda adecuar sus bases legales a las realidades presentes en América Latina y el Caribe a fin de poder funcionar como un verdadero parlamento de integración con funciones de carácter legislativo.

**Cuarto:** Ofrecer la Sede en construcción del Parlamento Latinoamericano ubicada en la República de Panamá como un espacio para las reuniones y eventos de la CELAC.

**Quinto:** Entregar copia de la presente Resolución a las y los Cancilleres de la CELAC, particularmente al Excelentísimo Señor Canciller de la República Bolivariana de Venezuela, ciudadano Nicolás Maduro, por ser éste el país anfitrión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Dado en la ciudad de Caracas a los dos días del mes de julio del año dos mil once..

  
Dip. Elias Ariel Castillo González  
Presidente

  
Sen. María de los Angeles Moreno U.  
Secretaria General

**10. LA  
CONFEDERACI  
ÓN  
PARLAMENTARI  
A DE LAS  
AMÉRICAS**

## **LA CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA)<sup>1</sup>**

La Confederación Parlamentaria de las Américas, es una organización que congrega a los Congresos y las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones Interparlamentarias de las Américas.

La COPA favorece la concertación parlamentaria sobre las problemáticas vinculadas a la cooperación interamericana y a las Cumbres de las Américas, respetando los acuerdos y los procesos de integración regional existentes. La COPA contribuye al fortalecimiento de la democracia parlamentaria y la edificación de una comunidad de las Américas basada en el respeto de la dignidad y los derechos de las personas, la paz, la democracia, la justicia social y la equidad entre los sexos.

Sus principales objetivos son:

- Representar, ante las instancias ejecutivas de las Américas, los intereses y las aspiraciones de las poblaciones del continente con respecto a las problemáticas e impactos del proceso de integración continental;
- Desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios en el marco del proceso de integración continental y de la globalización;
- Crear una nueva sinergia entre los miembros de las diferentes asambleas parlamentarias, Parlamentos regionales y organizaciones interparlamentarias de las Américas.

La COPA está integrada por una Asamblea General, un Comité Ejecutivo, la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, seis comisiones de trabajo temáticas permanentes (Democracia y Paz; Economía, Comercio, Trabajo, Competitividad y Bloques Comerciales; Educación, Cultura, ciencia y Tecnología; Salud y Protección Social; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; y Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Seguridad de los Ciudadanos) y tres secretarías, situadas en México, Brasil y Québec.

Con el mandato de Jaques Chagnon, su plan de trabajo se enfoca en cuatro puntos: reducción de la mortalidad infantil; aumento del índice de egresados con título secundario, mayores de 25 años; eliminación de la disparidad salarial entre hombres y mujeres; y la protección de los recursos hídricos.

---

<sup>1</sup> Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques".



**11. RESUMEN  
DEL INFORME  
SOBRE  
RIESGOS  
GLOBALES 2013  
(FORO  
ECONÓMICO  
MUNDIAL 2013)**

## **INFORME SOBRE RIESGOS GLOBALES 2013<sup>1</sup>** **EL MUNDO CORRE MÁS RIESGO DEBIDO A LOS MERCADOS Y A LA MADRE NATURALEZA**

- Las persistentes dificultades económicas, aunadas a los frecuentes fenómenos meteorológicos extremos, constituyen una combinación cada vez más peligrosa.
- La resiliencia nacional es crucial para hacer frente a amenazas globales impredecibles; se ha puesto un nuevo sistema de puntuación de los países.
- La salud y la complacencia, los incendios digitales y las tensiones ambientales y económicas son los tres casos de riesgo para 2013.
- El informe analiza 50 riesgos globales, desglosados en los casos de China, Oriente Medio/Norte de África y América Latina.
- Consulte la versión completa del Informe sobre riesgos globales 2013 en <http://www.weforum.org/globalrisks2013>

Se considera que el mundo corre mayores riesgos a medida que se prolonga la crisis financiera, lo que desvía la atención del cambio climático en un momento en que se producen fenómenos meteorológicos extremos, según el Informe sobre riesgos globales 2013 del Foro Económico Mundial.

El informe destaca las graves diferencias de renta, seguidas de desequilibrios fiscales crónicos, como los dos mayores riesgos existentes a nivel mundial, en una encuesta entre más de mil expertos y dirigentes industriales, que refleja la actual preocupación por la deuda soberana y unas perspectivas ligeramente más pesimistas en general para los próximos diez años.

Tras un año marcado por fenómenos climáticos extremos, desde el huracán Sandy hasta las inundaciones en China, los encuestados calificaron el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero como el tercer mayor riesgo global en general, mientras que la falta de adaptación al cambio climático se considera el riesgo ambiental que puede tener los efectos más devastadores en el próximo decenio.

"Estos riesgos globales son ante todo una advertencia para la salud de nuestros sistemas más críticos", advierte Lee Howell, editor del informe y Director Ejecutivo del Foro Económico Mundial. "La resiliencia nacional a los riesgos globales debe ser una prioridad para que los sistemas críticos sigan funcionando incluso tras un trastorno importante", añade.

Axel P. Lehmann, Director de Riesgos del Zurich Insurance Group, señala: "Ante el creciente costo de fenómenos como la supertormenta Sandy, las enormes amenazas a los países insulares y comunidades costeras y la falta de solución a las emisiones de gases de efecto invernadero, la advertencia resulta evidente. Es hora de actuar".

---

<sup>1</sup> FORO ECONÓMICO MUNDIAL 2013

El Informe sobre riesgos globales 2013 analiza los tres principales riesgos que preocupan a nivel mundial:

### **1. La salud y la complacencia**

Los grandes avances de la medicina han hecho que el mundo caiga en una peligrosa complacencia. La creciente resistencia a los antibióticos podría llevar a nuestros sistemas de salud, que ya soportan una carga excesiva, al borde del precipicio, al tiempo que un mundo hiperconectado propicia la propagación de pandemias. Este riesgo se basa en las conexiones que existen entre la resistencia a los antibióticos, las enfermedades crónicas y las deficiencias del régimen internacional de propiedad intelectual, por lo que se recomienda más colaboración internacional y nuevos modelos de financiación.

### **2. La presión sobre la economía y el medio ambiente**

Los graves riesgos socioeconómicos están desbaratando los esfuerzos por hacer frente a los retos del cambio climático. Los sesgos cognitivos inherentes hacen que la comunidad internacional se muestre reacia a enfrentar una amenaza a largo plazo como esta, a pesar de los recientes fenómenos meteorológicos extremos. En un momento de cambios estructurales en la economía y el medio ambiente, este caso de riesgo se centra en nuevos enfoques para realizar las inversiones estratégicas necesarias para evitar las hipótesis más desfavorables para ambos sistemas.

John Drzik, Director Ejecutivo de Oliver Wyman Group, que forma parte de Marsh & McLennan Companies, señala: "Dos tormentas, la ambiental y la económica, se encuentran ahora en curso de colisión. Si no asignamos los recursos necesarios para mitigar el creciente riesgo de fenómenos meteorológicos extremos, la prosperidad a nivel mundial de las futuras generaciones podría verse amenazada. Los dirigentes políticos, los líderes empresariales y los científicos deben unir esfuerzos para hacer frente a estos riesgos complejos".

David Cole, Director de Riesgos del Grupo Swiss Re, afirma: "Desgraciadamente, la lucha contra la crisis económica y la crisis del cambio climático ya no se considera una sola cosa, sino que se cree que es necesario elegir entre una o la otra. La idea de que no podemos encontrar soluciones para ambas ha ganado terreno. Sin embargo, debemos ir más allá de este enfoque compartimentado. Así pues, ya que una gestión de riesgos inteligente consiste en adoptar una posición holística ante las situaciones, debemos hacer lo mismo en lo que se refiere a los retos económicos y del cambio climático a los que nos enfrentamos".

### **3. Incendios digitales**

Desde la invención de la imprenta hasta la aparición de Internet, siempre ha sido difícil predecir la influencia que tendrán las nuevas tecnologías en la sociedad. Aunque ha sido una fuerza positiva en muchos sentidos, la

democratización de la información también puede tener consecuencias volátiles e impredecibles, como los disturbios provocados por la difusión de una película contra el islam en YouTube. A medida que desaparece la función tradicional de guardián que cumplen los medios de comunicación, este caso de riesgo considera la forma en que la conectividad permite la propagación de "incendios digitales" y se pregunta qué se puede hacer para extinguirlos.

En un informe especial sobre resiliencia nacional se establece el trabajo de base para una nueva calificación de la resiliencia del país, lo que permitiría a los dirigentes comparar sus progresos. Se basa en la idea de que ningún país puede evitar por sí solo los riesgos exógenos globales, lo que convierte a la resiliencia nacional en una primera línea de defensa crucial.

En su conjunto, el informe describe 50 riesgos globales, que agrupa en categorías económicas, ambientales, geopolíticas, societales y tecnológicas, y se pidió a los encuestados que calificaran la probabilidad y el impacto de estos riesgos. Los resultados muestran que estos riesgos preocupan más a los encuestados más jóvenes que a los de mayor edad, mientras que las mujeres se muestran más pesimistas que los hombres. Por regiones, los expertos norteamericanos suelen considerar que los riesgos tienen una mayor probabilidad de materializarse que los de otras regiones.

El informe destaca igualmente "factores X", es decir, nuevas preocupaciones que requieren un mayor estudio. Entre ellos encontramos el uso sin escrúpulos de la geingeniería y las tecnologías que alteran el cerebro.

Los tres casos de riesgo y los factores X serán objeto de sesiones especiales en la reunión anual del Foro Económico Mundial de 2013 en Davos-Klosters, Suiza, que tendrá lugar del 23 al 27 de enero en torno al tema "Dinamismo resiliente".

Elaborado con las aportaciones de expertos de Marsh & McLennan Companies, Swiss Reinsurance Companies, Zurich Insurance Group, la Oxford Martin School (Universidad de Oxford), la Universidad Nacional de Singapur y el Wharton Center for Risk Management (Universidad de Pennsylvania), el Informe sobre riesgos globales 2013 es la iniciativa emblemática de la Red de Respuesta a Riesgos del Foro Económico Mundial, que ofrece a los dirigentes de los sectores público y privado una plataforma para desarrollar resiliencia mediante el mapeo, supervisión y gestión de riesgos globales

**12. LOS RIESGOS  
MUNDIALES 2013  
SEGÚN EL FORO  
ECONÓMICO  
MUNDIAL (INSTITUTO  
ESPAÑOL DE  
ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS 2013)**

08/2013

20 de febrero de 2013

*M<sup>a</sup> José Caro Bejarano*

LOS RIESGOS MUNDIALES EN 2013  
SEGÚN EL FORO ECONÓMICO  
MUNDIAL

## LOS RIESGOS MUNDIALES EN 2013 SEGÚN EL FORO ECONÓMICO MUNDIAL

### Resumen:

El pasado mes de enero el Foro Económico Mundial (WEF) publicó la octava edición del Informe de Riesgos Mundiales (Global Risks 2013). Esta nueva edición de 2013 gira alrededor del concepto de resiliencia, concepto que también influyó en la Encuesta de Percepción de Riesgos Mundiales y sobre el que se basa este informe. Esta encuesta anual de expertos mundiales añadió una nueva pregunta solicitando valorar la resiliencia del propio país, resiliencia, entendida como capacidad de adaptarse y recuperarse, ante cada uno de los cincuenta riesgos identificados en la encuesta. El establecimiento de esta capacidad parece obvio al contemplar la naturaleza externa de los riesgos mundiales, porque están más allá de la capacidad de una organización o una nación para gestionarlos o mitigarlos por sí mismas.

### *Abstract:*

*The World Economic Forum has published the eight edition of Global Risks Report 2013. The new edition of 2013 runs through the concept of resilience, this concept also influenced the Global Risks Perception Survey, on which this report is built. This annual survey of experts worldwide added a new question asking to rate the own country's resilience, resilience as the ability to adapt and recover, in the face of each of the 50 risks covered in the survey. Having this ability seems obvious when contemplating the external nature of global risks, as they are beyond any organization's or nation's capacity to manage or mitigate on their own*

### Palabras clave:

Foro Económico Mundial, riesgos mundiales, resiliencia, Red de Respuesta a los Riesgos.

### *Keywords:*

*World Economic Forum, Global Risks Report, resilience, Risk Response Network.*

El pasado mes de enero el Foro Económico Mundial (WEF<sup>1</sup>) publicó la octava edición del Informe de Riesgos Mundiales (Global Risks 2013). Esta nueva edición de 2013 gira alrededor del concepto de resiliencia, concepto que también influyó en la Encuesta de Percepción de Riesgos Mundiales y sobre el que se basa este informe. Esta encuesta anual de expertos mundiales añadió una nueva pregunta solicitando valorar la resiliencia del propio país, resiliencia, entendida como capacidad de adaptarse y recuperarse, ante cada uno de los cincuenta riesgos identificados en la encuesta. El establecimiento de esta capacidad parece obvio al contemplar la naturaleza externa de los riesgos mundiales, porque están más allá de la capacidad de una organización o una nación para gestionarlos o mitigarlos por sí mismas. Y sin embargo, en la gestión de riesgos empresariales, a menudo, estos riesgos mundiales se desprecian o incluso se ignoran. Una razón para esto es que los riesgos mundiales no encajan claramente en los marcos conceptuales existentes. Según el informe afortunadamente esto está cambiando. Recientemente la revista Harvard Business Review publicó una taxonomía concisa y práctica que puede usarse para considerar los riesgos mundiales<sup>2</sup>. Los profesores Kaplan y Mikes consideran tres tipos de riesgos en su clasificación.

En primer lugar, los riesgos previsibles o evitables, como por ejemplo un fallo en un proceso, o errores cometidos por empleados. Los segundos son los riesgos estratégicos, aquellos que una compañía asume voluntariamente habiéndolos sopesado frente a las potenciales ganancias. Los terceros son los riesgos externos, llamados riesgos mundiales en este informe 2013, que son complejos y están más allá del alcance de gestión y mitigación de una empresa. Esta diferenciación de los riesgos se supone que mejorará la planificación estratégica y la toma de decisiones pero también este informe también puede ser útil a las instituciones de los sectores privado y público.

En esta ocasión la encuesta ha sido contestada por más de 1.000 expertos, frente a los 469 expertos de la industria, el gobierno, el mundo académico, y la sociedad civil que participaron en 2012. Siguiendo la metodología introducida en 2012, este informe de 2013 presenta también tres casos de riesgo en profundidad que exploran temas basados en el análisis de los datos de la encuesta, encuestas de seguimiento con los expertos y seminarios con socios.

Se incluye un informe especial cuyo objetivo es el desarrollo de una medición nacional de la resiliencia respecto de los riesgos mundiales. Esta medida explora el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos para valorar la resiliencia general nacional ante los riesgos mundiales.

---

<sup>1</sup> Véase [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

<sup>2</sup> Kaplan, R. S. y Mikes, A. Managing Risks: a new framework. Harvard Business Review 2012.

También se lanza online un intercambio de prácticas de resiliencia, donde los líderes puedan aprender y contribuir a construir la resiliencia mediante el uso de las últimas tecnologías de redes sociales. Se persigue que la Red de Respuesta a Riesgos (RRN) del Foro Económico Mundial se convierta en una plataforma internacional líder para permitir a los líderes seguir, mitigar, vigilar y mejorar la resiliencia ante los riesgos mundiales.

## VALORACIÓN DE LOS RIESGOS MUNDIALES

El objetivo de esta octava edición correspondiente a 2013 del Informe de Riesgos Mundiales es doble. Por una parte, mostrar la actual percepción del riesgo al que el mundo se enfrenta en la próxima década, por parte de expertos de todo el mundo y de diferentes ámbitos; para obtener estas opiniones, se realizaron encuestas, entrevistas conducidas por especialistas de diferentes campos, y una serie de seminarios y conferencias con grupos de expertos para interpretar los resultados de la investigación y trabajar sobre los tres casos de riesgo desarrollados en este informe. Por otra parte, el otro objetivo es continuar elevando la conciencia sobre los riesgos mundiales, para estimular su consideración en el desarrollo de estrategias, y desafiar a los líderes para que mejoren su enfoque de los riesgos mundiales.

Esta encuesta de percepción de los riesgos mundiales se realizó en septiembre de 2012 y contó con más de 1.000 expertos que evaluaron 50 riesgos mundiales en 5 categorías mundiales: económica, medioambiental, geopolítica, social y tecnológica. Por cada riesgo mundial, cada experto contestó en una escala del 1 al 5, ¿qué probabilidad hay de que ocurra ese riesgo durante los próximos 10 años?, y en caso de ocurrir, ¿qué magnitud tendría el impacto de ese riesgo?

La evaluación de estos 50 riesgos se centró también en sus relaciones, dada su naturaleza interdependiente. Por eso también se solicitó a los expertos que nominaran pares de riesgos fuertemente interconectados, así como un centro de gravedad, es decir, el riesgo más importante de cada una de las cinco categorías identificadas. La conexión de todos los pares desemboca en un diagrama en red.

Los datos de la encuesta también se analizaron para examinar cómo afecta la experiencia de los expertos a sus percepciones. Por ejemplo, ¿son similares las visiones de los expertos basadas en Europa a las basadas en Asia?, ¿la percepción de la gente joven es diferente de la gente más mayor?, ¿cómo afecta el área de especialización en un campo a la percepción del riesgo?



## LOS TRES CASOS IDENTIFICADOS

Estos 50 riesgos globales identificados son interdependientes y están correlados unos con otros. Las permutaciones de dos, tres, cuatro o más riesgos son demasiadas para la comprensión humana, por ello se ha analizado la red de conexiones para destacar las constelaciones o conjuntos de riesgos globales. Véase figura 3.

Estas constelaciones presentan tres casos importantes para los líderes: “Prueba de la resiliencia económica y medioambiental”, sobre los desafíos de la respuesta al cambio climático; “Incendio digital incontrolado en un mundo hiperconectado” sobre la desinformación que se extiende vía Internet; y los “Peligros de la complacencia respecto a la salud humana” sobre la amenaza existencial que plantea la resistencia de las bacterias a los antibióticos.

Cada caso se inspira en los resultados del análisis inicial de la red de conexiones y desarrollado en mayor detalle mediante una investigación extensiva en tendencias actuales, efectos causales potenciales, niveles de concienciación y posibles soluciones. Al contrario que las metodologías tradicionales de escenarios, los casos de riesgo no intentan desarrollar el rango completo de todos los posibles resultados. Es más bien un ejercicio de dar sentido así como un intento colectivo de desarrollar una narrativa convincente sobre los riesgos que justifiquen la atención y acción urgentes por los líderes mundiales.

## FACTORES X PROVENIENTES DE LA NATURALEZA

Este apartado invita al lector a considerar preocupaciones emergentes que aún no están en el radar de los decisores. Si estos 50 riesgos globales representan “lo que sabemos de lo que conocemos”, los factores X podrían considerarse como “lo que sabemos de lo que desconocemos”. Este apartado se ha desarrollado en colaboración con los editores de la revista científica Nature<sup>3</sup> y se beneficia del profundo conocimiento de la investigación científica puntera que aún no ha entrado en el discurso convencional.

Este apartado va más allá de los 50 riesgos mundiales para alertar a los decisores sobre cinco factores de cambio emergentes, sobre los que plantea algunas preguntas:

- Un Cambio climático desmedido: ¿es posible que ya hayamos pasado un punto de no retorno y que la atmósfera terrestre derive rápidamente hacia una situación inhóspita?

---

<sup>3</sup> Véase [www.nature.com](http://www.nature.com)

- Mejora importante de los conocimientos: los dilemas éticos relativos al dopaje en el deporte podría empezar a extenderse a la vida cotidiana; podría ocurrir una carrera armamentística por la “mejora neuronal” de las tropas de combate.
- Desarrollo sin escrúpulos de la geoingeniería: la tecnología se está desarrollando actualmente para manipular el clima, y un Estado o una persona física podría usarlo unilateralmente.
- El coste de vivir más tiempo: los avances médicos están prolongando la vida, pero los cuidados paliativos a largo plazo resultan caros. Sufragar los costes asociados con la tercera edad podría ser un problema.
- Descubrimiento de vida extraterrestre: la prueba de la existencia de vida en otras partes del universo podría tener profundas implicaciones psicológicas para los sistemas de creencias de los seres humanos.

## RESILIENCIA NACIONAL FRENTE A LOS RIESGOS GLOBALES

El concepto de resiliencia y el objetivo de construir sistemas nacionales de resiliencia ante los riesgos globales es el tema del informe especial. Introduce indicadores cualitativos y cuantitativos para valorar la resiliencia general nacional ante los riesgos mundiales observando cinco subsistemas a nivel nacional: económico, medioambiental, gubernamental, infraestructuras y social, a través del estudio de cinco componentes: solidez, redundancia, aprovechamiento de los recursos, respuesta y recuperación. El objetivo es desarrollar un futuro informe de diagnóstico que permita a los decisores seguir el progreso en la construcción de la resiliencia nacional e identificar, posiblemente, inversiones futuras necesarias. Este estudio se publicará en el próximo verano.

El *Informe sobre riesgos globales* es la publicación emblemática de investigación de la Red de Respuesta a Riesgos del Foro Económico Mundial, que ofrece una plataforma independiente para que las partes interesadas estudien formas de colaborar en el desarrollo de la resiliencia a los riesgos globales<sup>4</sup>.

M<sup>a</sup> José Caro Bejarano  
Analista del IEEE

---

<sup>4</sup> Véase: [www.weforum.org/risk](http://www.weforum.org/risk).

**13. ALGUNOS RIESGOS  
MUNDIALES EN UN  
MUNDO  
HIPERCONECTADO  
(INSTITUTO ESPAÑOL  
DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS 2013)**

10/2013

13 marzo de 2013

*M<sup>a</sup> José Caro Bejarano*

**ALGUNOS RIESGOS MUNDIALES EN UN  
MUNDO HIPERCONECTADO**

## ALGUNOS RIESGOS MUNDIALES EN UN MUNDO HIPERCONECTADO

### Resumen:

El Informe de Riesgos Mundiales (Global Risks 2013) del Foro Económico Mundial (WEF) plantea el llamado “incendio digital” como uno de los casos de riesgo mundial en un mundo hiperconectado. La proliferación de redes sociales en la última década junto con la falta de regulación de ciertos comportamientos en la red plantean la necesidad de un código de conducta. Sobre esta cuestión trabajan ya algunas organizaciones.

### *Abstract:*

*The Global Risks Report 2013 from the World Economic Forum poses the so-called “digital wildfire” as one of the global risk cases in a hyperconnected world. Social media proliferation in the last decade along with the regulation lack of certain behaviors in Internet raises the need of an ethos. Some organizations are already working on this issue.*

### Palabras clave:

Foro Económico Mundial, riesgos mundiales, incendio digital, redes sociales, código ético.

### *Keywords:*

*World Economic Forum, Global Risks Report, digital wildfire, social media, ethos.*

## VIVIMOS EN UN MUNDO HIPERCONECTADO, CON SUS RIESGOS... GLOBALES

Uno de los casos de riesgo planteados en la octava edición del Informe de Riesgos Mundiales (Global Risks 2013) presentado el pasado mes de enero por el Foro Económico Mundial (WEF<sup>1</sup>) se sitúa en el centro de una constelación de riesgos tecnológicos y geopolíticos que varían desde el terrorismo a los ciberataques y el fallo de la gobernanza global. Este caso se denomina “Incendio digital incontrolado en un mundo hiperconectado” sobre la desinformación masiva que se extiende vía Internet. Este riesgo examina cómo la hiperconectividad podría permitir un incendio digital que sembraría el caos en el mundo real. Este caso considera el desafío presentado por el uso equivocado de un sistema abierto y fácilmente accesible como Internet y el peligro mayor de los intentos equivocados de evitar tales resultados.

En el caso de riesgo se recuerda que en 1938 el programa de radio “La guerra de los mundos” adaptación de la novela de H.G. Wells, causó el pánico entre la población de EE.UU. que creía ser invadida por los marcianos. Hoy en día es difícil imaginar una situación parecida por diversas razones: una mayor precaución y responsabilidad por parte de las emisoras, la regulación de los medios de comunicación, y la mayor inteligencia y escepticismo de la audiencia. Además, la industria de los medios está experimentando una transformación ya que Internet ofrece múltiples opciones para refutar o confirmar una noticia. Sin embargo, Internet es aún un medio joven relativamente. El hecho de que una noticia por tweet, blog o video pueda hoy provocar un pánico similar no es en absoluto improbable.

Internet es aún un territorio inexplorado y en rápida evolución. Las generaciones actuales son capaces de comunicarse y compartir información de forma instantánea y a una escala mayor que nunca antes. Las redes sociales permiten que la información se extienda por el mundo a toda velocidad. Mientras que los beneficios son obvios y están documentados, este mundo hiperconectado podría permitir la rápida expansión viral de información engañosa o provocadora, con intención o sin ella, con consecuencias serias. Las oportunidades de que esto ocurra es exponencialmente mayor hoy que con el programa de radio mencionado anteriormente, a pesar de la sofisticación de los medios.

Internet carece de mecanismos de autocorrección. Cualquiera puede cargar información falsa, aunque la comunidad de voluntarios de Wikipedia normalmente encuentra y corrige los errores rápidamente. Aunque la corta vida de una información falsa en la web generalmente no produce consecuencias reales graves, es concebible que un rumor falso extendido viralmente a través de las redes sociales pudiera tener un impacto devastador antes de ser corregido de

---

<sup>1</sup> Véase [www.weforum.org](http://www.weforum.org). Global Risks 2013, eighth edition.

forma efectiva. Es incluso posible que el autor original de un contenido ofensivo no fuera consciente de su uso incorrecto o tergiversación por otros en Internet, o que fuera lanzado por un error de traducción de un idioma a otro. Tal escenario es un ejemplo de incendio digital.

Para poder prevenir los incendios digitales una posible vía sería la restricción legal sobre el anonimato online y la libertad de expresión, pero podría tener también consecuencias indeseables. ¿Qué sucedería si la fuente de un incendio digital fuera una nación o una institución internacional? En última instancia, los productores y consumidores de redes sociales necesitarán evolucionar hacia unos valores de responsabilidad y escepticismo saludable similar al que evolucionó entre las emisoras y los oyentes de radio desde 1938. Este caso de riesgo se plantea si el reconocimiento explícito de este problema potencial y el atraer la atención hacia posibles soluciones podrían facilitar y acelerar la evolución de estos valores o comportamientos responsables.

## **BENEFICIOS Y RIESGOS ASOCIADOS A LAS REDES SOCIALES**

Desde los primeros manuscritos del hombre hasta los impresos, siempre ha resultado difícil predecir de qué manera las nuevas tecnologías de comunicación conformarán la sociedad. No obstante, la escala y velocidad de creación y transferencia de información no tienen parangón en este mundo actual. Así, la red Facebook alcanzó 1.000 millones de usuarios activos en menos de una década de existencia en octubre de 2012, mientras que Twitter atrajo unos 500 millones en siete años y genera unos 65 millones de tweets/día. Weibo, la red social china de micro-blogs alcanzó los 400 millones en el verano de 2012, cada minuto se sube a YouTube 48 horas de video, los usuarios únicos diarios en redes sociales siguen aumentando: 310 millones en Facebook, 37 millones en Qzone, 22 millones en Twitter<sup>2</sup>. El mundo de las redes sociales es multicultural y joven. Su distribución por países y por edades también es variada.

Este fenómeno tiene muchos efectos que transforman la realidad y genera también pérdidas o ganancias: la actividad en Twitter y Facebook en Egipto y Túnez tuvo sus efectos en la primavera árabe; el análisis de los mensajes de Twitter y otras redes sociales permite predecir resultados electorales; la red social Patientslikeme.com permite conectar a individuos y ayudarles a acelerar el desarrollo de nuevos tratamientos; etc.

Se han producido casos muy diferentes y consecuencias diversas tras la propagación de una noticia: una respuesta humorística de un cliente contrariado que se traduce en la caída en bolsa de una compañía aérea, la revelación en Twitter de la identidad errónea de un supuesto

---

<sup>2</sup> Fuente: <http://www.concepto05.com/2012/01/estadistica-usuarios-de-redes-sociales-en-espana-2012/> y <http://www.searchenginejournal.com/wp-content/uploads/2011/09/social-media-black.jpeg>.

pederasta que se tradujo en una demanda contra la difusión de información falsa, un video en YouTube subido por un individuo en EE.UU. titulado “Innocence of Muslims” provocó revueltas en Oriente Medio, etc, y varían y aumentan cada día. El nexos de unión de estos casos es que la hiperconectividad amplifica sus impactos hasta un grado que hubiera sido impensable en la era previa a Internet, cuando sólo un pequeño número de organizaciones tenía la capacidad de transmitir información. Esta nueva realidad tiene implicaciones que plantean desafíos notables.

## PELIGRO DE LOS INCENDIOS DIGITALES

Se han sucedido ya diferentes casos que muestran dos situaciones en las que estos incendios digitales son más peligrosos: situaciones de gran tensión cuando se presenta información visual falsa o inexacta que pueda causar daño antes de que sea posible propagar la información correcta. Esto es equivalente al efecto de gritar ¡Fuego! en un teatro lleno. Aunque sólo lleve un minuto o dos darse cuenta de que no hay fuego, puede ser tarde para evitar un tumulto hacia la salida con resultado de muertes por aplastamiento. La otra situación peligrosa es cuando circula información entre gente de ideas afines y resistentes a rectificarla. Es el caso de un tweet anónimo en octubre de 2012 que afirmaba que la bolsa de Nueva York se había visto inundada por el huracán Sandy; aunque enseguida otros usuarios de Twitter corrigieron rápidamente el falso rumor, no fue antes de que la noticia fuera difundida por la CNN<sup>3</sup>. En este caso, no había un interés particular en seguir creyendo la noticia original errónea. Sin embargo, en otras redes sociales cuya información es menos pública puede existir un problema con este tipo de información falsa, por ejemplo, redes de amigos en Facebook u otras redes más opacas como correos electrónicos o mensajes de texto. La propagación de información falsa en estas “redes de confianza” puede ser especialmente difícil de detectar y corregir porque los destinatarios son más proclives a confiar en cualquier información con origen en su propia red.

Por tanto, no hay que subestimar el riesgo de conflicto por falsos rumores, que circulen entre dos conjuntos de individuos de igual opinión, y que puedan crear una situación explosiva. Un ejemplo de ello fue el uso de Twitter por ambas partes en noviembre de 2012 en los enfrentamientos entre Israel y Hamas en Gaza<sup>4</sup>, esto señala la posibilidad de situaciones futuras en las que compitan versiones diferentes de un suceso entre grupos de gente predispuesta a creer a uno u otro bando y no compartan una fuente de información común que ayude a disipar estos bucles de información auto-ampliada.

---

<sup>3</sup> Véase Keller, J. “How Truth and Lies Spread on Twitter”. Bloomberg Business Week, <http://www.businessweek.com/articles/2012-10-31/how-truth-and-lies-spread-on-twitter>, 2012.

<sup>4</sup> Véase Borger, J. “Israel and Hamas Deploy Twitter Feeds in Media War”. The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/nov/15/israel-hamas-twitter-media-war>, 2012.

## MÁS FENÓMENOS EN LA RED

Existen ya ejemplos en los que un incendio digital no comienza por accidente sino de manera intencionada por aquellos que quieren obtener algunos beneficios. En política se ha utilizado la práctica de crear una falsa impresión de que un movimiento popular apoya una idea o persona, es el caso de las elecciones al senado americano de 2009, donde una red de falsas cuentas de Twitter extendieron con éxito enlaces a una página web que difamaba a uno de los candidatos. Otros tweets falsos han afectado a los mercados haciéndose pasar por algunos políticos, como cuando se hizo creer que el ministro de interior ruso había tuiteado en julio de 2012 que el presidente sirio “había sido herido o asesinado”, lo que hizo subir el precio del crudo aproximadamente un dólar, antes de que se detectara la falsedad de la noticia<sup>5</sup>. Desde entonces se han producido múltiples casos con noticias falsas suplantando incluso cuentas de agencias de noticias<sup>6</sup>.

Las grandes corporaciones se enfrentan a cuestiones como la reputación online de la que puede depender el buen fluir de sus negocios, a partir de rumores lanzados desde cuentas de redes sociales<sup>7</sup>.

En estos casos no es siempre fácil localizar la fuente del incendio digital. De esto podría aprovecharse un ciberatacante para cubrir su rastro, de modo que una organización o un país pudiera ser falsamente acusado de propagar información inexacta o provocativa. Según las tensiones existentes en ese momento, las consecuencias de una atribución falsa podrían ser incluso exponencialmente peores que si no se hubiese atribuido.

## ¿NECESITAMOS UN CÓDIGO DIGITAL GLOBAL?

En todo el mundo los gobiernos se están enfrentando a la posibilidad de que las leyes existentes que limitan la libertad de expresión, por razones como incitación a la violencia o al pánico, se puedan aplicar también a las actividades online. Esta cuestión es altamente controvertida.

---

<sup>5</sup> Véase <http://news.softpedia.es/El-mercado-de-petroleo-se-vio-afectado-por-un-falso-tweet-acerca-de-la-muerte-del-presidente-de-Siria-285355.html>

<sup>6</sup> Véase <http://news.softpedia.es/Falsas-noticias-relacionadas-con-Siria-han-sido-publicadas-desde-la-cuenta-de-Twitter-hackeada-de-Reuters-285176.html>

<sup>7</sup> Véase el caso de una cuenta satírica de Twitter atribuí a un comentario a un directivo de BP tras el vertido del golfo de Méjico que atrajo doce veces más seguidores que la cuenta oficial de BP, Moreno, K. “Social Media Risk Is Like Wildfire. Where’s the Fire Engine?” Forbes, <http://www.forbes.com/sites/forbesinsights/2012/08/07/social-media-risk-is-like-wildfire-wheres-the-fireengine/>, 2012.



El establecimiento de límites razonables a las libertades de expresión online es difícil porque las redes sociales constituyen un fenómeno reciente y aún no se han establecido normas sociales adecuadas en la red. Esta cuestión plantea temas espinosos como hasta dónde sería posible imponer límites a la capacidad de mantener el anonimato online, sin comprometer seriamente la utilidad de Internet como herramienta de denuncia y disidencia política en regímenes represivos.

Incluso si la imposición de tales límites fuera aplicable, hay que plantearse qué autoridad sería responsable de hacerlo. La conferencia mundial de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU<sup>8</sup> por sus siglas en inglés) celebrada en Dubai en diciembre de 2012 cuyo objetivo era la revisión del tratado de 1988, disparó la controversia ante los argumentos críticos de que una regulación técnica aparentemente inofensiva pudiera tener consecuencias negativas involuntarias. Una regulación presumiblemente diseñada para actuar contra el correo electrónico no deseado –conocido como *spam*– para asegurar la *calidad del servicio* del tráfico de Internet podría usarse por los gobiernos para reducir las comunicaciones entrantes o deshacerse de contenido específico que quisieran bloquear<sup>9</sup> (pej., bloqueo de mensajes políticos o religiosos). Los delegados de Estados Unidos, Reino Unido, Australia y otros países expresaron durante la conferencia su rechazo a la nueva redacción del tratado que rige las llamadas telefónicas internacionales y el tráfico de datos. Entre los países que no firmaron se encuentran la mayoría de las naciones de Europa occidental junto con Canadá, Filipinas, Polonia, Egipto, Kenia y la República Checa.

Surgen preguntas como en quién confiar, cuándo se cuestiona la implantación de pruebas de calidad, o cómo crear una autoridad consolidada y reconocida que pueda intervenir o interrumpir flujos de desinformación.

También hay cuestiones profundas sobre educación e incentivos. Los usuarios de las redes sociales son, en general, muchos menos conocedores que los editores de los medios tradicionales sobre las leyes relativas a temas como libelo y difamación. Muchos también tienen menos que perder que los medios tradicionales al propagar información que no ha sido verificada correctamente. Aunque existen signos sobre la aparición de nuevas normas. La gente se muestra cada vez más menos tendente a re-tuitear información sin contrastar las fuentes para evitar enfrentarse a algún tipo de litigio.

---

<sup>8</sup> Véase la página web de ITU <http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx>

<sup>9</sup> Véase <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/12/14/navegante/1355482761.html>

Además de buscar formas de inculcar un código de responsabilidad entre los usuarios de las redes sociales, también será necesario que los consumidores de las mismas entiendan más al valorar la fiabilidad y sesgos de las fuentes. Las soluciones técnicas podrían ayudar, ya existen programas que ayudan al consumidor a valorar la credibilidad de la información y las fuentes que circulan online. Existen ratios que se realimentan de los usuarios para valorar la fiabilidad de los vendedores en webs de pago online. Este servicio ofrece un desarrollo de enorme potencial.

Aún no está claro el contenido de un código digital global o la mejor forma de desarrollarlo. Sin embargo, dados los riesgos planteados por un incendio digital en este mundo hiperconectado, esta es una cuestión a plantearse por los decisores políticos y comenzar cuanto antes el debate.

*M<sup>a</sup> José Caro Bejarano  
Analista del IEEE*

# **14.LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA**

---

# LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA<sup>1</sup>

Daniel Soto Muñoz<sup>2</sup>

---

## RESUMEN

*Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas —el Sistema Internacional de la ONU y el Sistema Hemisférico de la OEA—, que imponen obligaciones de diversa naturaleza a los Estados de la región. En ambos esquemas se ha generado un cambio de significado para las cuestiones de defensa y de seguridad después de la Guerra Fría, trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humanas.*

*En el sistema internacional la noción de "seguridad humana" dio origen a la doctrina actualmente en boga de la "responsabilidad de proteger" que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención coercitiva en casos de atentados graves contra las personas.*

*En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la "seguridad multidimensional" propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de "limitación" del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.*

*La nueva dimensión de la seguridad —humana y multidimensional— otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.*

**Palabras Clave:** Seguridad global, seguridad hemisférica, seguridad humana, responsabilidad de proteger, seguridad multidimensional.

---

<sup>1</sup> El presente artículo ha sido extraído de la revista "POLÍTICA Y ESTRATEGIA" N° 113, 2009, publicación semestral de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), pp. 120 – 143.

<sup>2</sup> Mayor de Carabineros (J). Profesor de Derecho Público. Consultor en Derechos Humanos. Magíster en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército). Actualmente se desempeña en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile.  
dansotocl@yahoo.es

Este trabajo presenta una visión sucinta de la evolución de los instrumentos jurídicos y políticos que estructuran la seguridad global e interamericana. Respecto de la seguridad internacional se exponen los desafíos que impone a los Estados la doctrina de la "seguridad humana" y su corolario de la "responsabilidad de proteger". En el ámbito de la seguridad regional o "hemisférica" se presentan los alcances de la noción de la "seguridad multidimensional" y su relevancia directa en la seguridad pública y en la vigencia de los derechos humanos en Latinoamérica.

## **1. SEGURIDAD GLOBAL Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

Los principales esquemas de seguridad comunitarios (Hardy, 2003)<sup>3</sup> vigentes en las Américas son el sistema internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y el sistema interamericano o hemisférico creado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La adscripción a estos sistemas impone obligaciones de diversa naturaleza. La más importante consiste en renunciar a la posibilidad de solucionar los conflictos empleando la fuerza militar. A cambio, la sociedad internacional de Estados ofrece procedimientos diplomáticos y jurídicos que facilitan la solución pacífica de controversias y que proporcionan incluso la posibilidad de coacción como respuesta a las amenazas externas a través de alianzas defensivas (OEA) o defensas colectivas (ONU).

La preocupación por la paz y la seguridad internacional de la ONU y la OEA se enmarca dentro de un contexto político que aspira coetáneamente a tres objetivos: mantenimiento de un balance del poder internacional, fomento de la cooperación entre Estados, promoción de la democracia y respeto por los derechos humanos<sup>4</sup>.

Resulta significativo que ambas organizaciones dieran origen en el momento de su constitución<sup>5</sup> a sendos sistemas de seguridad y de protección de derechos humanos<sup>6</sup>. El

---

<sup>3</sup> No existe acuerdo en la doctrina sobre la conceptualización de las "asociaciones de seguridad interestatales", aunque se distinguen tres tipos de esquemas: a) Seguridad Cooperativa, como mecanismo de naturaleza anticipativa destinada a prevenir el surgimiento de conflictos entre los Estados miembros (OEA, ONU); b) Seguridad Colectiva, en calidad de estructura destinada a actuar con posterioridad al conflicto y con el propósito de paliar o neutralizar sus efectos (ONU); y c) Defensa Colectiva, que delinea un esquema para defender a los miembros de una agresión externa (OTAN).

<sup>4</sup> Preámbulo de Carta de Naciones Unidas: "*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...*". Preámbulo de Carta de la Organización de Estados Americanos: "*... ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...*".

<sup>5</sup> La "Declaración Universal de los Derechos Humanos" fue adoptada y proclamada por la Resolución N° 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y la "Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre" fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en la misma oportunidad en que se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) y el "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", conocido como "Pacto de Bogotá".

desarrollo de la Guerra Fría, no obstante, llevó por caminos paralelos y hasta divergentes a los sistemas de seguridad y a los sistemas de protección de los derechos humanos. La antinomia pareciera hoy morigerarse en América Latina con la transformación mundial del concepto de seguridad, el desarrollo de medidas de confianza mutua entre Estados y el fortalecimiento del estado de derecho.

### **A) EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE NACIONES UNIDAS (ONU)**

El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas tiene su origen en la Carta fundacional del organismo, que en su artículo 2.4 establece: "*Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*". Esta disposición constituye una prohibición jurídica de la guerra, pues veda en las relaciones internacionales la posibilidad del uso de la fuerza y la amenaza de su empleo.

La misma carta regula las excepciones que habilitan el uso de la fuerza militar: a) La legítima defensa ante una agresión, según faculta el artículo 51; y b) El uso de la fuerza de parte de las propias Naciones Unidas, en aplicación de medidas establecidas en el Capítulo VII para casos de "*amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión*". El Capítulo VIII, por su parte, complementa al anterior e instaura la posibilidad de recurrir a "Acuerdos Regionales" con el mismo propósito.

Se ha sostenido que también existirían otras excepciones a la prohibición del uso de la fuerza que no se encuentran expresamente establecidas en Carta de Naciones Unidas: a) Las "operaciones de mantenimiento de la paz" serían una extensión dogmática del Capítulo VI y del Capítulo VII, razón por la que irónicamente algunos aluden a un inexistente "Capítulo VI y medio"; y b) La "intervención humanitaria" o "intervención por causa de humanidad" como justificación de las acciones emprendidas por algunos Estados para dar protección a sus connacionales amenazados en países extraños.

### **B) EL SISTEMA DE SEGURIDAD REGIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

La OEA nació en las "Conferencias Panamericanas"<sup>7</sup> promovidas por Estados Unidos a fines del siglo XIX como continuación de su política hegemónica. En la época de su constitución la "Doctrina Monroe" había dado paso a una visión "panamericanista" que facilitó la suscripción de dos instrumentos jurídicos complementarios: a) Un pacto americano

<sup>6</sup> La suscripción de una serie de instrumentos jurídicos internacionales destinados a la protección de las personas ha dado origen al "derecho internacional de los derechos humanos" y a varios sistemas de protección de los que dos tienen aplicación en las Américas y que son los denominados "Universal" (ONU) e "Interamericano" (OEA). Ambos cuentan con órganos especializados para la supervisión de los convenios y cuentan con procedimientos para conocer infracciones los derechos consagrados en esos instrumentos.

<sup>7</sup> En 1826, Simón Bolívar convocó el Congreso de Panamá con la intención de formar una asociación de Estados Americanos que no prosperó. Las primeras "Conferencias Panamericanas" fueron promovidas en 1822 por el Presidente de Estados Unidos James Garfield y se celebraron nueve veces entre 1890 y 1948, en la que se creó la OEA, como heredera de la "Unión Panamericana" que se había creado en 1910.

de defensa mutua (el "Tratado de Río" o "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", TIAR, de 1947), y b) Un tratado mediante el cual los estados americanos renunciaban al uso de la fuerza y asumían la obligación de solucionar los conflictos a través de medios pacíficos ("Pacto de Bogotá" o "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" de 1948).

La OEA emergió como un organismo regional subordinado a los principios y obligaciones de Naciones Unidas, en los términos que describe el Capítulo VIII de su carta constitutiva.<sup>8</sup>

Durante sesenta años la seguridad hemisférica se sostuvo sobre la base del esquema jurídico que proporcionaba conjuntamente el "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (TIAR) y la "Junta Interamericana de Defensa" (JID) creada tempranamente en 1942 en plena Segunda Guerra Mundial.

En el ámbito político, el sistema interamericano se estructuró durante la Guerra Fría sobre la base del conflicto ideológico Este-Oeste y se mantuvo en la creencia que solo Estados Unidos era capaz de contrarrestar la amenaza externa comunista (Restrepo, 2004). La seguridad hemisférica fue liderada por Estados Unidos y eso significó que la gran potencia impuso sus objetivos estratégicos, excluyendo las preocupaciones de seguridad del resto del continente (Rosas, 2003).

**Cuadro 1**  
**Esquema Jurídico y Político para la Seguridad Hemisférica**

NATURALEZA	INSTRUMENTO	FECHA	IMPORTANCIA
Jurídicos	Junta Interamericana de Defensa (JID).	28.01.1942	Foro militar que identifica retos comunes. Está a cargo del Colegio Interamericano de Defensa (CID).
	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).	02.09.1947	Pacto de defensa mutua.
	Pacto de Bogotá o Pacto de Soluciones Pacíficas.	30.04.1948	Renuncia al uso de la fuerza.
	Carta de la OEA.	30.04.1948	Organización destinada a cumplir obligaciones regionales de conformidad a Carta de la ONU.
	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).	24.04.1986	Enfrenta una nueva amenaza.
	Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).	07.06.1999	Enfrenta una nueva amenaza.

<sup>8</sup> Carta de la OEA, Artículo 1°, inciso primero: "Los Estados americanos consagran en esta carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional". Carta de Naciones Unidas, Artículo 52.1 y 2: "1. Ninguna disposición de esta carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

NATURALEZA	INSTRUMENTO	FECHA	IMPORTANCIA
Políticos	Grupo de Contadora.	09.01.1983	Facilita negociaciones políticas en América Central.
	Grupo de Río.	18.12.1986	Contribuir a la solución de crisis en la región.
	Cumbre de las Américas.	09.12.1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar la paz.</li> <li>• Aportar a la estabilización democrática.</li> <li>• Mantener un diálogo regular entre Jefes de Estado y de Gobierno.</li> </ul>
	Conferencia de Ministros de Defensa.	24.07.1995	Propone la seguridad mutua y la preservación de la democracia.
	Comisión de Seguridad Hemisférica (Consejo Permanente OEA).	09.06.1995	Formula recomendaciones sobre cooperación para la seguridad hemisférica.
	Conferencia Especial sobre Seguridad.	28.10.2003	Declaración sobre Seguridad en las Américas. Enfoque multidimensional.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

La estructura del TIAR-JID fue un fracaso. No fue capaz de prevenir guerras, no hizo frente a las amenazas externas<sup>9</sup>, ni contó con mecanismos para mitigar los devastadores efectos de los conflictos armados.

Si examinamos los diez conflictos armados más importantes ocurridos desde 1982 (desde la Guerra de las Malvinas), el sistema interamericano intervino indirectamente solo en dos oportunidades: en la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en 1995 a través de los "Países Garantes", y en Centroamérica para solucionar los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del "Grupo de Contadora" y de los "Acuerdos de Esquipulas" de 1997.

Naciones Unidas, por su parte, demostró ser más efectiva en el pos conflicto e intervino en El Salvador (las misiones de paz ONUCA<sup>10</sup> entre 1989 y 1992 y ONUSAL<sup>11</sup> entre 1991 y 1995); Guatemala (las misiones de paz ONUCA entre 1989 y 1992 y

<sup>9</sup> La Guerra de las Malvinas generó una importante controversia, pues mientras Argentina invocó el TIAR para conseguir la adhesión de las Américas ante la amenaza extracontinental, países como Estados Unidos, Colombia y Chile desestimaron su invocación considerando el carácter defensivo del instrumento. México contrariamente, al momento de su retiro del tratado en el año 2001, mencionó que en el caso de las Malvinas constituía la prueba de fuego que demostraba el fracaso del TIAR.

<sup>10</sup> ONUCA, Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.

<sup>11</sup> ONUSAL, Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.



MINUGUA<sup>12</sup> en 1997); Nicaragua (la misión ONUCA entre 1989 y 1992); Haití (la misión UNMIH<sup>13</sup> entre 1992 y 1993; y posteriormente UNSMIH<sup>14</sup> entre 1996 y 1997; UNTMIH<sup>15</sup> en 1997; MIPONUH<sup>16</sup> entre 1997 y 2000; y MINUSTAH<sup>17</sup> desde el año 2004 hasta la fecha).

Tras la Guerra Fría, Estados Unidos perdió casi por completo el interés por el continente y como consecuencia se generaron diversos bloques subregionales superpuestos al sistema de seguridad interamericano (ver Cuadro 2). La noción de seguridad militar "frente al comunismo", dio paso a un enfoque de carácter policial en alusión al narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo que permitió la creación de dos organismos especializados: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) en 1986 y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) en 1999.

En 1995 se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica con el propósito de formular recomendaciones sobre cooperación para la seguridad de las Américas y, en el año 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en Ciudad de México dio origen a la "Declaración sobre Seguridad de las Américas" que estableció que la seguridad hemisférica tenía una naturaleza multidimensional.

**Cuadro 2**  
**Esquemas de Integración y Seguridad Subregional**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>FECHA</b>	<b>ORGANISMO</b>	<b>PROPÓSITO</b>	<b>SEGURIDAD</b>
Acuerdo de Cartagena.	26.05.1969	Comunidad Andina de Naciones (CAN).	Desarrollo e integración regional.	Zona de Paz Andina.
Tratado de Chaguaramas.	04.07.1973	Comunidad del Caribe (CARICOM)	Mercado Común.	Multilateralismo, control de armas pequeñas y antiterrorismo.
Tratado de Cooperación Amazónica.	03.07.1978	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA).	Preservación del medioambiente.	Fomento medidas de confianza mutua y de cooperación.
Protocolo de Tegucigalpa.	13.12.1991	Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.

<sup>12</sup> MINUGUA, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

<sup>13</sup> UNMIH, Misión de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>14</sup> UNSMIH, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>15</sup> UNTMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>16</sup> MIPONUH, Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>17</sup> MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

INSTRUMENTO	FECHA	ORGANISMO	PROPÓSITO	SEGURIDAD
Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.	24.07.1994	Asociación de Estados del Caribe (AEC).	Desarrollo sostenible.	Promueve acuerdos de cooperación.
Protocolo de Ouro Preto.	17.12.1994	Mercado Común del Sur (MERCOSUR).	Unión aduanera.	Plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional.
Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.	15.12.1995	Respalda el SICA.	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.
III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe.	12.12.2001	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).	Reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos.	Antítesis del "Consenso de Washington". Seguridad energética.
Acta VI Cumbre Mecanismo de Tuxtla.	25.03.2004	Plan Puebla Panamá (PPP).	Mejor calidad de vida para el sur de México y Centroamérica.	Prevención y mitigación de desastres naturales.
Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.	04.07.2008	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).	Diálogo político.	Intercambio de información en defensa y cooperación para seguridad ciudadana.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

En la actualidad el sistema de seguridad interamericano o hemisférico aparece fragmentado por diversas iniciativas jurídicas y políticas de carácter "subregional", que no solo recargan las agendas presidenciales con cumbres que no tienen vinculación entre sí (Rojas, 2007), sino que además dificultan la cohesión regional por la variedad de intereses y propuestas en juego. Solo el "Grupo de Río" reúne a la totalidad de Estados latinoamericanos y plantea la posibilidad de desarrollar cuestiones de seguridad comunes para todo el hemisferio.

El sistema de seguridad de Naciones Unidas, por su parte, si bien aparece como promotor de los intereses de las potencias que lideran el Consejo de Seguridad, es el único organismo que ofrece posibilidades concretas de cooperación en el ámbito de la seguridad y de intervención política a través de instrumentos como las misiones de paz (Soto, 2008) cuyo carácter multinacional parecen conferirle credibilidad y aceptación.

## **2. REDIMENSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD**

### **A) HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

La denominada "agenda de seguridad hemisférica" cambió con el fin de la Guerra Fría y la instauración de la globalización (Rojas, 2007). El término del conflicto Este-Oeste coincidió en Centro y Sudamérica con las transiciones a la democracia, la solución de los tradicionales conflictos fronterizos a través de la diplomacia y la definición de prioridades acordes a las necesidades de seguridad del tercer mundo. Nació así una nueva agenda de cooperación y coordinación políticas (Gaspar, 2003) destinada a hacer frente al impacto de la mundialización y del surgimiento de "nuevas amenazas" transnacionales.

La "Declaración sobre Seguridad de las Américas" de la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, reconoció que la seguridad de los Estados del hemisferio era afectada al mismo tiempo por amenazas tradicionales y otras "no tradicionales" entre las que identificó:

- Amenazas "duras" a la seguridad: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas.
- Amenazas de origen social: La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia.
- Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medioambiente.
- Amenazas generadas por crimen organizado: La trata de personas.
- Amenazas provenientes de las tecnologías de la información y comunicaciones: Los ataques a la seguridad cibernética.
- Amenazas del transporte de productos peligrosos: La posibilidad de daños masivos en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- Amenazas por eventuales posesiones de armas de destrucción masiva en manos de particulares o terroristas.

La reformulación del concepto de la seguridad hemisférica va de la mano con la identificación de nuevas prioridades de seguridad en cada una de las subregiones (ver Cuadro 3) y el reconocimiento de nuevos factores de inseguridad. La fragmentación de la institucionalidad regional simplificó los procesos de coordinación gubernamentales a través de reuniones interministeriales y cumbres de Jefes de Estado, que construyeron importantes bases de confianza recíproca que reveló la preocupación común por los "actores no estatales" que perjudican la seguridad de los Estados, como son las amenazas provenientes de grupos organizados (crimen organizado, terrorismo, etc.), o situaciones socioeconómicas internas y no previstas por los gobiernos (migraciones, marginalidad, conflictos sociales, etc.) igualmente aptas para causar estragos (Benítez, 2003).

**Cuadro 3**  
**La seguridad pública como preocupación del hemisferio**

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de Armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medio ambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y Grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medio ambiente y desastres naturales.
Medio ambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

**Fuente:** *Francisco Rojas Aravena. Crimen y violencia en las Américas.* Disponible en [www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf).

## **B) HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD GLOBAL**

Desde fines del siglo XX la mayoría de los conflictos armados que ocurren en el mundo son de naturaleza intraestatal, y el porcentaje más alto de víctimas lo constituye la población civil que no participa directamente en las hostilidades. La ejemplificación es elocuente: si en la Primera Guerra Mundial de cada 10 personas muertas 9 eran combatientes, durante el conflicto que sucedió a la fragmentación de Yugoslavia la cifra se invirtió, de manera que el resultado de las hostilidades arrojó 1 soldado muerto por cada 9 civiles (Morillas, 2007).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 puso en la palestra la necesidad de redimensionar el concepto seguridad en su "Informe sobre Desarrollo Humano", cuestionando la estrechez de la interpretación de la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

El documento señaló:

"En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas".

El enfoque consideraba que la seguridad humana es un asunto de preocupación universal que conlleva aspectos comunes para los países ricos y pobres; que los componentes de la seguridad humana deben entenderse como interdependientes, en la medida que amenazas locales como la contaminación o el terrorismo no son acontecimientos aislados; que es más fácil velar por una prevención temprana de la seguridad que con intervenciones posteriores costosas y menos eficientes; y finalmente que la seguridad debe centrarse en el ser humano y "en la forma como la gente vive y respira en un ambiente de conflicto o de paz".

La seguridad humana consiste, por lo tanto, en garantizar que la población esté libre tanto de incertidumbres y temores, como de carencias materiales básicas para la subsistencia y la vida digna.

El "Informe sobre Desarrollo Humano" distinguió siete categorías de amenazas contra la seguridad humana:

- Seguridad económica: Necesidad de contar con un empleo e ingreso básico.
- Seguridad alimentaria: Reconoce un problema en la distribución de la alimentación y propone el acceso físico y económico a los alimentos básicos.
- Seguridad de la salud: En los países pobres constituye una prioridad la prevención de las enfermedades contagiosas y parasitarias, y en los industrializados la prevención de accidentes y del cáncer.
- Seguridad ambiental: Tiene presente los procesos de degradación del medio físico.
- Seguridad personal: Tiene en cuenta la violencia física en el seno del Estado o por conflictos interestatales.
- Seguridad de la comunidad: Plantea la relevancia de la socialización y el derecho a una identidad cultural.
- Seguridad política: Asegura el respeto de los derechos humanos fundamentales.

El documento señaló que algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque *"las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales"*. Ejemplificó las amenazas transnacionales como el deterioro del medioambiente, el tráfico de estupefacientes, la desigualdad entre países que genera fundamentalismo religioso y terrorismo, el crecimiento descontrolado de la población, etc., concluyendo que *"cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte, puede afectar a todo el mundo"*.

La seguridad humana consiste por tanto en librar a las personas "del miedo" y de la "necesidad", de manera que su interpretación puede hacer énfasis en uno u otro aspecto (Morillas, 2007). Para países como Canadá y Noruega, fundadores de la Red de Seguridad Humana, el acento debe recaer en la protección de personas y comunidades víctimas de la violencia. Otros proponen que los esfuerzos se orienten para enfrentar todas las amenazas a la vida y dignidad de las personas. Así lo planteó Japón y bajo su iniciativa Naciones Unidas dio origen a la comisión sobre Seguridad Humana en el año 2001.<sup>18</sup> En el año 2003 tal comisión presentó el informe "La seguridad humana, ahora" que estableció que la seguridad de las personas en todo el mundo está interrelacionada, pues la globalización puede generar desestabilización y conflictos que deben abordarse mediante un enfoque integrado.

---

<sup>18</sup> En el año 2000, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó el concepto de seguridad humana en su Informe a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, denominado "Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el Siglo XXI". Luego en la Cumbre del Milenio se decidió crear la Comisión sobre Seguridad Humana que fue presidida por Amartya Sen y Sadako Ogato, quienes entregaron su informe en el año 2003.

La seguridad humana se plantea entonces como una respuesta a los desafíos del mundo actual en los que el Estado tiene un papel protagónico y donde la atención se traslada a la seguridad de la gente:

*"La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de "crecimiento con equidad". El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana".*

La comisión examinó las esferas relacionadas con el conflicto y la pobreza en las que las expresiones de inseguridad humana son críticas y generalizadas, y concluyó sobre la necesidad de proteger a las personas en los conflictos violentos, hacer frente a la proliferación de armamento y combatir el delito; apoyar la seguridad de los migrantes, refugiados y desplazados; alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema; y, finalmente, tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas partes y dar prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud.

Completa el cuadro teórico de la seguridad humana el informe del año 2001 denominado "La responsabilidad de proteger", elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)<sup>19</sup> a requerimiento del Secretario General de Naciones Unidas. El informe precisa que la responsabilidad primordial de proteger a los ciudadanos corresponde al Estado, pero que de forma subsidiaria se posibilita la intervención humanitaria de la sociedad internacional.

Se plantea que la responsabilidad de proteger de los Estados abarca tres responsabilidades específicas:

- La responsabilidad de prevenir: Eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- La responsabilidad de reaccionar: Responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional y, en casos extremos, la intervención militar.
- La responsabilidad de reconstruir: Ofrecer después de una intervención militar plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

La intervención internacional (a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) se faculta en casos de graves daños para la población como resultado de una guerra civil, una insurrección, represión ejercida por el gobierno o el colapso de las estructuras

---

<sup>19</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

estatales y que el Estado involucrado no quiera o no pueda evitar. En este caso, se sostiene "*la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención*".

Los puntos fuertes del concepto de seguridad humana lo constituyen su naturaleza integradora y su foco en las personas, su carácter multidimensional, y su acento en el multilateralismo y la cooperación (Fuentes y Rojas, 2005). Los aspectos débiles son la imprecisión de su definición y su posible uso como justificación de la militarización de políticas públicas y de intervenciones humanitarias (Pérez, 2007).

Después de varias propuestas preliminares lideradas por el Secretario General de Naciones Unidas,<sup>20</sup> la doctrina de la "responsabilidad de proteger" fue aceptada a nivel global por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, en septiembre del año 2005, y cuyas conclusiones fueron aprobadas mediante Resolución de la Asamblea General del 24 de octubre del mismo año. En los párrafos 138 y 139 del documento final se materializó la "*responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*"<sup>21</sup>.

### **3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS**

#### **A) SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL, COMO DEFINICIONES INTEGRADORAS E INSTRUMENTALES**

Una nueva dimensión de la seguridad ha sido consensuada tanto en el sistema de seguridad internacional como en el sistema de seguridad hemisférica.

En el sistema internacional de Naciones Unidas después de un amplio desarrollo doctrinal del concepto de "seguridad humana", se convino en la Cumbre del año 2005 que la preocupación por la seguridad en el mundo debía recaer en la protección de las personas. Al año siguiente, sobre la base de ese compromiso, el Consejo de Seguridad dispuso la obligatoriedad de dar protección a la población civil en conflictos armados<sup>22</sup>. En julio de 2008 el Secretario General Ban Ki-Moon clarificó la conexión entre los conceptos de "soberanía

---

<sup>20</sup> Ver documentos: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565); Proyecto del Milenio de la ONU. Invertiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio. Londres, 2005; Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

<sup>21</sup> Resolución de la Asamblea General 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial. 24.10.2005. Ver documento final y seguimiento en: NACIONES UNIDAS. Cumbre mundial 2005. [en línea] <<http://www.un.org/spanish/summit2005/>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>22</sup> La Resolución del Consejo de Seguridad N° 1.674 de 28.04.2006, observó que: "*los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras personas protegidas, y las violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; y reafirma a este respecto que está dispuesto a considerar esas situaciones y, cuando proceda, a adoptar las medidas apropiadas*".

con responsabilidad" y "responsabilidad de proteger" e indicó cómo planeaba llevarlos a la práctica<sup>23</sup>.

En el sistema de seguridad hemisférico, la Organización de Estados Americanos discutió la necesidad de ampliar el concepto de seguridad para incluir las nociones de seguridad humana y de nuevas amenazas<sup>24</sup> desde la "Declaración de Bridgetown" (Barbados, junio de 2002) en que se acuñó por primera vez el concepto de "enfoque multidimensional"<sup>25</sup> y que la "Declaración sobre Seguridad Hemisférica" confirmó. Posteriormente el concepto se institucionalizó mediante la "Declaración de Nueva León" de 2004<sup>26</sup> y la creación en el 2005 de la "Secretaría de Seguridad Multidimensional" (SSM)<sup>27</sup> en la OEA, que está destinada a coordinar los esfuerzos en la lucha *"contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos"*.

En aplicación de estos acuerdos, se llevó a cabo en octubre de 2008 en Ciudad de México la primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas que concluyó con la suscripción de un importante instrumento: el "Compromiso por la seguridad pública en las Américas" que estableció expresamente la vinculación entre derechos humanos y seguridad pública:

*"La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos" "...las condiciones de seguridad pública mejoran mediante*

---

<sup>23</sup> GLOBAL POLICY FORUM. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World by BanKi-Moon. July 15, 2008. [en línea] <<http://www.globalpolicy.org/empire/humanint/2008/0715ban.htm>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>24</sup> ALVEAR, María Soledad. Ponencia de Chile en Asamblea General de la OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. PASOC, año 17, N° 3, julio septiembre, 2002. [en línea] <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f3f7103f5e2.pdf>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>25</sup> "Declaración de Nueva León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey del año 2004: *"Afirmando que los ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales"*.

<sup>26</sup> *"Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos y propósitos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la Ciudad de México en octubre de 2003, que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, así como en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos"*.

<sup>27</sup> *"La misión de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) es coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos, así como trabajar en la mitigación de los efectos perjudiciales de esas amenazas en la salud y bienestar de los ciudadanos y sociedades de los Estados miembros, y la prevención del abuso de sustancias psicotrópicas, la delincuencia y la violencia; el fortalecimiento institucional; la asistencia en asuntos jurídicos y legislativos; y la promoción de la salud y la educación"*.



*el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social*"<sup>28</sup>.

Actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se encuentra elaborando un "estudio regional" sobre seguridad pública y derechos humanos, destinado a orientar a los Estados miembros de la OEA en la definición de políticas públicas para "proteger a los habitantes del hemisferio, especialmente a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos"<sup>29</sup>.

El concepto de "seguridad humana" de la ONU se corresponde con el de "seguridad multidimensional" de la OEA. En ambos casos se trata de reformulaciones de las nociones tradicionales de la seguridad estatal -que hasta el momento poseían notorias influencias de la Guerra Fría- y cuyo foco de atención se traslada a la persona. Ambas visiones constituyen enfoques estratégicos susceptibles de diversas interpretaciones y que requieren la definición de políticas públicas que las implementen.

La diferencia entre ambas nociones estriba más bien en las obligaciones estratégicas que se impone a los Estados: las obligaciones de respeto de los derechos humanos son más acuciosas para los países del tercer mundo y a los países industrializados se les exige adicionalmente la tarea subsidiaria de contribuir a la protección de las poblaciones maltratadas por terceros Estados.

## **B) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL**

Los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, se encuentran en una relación de género y especie y en la práctica resultan conceptualizaciones complementarias. Ambas trazan estrategias que los Estados deben operacionalizar en el ámbito internacional, regional e interno.

La nueva dimensión de la seguridad posee entonces una extensión ética y otra normativa. En el plano ético promueve el respeto y la protección de las personas, y en el jurídico exige como consecuencia, la adhesión de los Estados al derecho internacional y especialmente al derecho internacional de los derechos humanos (Fuentes y Rojas, 2005). La seguridad humana es un concepto ligado al de la libertad y la dignidad humanas, dado que no es posible que el ser humano se sienta libre, si se siente inseguro (Cortés, 2003).

La redefinición del concepto de seguridad comenzó a fines de los años ochenta a partir del polémico artículo de Richard Ullmann "Redefining Security", que criticaba la visión estatal y céntrica que hasta entonces predominaba en los estudios de seguridad (Sotomayor, 2007). Más tarde el concepto de "seguridad humana" sustituiría efectivamente el antiguo

---

<sup>28</sup> OEA. Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas. México D.F., 7 y 8 de octubre de 2008. [en línea] <[http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc)> [consulta: 25 abril 2009].

<sup>29</sup> CIDH. Comunicado de prensa (15 de marzo 2007). CIDH urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos. [en línea] <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=691>> [consulta: 25 abril 2009].

paradigma de la "seguridad estatal" dando origen primero a la idea de "soberanía como responsabilidad" (Etzioni, 2005) y luego a la noción de "responsabilidad de proteger".

La "responsabilidad de proteger" conocida también como "R2P", consiste en el compromiso que asumen los Estados de prevenir, manejar los conflictos y proteger a sus ciudadanos especialmente de las atrocidades que significan los crímenes de genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (Deng, 2008). Como consecuencia se amplía el espectro del "*ius ad bellum*" o derecho de guerra, que es el término dado a la rama del derecho que define las razones legítimas por las que un Estado puede librar una guerra y se centra en ciertos criterios que hacen una guerra justa (Valencia, 2007)<sup>30</sup>. Si bien la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza y la amenaza de su empleo, la nueva doctrina plantea que en el evento que los Estados no sean capaces de proteger a las poblaciones vulnerables, la responsabilidad de auxilio la asume la comunidad internacional incluso empleando la fuerza militar como "*ultima ratio*".

La "responsabilidad de proteger" fue finalmente aceptada por toda la comunidad internacional en la Cumbre de Naciones Unidas efectuada en el año 2005 y zanjó la controversia ampliamente debatida entre los partidarios del "derecho de injerencia"<sup>31</sup> en boga en los años noventa y los seguidores de la pasividad indolente que permitió genocidios como los de Ruanda (1994) y Srebrenica (1995). Resolvió que si pese a la ayuda internacional, los Estados no pueden o no quieren brindar protección a su gente, entonces la comunidad internacional es la que adquiere la responsabilidad de involucrarse.

De esta manera el derecho internacional de los derechos humanos da hoy contenido normativo a la función disuasiva del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, y refuerza la legitimidad del uso de la fuerza para asegurar la responsabilidad penal y el castigo de los autores de crímenes que no solo afectan la paz y la seguridad internacionales, sino que afligen la vida y la dignidad de las personas de conformidad con el Estatuto de Roma.

La seguridad internacional aparece entonces vinculada a las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos, de sujetarse a las condiciones que establece el derecho internacional humanitario y de colaborar con la efectividad de la aplicación del derecho internacional penal.

### **C) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

El concepto de seguridad humana traslada la preocupación tradicional por la supervivencia del Estado, a la inquietud por la protección de la integridad de las personas. La nueva idea de seguridad engloba el concepto tradicional de seguridad nacional (estatal), de seguridad regional (hemisférica) y de seguridad global (internacional), enmarcándolas en un

<sup>30</sup> El "*ius in bellum*" o Derecho Internacional Humanitario (DIH), es el derecho que se aplica en la guerra, tanto para regular la conducción de las hostilidades (usualmente denominado Derecho de La Haya), como para proteger a las víctimas del conflicto (comúnmente llamado Derecho de Ginebra).

<sup>31</sup> Los autores Mario Bettati y Bernard Kouchner sostuvieron, a fines de los ochenta, que existía un "derecho" o "deber de injerencia" para asistir a los pueblos en peligro. Bajo esta premisa se produjeron las intervenciones militares en Irak en 1991, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Bosnia y Herzegovina en 1994, Liberia, Sierra Leona y Albania en 1997 y Kosovo en 1999.

significado único: la seguridad humana que abarca la seguridad física de la población, la protección de la dignidad de las personas, la protección contra riesgos provenientes tanto del ser humano como de la naturaleza y la entrega de asistencia humanitaria para todos aquellos que la necesitan (Deng, 2008).

Se entiende que la responsabilidad de garantizar la seguridad humana corresponde al Estado y que en un Estado democrático de derecho, estos deberes están sujetos a ciertos estándares internacionales mínimos fijados por el derecho internacional de los derechos humanos (Soto, 2008). Las obligaciones contraídas en el ámbito internacional mediante la suscripción de estos tratados, generan un tipo de deber específico estatal cuyo objetivo consiste en dar protección a sus propios ciudadanos (Cancado, 2006).

Las obligaciones genéricas más importantes que contraen los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos consisten en las de respetar y garantizar la vigencia de tales derechos. La obligación de "respetar" exige al Estado y a sus agentes que no violen los derechos humanos establecidos en los tratados (constituye una obligación de no hacer o de inhibirse) y mediante la obligación de "garantizar" se exige el emprendimiento de acciones legislativas, judiciales y administrativas que aseguren que todas las personas estén en condiciones de ejercer sus derechos (constituye una obligación de hacer o de ejecutar). La obligación de "garantizar" que imponen los derechos humanos a los Estados, también importa los deberes de prevenir, castigar y sancionar las infracciones que se cometan contra las personas a través de sistemas policiales y de persecución penal eficientes.

En el nuevo esquema de seguridad hemisférica la tranquilidad de las personas se encuentra interrelacionada, de manera que una crisis que afecte a una comunidad, al mismo tiempo constituirá una crisis a la seguridad humana. En Latinoamérica los principales factores de riesgo para la seguridad humana lo constituyen la gobernabilidad, la inseguridad pública y la violencia organizada (Rojas, 2007). La seguridad pública (o ciudadana) se convierte entonces en el mayor desafío hemisférico para la seguridad humana y debe abordarse no solo con urgencia, sino con el cuidado de mantener las funciones de las fuerzas de seguridad y de defensa dentro de sus atribuciones constitucionales, sujetas al control jurisdiccional y político, y dando plena eficacia a los derechos fundamentales de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en este sentido que: *"el fortalecimiento de los sistemas democráticos sobre la base del respeto de los derechos humanos puede contribuir a erradicar situaciones disfuncionales en las que se confrontan los derechos humanos individuales y la seguridad colectiva a fin de asegurar el goce y ejercicio del derecho a vivir con seguridad"*<sup>32</sup>.

#### **4. CONCLUSIONES**

Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas: el sistema internacional de Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano o hemisférico de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos después de la Guerra Fría cambiaron de

---

<sup>32</sup> CATÓN, Santiago. Presentación en nombre del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, 17 de enero de 2008. [en línea] <[http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/CP19529T04.doc/](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP19529T04.doc/)> [consulta: 25 abril 2009].

paradigma y ampliaron la dimensión de la seguridad, trasladando el enfoque desde la preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional) a la conservación de la vida y dignidad humanas.

En el sistema internacional la noción de "seguridad humana" dio origen a la doctrina actualmente en boga de la "responsabilidad de proteger" que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención en casos de atentados graves contra las personas.

En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la "seguridad multidimensional" propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de "limitación" del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

La nueva dimensión de la seguridad -humana y multidimensional- otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.

La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica, impone un marco conceptual, jurídico y político que demanda a los Estados la implementación de nuevas políticas públicas de seguridad y defensa en las Américas. Por una parte, obliga a fortalecer la coordinación internacional a través de los foros que proporciona el sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. De otro lado, impone la necesidad de adecuación normativa e institucional para recoger los desafíos de prevención que plantean las amenazas transnacionales. Este nuevo esquema significará por tanto una transformación valórica y profesional de todas las instituciones a cargo de la defensa, la seguridad y la justicia.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALVEAR, María Soledad (2002). Ponencia de Chile en Asamblea General de OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. 17 (3): 52-53, sept.
- BENÍTEZ MANAUS, Raúl (2004) Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Revista CIDOB d' Afers Internacionals, 64: 49-70, ene.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio (2006). El Derecho internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI, Santiago, Editorial Jurídica.
- CORTÉS, Carlos (2003). Elogio de la Convivencia. San José, Universidad para la Paz, 234 p.
- DENG, Francis y MÉNDEZ, Juan (2008). Seguridad Internacional y Derechos Humanos. En: TRABUCCO, Elia (Editora). Derechos Humanos Hoy, Balance Internacional. Chile, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, pp.81-91.

- ETZIONI, Amitai. Sovereignty as Responsibility. The Institute for Communitarian Policy Studies. The George Washington University. [en línea] <<http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/A347a-SoverigntyasResponsibility-orbis.pdf>.> [consulta: 12 abril 2009].
- FUENTES, Claudia y ROJAS, Francisco (2005). Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe. París, UNESCO, 213 p.
- GASPAR, Gabriel (2003). Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría. En: ROSAS, María Cristina (Coord.) Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.
- HARDY Videla, D. La Seguridad Cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución [en línea]: Revista de Marina N° 6, 2003. Valparaíso, Chile, [en línea] <<http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>.> [consulta: 12 abril 2009].
- MORILLAS BASSEDAS, Pol (2007). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico. Revista CIDOB d'Afers Internacional, 76: 47-58, ene.
- NIKKEN, Pedro. Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José, Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH). [en línea] <<http://www.defensoria.gob.vg/detalle.asp?sec=1407&id=884&plantilla=8>.> [consulta: 13 abril 2009].
- PÉREZ DE ARMIÑÓN, Karlos (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. Revista CIDOB d'Afers internacionales, 76: 56-77, ene.
- RESTREPO, César (2004). La Nueva Seguridad Hemisférica. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 189 p.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. El rol de la defensa en materias no militares. Cooperación, coordinación y acción colectiva. En: Primera Conferencia Temática de Ministros de Defensa de las Américas (2007, Costa Rica). Consultas a la sociedad civil, [en línea], de: <http://www.cdma2008.ca/pdfA/VIIICMD-ConsultaSoCivil-CR20071%20Francisco%20Rojas3.pdf> [consulta: 10 abril 2009].
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2007). La integración regional: un proyecto político estratégico. San José de Costa Rica (III Informe del Secretario General de FLACSO).
- ROJAS ARAVENA, Francisco. Crimen y violencia en las Américas. [en línea] <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf>.> [consulta: 13 abril 2009].
- ROSAS, María Cristina (2003). Existe la seguridad hemisférica? En: ROSAS, María Cristina (Coord.) Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.

- SOTO, Daniel (2008). Estándares internacionales de justicia criminal y reformas a la justicia militar en Chile. *Revista Académica*. 47: 145-160.
- SOTO, Daniel (2008). Desafíos para una nueva política de participación del Estado de Chile en operaciones de paz. *Revista Política y Estrategia*. 112: 75-92, dic.
- SOTOMAYOR VELÁSQUEZ, Arturo. La seguridad internacional: viejo vino en botellas nuevas. *Rev. Cienc. Polit.* 2007, vol. 27, no. 2, pp. 67-88. [en línea] <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci\\_art-text.](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci_art-text.)> [consulta: 12 abril 2009].
- VALENCIA, Alejandro (2007). *Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 509 p.



**15.  
DEMOCRACIA  
EN EL MUNDO.  
ORGANIZACIÓN  
DE LAS  
NACIONES  
UNIDAS (2012)**

## LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

La democracia es uno de los valores y principios básicos universales e indivisibles de las Naciones Unidas. Se basa en la voluntad libremente expresada por el pueblo y está estrechamente vinculada al imperio de la ley y al ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>2</sup>.

### La democracia en el derecho internacional

Si bien la Carta de las Naciones Unidas no incluye ninguna mención de la palabra «democracia», las palabras iniciales de la Carta, «Nosotros los Pueblos», reflejan el principio fundamental de la democracia de que la voluntad del pueblo es la fuente de legitimidad de los Estados soberanos y, por consiguiente, de las Naciones Unidas en su totalidad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en 1948, proyectó claramente el concepto de democracia declarando «que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno»<sup>3</sup>. La Declaración especifica los derechos que son esenciales para una participación política eficaz. Desde su aprobación, la Declaración ha inspirado la elaboración de constituciones en todo el mundo y ha contribuido notablemente a la aceptación mundial de la democracia como valor universal<sup>4</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece la base jurídica de los principios de democracia con arreglo al derecho internacional, en particular:

- La libertad de expresión (Artículo 19);
- La libertad de reunión pacífica (Artículo 21);
- El derecho a la libertad de asociación con otras personas (Artículo 22);
- El derecho y la oportunidad de tomar parte en la conducción de los asuntos públicos, directamente, o por conducto de representantes libremente elegidos (Artículo 25);
- El derecho al voto y a ser elegido en elecciones periódicas genuinas que se realizarán mediante el sufragio universal e igual y tendrán lugar por voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores. (Artículo 25).
- El Pacto es vinculante para aquellos Estados que lo han ratificado. Hasta julio de 2012, el número de partes del pacto era de 167, lo que constituye aproximadamente el 85% de los Miembros de las Naciones Unidas.

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas

<sup>2</sup> Párrafo 119 del Documento de Resultados de la Cumbre Mundial [A/RES/60/1]

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21

<sup>4</sup> In Larger Freedom A59/2005, párrafo 148



- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula que los 187 estados parte (julio de 2012) deben garantizar a las mujeres, en las mismas condiciones que a los hombres, el derecho a votar en las elecciones y a ser elegidas, y la participación en la vida pública y toma de decisiones (artículo 7).

### **Apoyo a la democracia alrededor del mundo**

Las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia y el buen gobierno son aplicadas por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), entre otros. Tales actividades son inseparables de la labor de las Naciones Unidas en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo y la paz y la seguridad, e incluyen:

- Ayuda a los parlamentos y las estructuras de gobierno local descentralizadas para mejorar los frenos y contrapesos que permiten el florecimiento de la democracia;
- Promoción de los derechos humanos, el imperio de la ley y el acceso a la justicia, ayudando a fortalecer la imparcialidad y eficacia de los mecanismos nacionales de derechos humanos y de los sistemas judiciales;
- Garantía de la libertad de expresión y acceso a la información mediante el fortalecimiento de la legislación y de la capacidad de los medios de información;
- Asistencia electoral y apoyo a largo plazo para los órganos de gestión electoral; y
- Promoción de la participación de la mujer en la vida pública y política.

Se proporcionan aproximadamente 1,500 millones de dólares anuales por conducto del PNUD solamente para apoyar los procesos democráticos alrededor del mundo, con lo que las Naciones Unidas constituyen uno de los mayores proveedores de cooperación técnica para la democracia y la gobernanza a nivel mundial./p>

La labor política de las Naciones Unidas exige que promueva resultados democráticos; los organismos de desarrollo tratan de promover las instituciones nacionales como los parlamentos, las comisiones electorales y los sistemas jurídicos que forman la base de toda democracia; y las actividades de derechos humanos apoyan la libertad de expresión y asociación, la participación y el imperio de la ley, todos los cuales son componentes críticos de la democracia.

## La Asamblea General de las Naciones Unidas y la democracia

Desde 1988, la Asamblea General ha aprobado por lo menos una resolución por año referente a algún aspecto de la democracia. La democracia ha surgido como tema fundamental en los resultados de las principales conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas desde el decenio de 1990, y entre las metas de desarrollo internacionalmente convenidas que produjeron, se incluyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Estados Miembros en la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, reafirmaron que «la democracia es un valor universal basado en la libertad libremente expresada del pueblo para determinar sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de su vida».<sup>5</sup>

El documento de resultados de la Cumbre también subraya que «la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente», y señala que «pese a que las democracias comparten características comunes, no existe un único modelo de democracia». Los Estados Miembros acordaron promover el aumento de la representación femenina en los órganos de decisión del gobierno, además de asegurar la igualdad de oportunidades para participar plenamente en el proceso político (párrafo 58g).

Cinco años antes, los dirigentes mundiales se comprometieron en la Declaración del Milenio a no escatimar esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el imperio de la ley, así como los derechos sociales y culturales para todos, y fortalecer la capacidad de todos los países para aplicar los principios y prácticas de democracia y respeto por los derechos humanos.<sup>6</sup>  
Primer Día Internacional de la Democracia

El 8 de noviembre de 2007, la Asamblea General proclamó el 15 de septiembre como Día Internacional de la Democracia, invitando a los Estados Miembros, el Sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales a conmemorar el Día. El Día Internacional de la Democracia proporciona una oportunidad de examinar el estado de la democracia en el mundo. La democracia es tanto un proceso como una meta, y sólo con la plena participación y el apoyo de la comunidad internacional, los órganos nacionales de gobierno, la sociedad civil y los individuos puede el ideal de democracia tornarse en realidad para ser disfrutado por todos, en todos lados.

---

<sup>5</sup> Documento de Resultados de la Cumbre Mundial, párrafo 185

<sup>6</sup> Resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General

**16. ÍNDICE DE  
DESARROLLO  
DEMOCRÁTICO  
DE AMÉRICA  
LATINA 2011.  
CAPÍTULO I.**

# IDD-LAT

2

0

1

1

ÍNDICE DE  
DESARROLLO  
DEMOCRÁTICO DE  
AMÉRICA LATINA



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

*PoliLat*





## PRESENTACIÓN DEL INFORME

*... la economía y la sociedad egipcia debe mejorar y queremos una sociedad mejor y más democrática, abierta hacia el mundo y siempre estaré al lado de los más pobres.*

Hosni Mubarak – 28/01/11<sup>1</sup>

Con este informe completamos diez años de medición del desarrollo democrático en América Latina. Ha sido un periodo intenso y apasionante de seguimiento y evaluación de lo que sucede con la democracia latinoamericana, en la cual hemos entendido y hemos colaborado con la tarea de innumerables académicos y de dirigentes políticos y sociales. Compartimos la preocupación por el desarrollo de la región, la construcción de ciudadanía y por la definición y ejecución de mejores políticas públicas en todos los países.

Nuestra satisfacción se transformará en festejo, y esa celebración la concretaremos en noviembre trabajando con dirigentes, comunicadores y politólogos, en Uruguay, para analizar el camino recorrido en estos años y las perspectivas regionales para la nueva década iniciada, durante el Seminario Internacional: Diez Años de Medición del Desarrollo Democrático Latinoamericano. De ese encuentro obtendremos también importantes opiniones que nos permitirán ajustar nuestra tarea y mejorar nuestros productos.

La medición del IDD-Lat 2011 no es portadora de buenas noticias. Superada la crisis económica internacional de 2009 –aunque nadie puede asegurarlo definitivamente–, la recuperación de índices económicos y sociales no estuvo acompañada por una mejora en los indicadores de democracia para los ciudadanos, ni en la calidad institucional, que son pilares fundamentales del desarrollo democrático.

El epígrafe de esta presentación, pronunciado por el ex presidente egipcio Hosni Mubarak días antes de su caída, enunciando grandes objetivos democráticos para apaciguar a su pueblo –movilizado en las revueltas que finalmente lograron su destitución–, representa un severo llamado para una dirigencia latinoamericana que parece estar más concentrada en mecanismos espurios de retención del poder obtenido, que en alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

Aunque no todas son malas noticias, las características de apego al orden institucional, la despersonalización del poder y liderazgo democrático, que han sido el signo distintivo de las últimas elecciones en Brasil, Uruguay y Chile, acaso puedan erigirse en un modelo a imitar por otros dirigentes en todas las latitudes de la región.

La democracia con sus instituciones y la política como instrumento de desarrollo, no son propiedad ni patrimonio exclusivo de persona ni partido alguno, aunque ésta parece una lección no aprendida por la mayoría de los dirigentes que acceden al poder en los países latinoamericanos. Retirarse del poder –en los tiempos constitucionales establecidos– es la mejor garantía de popularidad y respeto; sin embargo, buena parte de nuestros líderes encuentran en la etapa final de sus mandatos, *imperiosas y urgentes razones* que les obligan a torcer leyes y forzar mecanismos institucionales y políticos para asegurar la continuidad de su poder.

Parte imprescindible de ese proceso antidemocrático se origina en una infaltable corte de aduladores –generalmente funcionarios beneficiarios del poder–, que no sólo están dispuestos a demostrar la extrema necesidad de ese liderazgo personalista, sino también de facilitar y consentir las violaciones al espíritu de las leyes que establecen que el poder democrático tiene límites claros y precisos, en el tiempo y en las formas.

Esta anomalía institucional, como producto de una cultura basada en el caudillaje político, se ha convertido en un factor endémico de la democracia de varios países latinoamericanos, cuestión que va de la mano con el déficit histórico de construcción de ciudadanía que hemos destacado en informes anteriores como la principal cuestión a revertir para asegurar el desarrollo democrático en la región.

América Latina se ha destacado por sus programas exitosos de transferencias condicionadas, que han ayudado a combatir la pobreza. Ha caído levemente la desigualdad y la región se ha recuperado de la crisis económica de fines de 2008 más rápido que otras regiones. Pese a estos avances, persiste una profunda desigualdad, de ingresos, de género, territorial y étnica. Por otra parte, los avances en términos de democracia electoral no han significado una mejora en la calidad de la democracia.

Entre las grandes amenazas a la democracia latinoamericana se encuentran la inseguridad y el narcotráfico. Este desafío fundamental debe ser atacado con eficacia y con todas las armas disponibles en la democracia, particularmente

en aquellos Estados que han perdido en manos de la delincuencia organizada el pleno control de su territorio.

Los indicadores y los resultados del IDD-Lat nos hablan de estos problemas y constituyen una buena guía para detectar tanto esos factores estructurales, como las dificultades coyunturales que los países han tenido que enfrentar en el periodo de nuestra medición.

El desafío del desarrollo democrático latinoamericano continúa a la espera de dirigencias que ejerzan liderazgos democráticos: centrados en la transparencia y el respeto a las instituciones, pero también de ciudadanos que participen comprometida y honestamente en la construcción del bien común. Esperamos que este instrumento de diagnóstico de la salud democrática de los países sea de utilidad para quienes aspiran a alcanzar ese desafío.

Frank Priess  
*Fundación Konrad Adenauer*

Jorge Arias  
*Polilat.com*



## I. RESULTADOS DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO REGIONAL

### Fortalezas del Desarrollo Democrático Latinoamericano

- La cantidad y la intensidad de las crisis político-institucionales se han reducido y –ahora que los reclamos a la democracia aparecen en Europa y las rebeliones crecen en el mundo árabe– es menor la presencia pública de “indignados” con la democracia latinoamericana y con sus líderes.
- En promedio, la región ha venido mejorando sus indicadores económicos y sociales y parece haber sorteado la crisis económica internacional con mayor velocidad y menor impacto que otras regiones del mundo.
- América Latina superó los paradigmas de los noventa –con todas las reformas estructurales que ese proceso significó–, mediante un modelo de mayor presencia del Estado, más política social y con relativa apertura comercial. Estados más potentes han permitido profundizar las políticas redistributivas.
- Brasil, el país más grande de la región, ha mejorado su desarrollo democrático y su modelo de progreso sostenido, aunque es más lento que el de los países más desarrollados, ha comenzado a convertirse en referencia, incluso para líderes que hace poco sostenían posiciones antidemocráticas, como es el caso de

Ollanta Humala, el nuevo presidente de Perú.

- Superada la crisis en Honduras, ninguno de los países ha vivido, en este periodo, quiebres institucionales que pongan en riesgo la democracia, aunque Ecuador vivió situaciones institucionales traumáticas.
- La participación política de la mujer es sostenidamente creciente, con tres países que tienen a mujeres ejerciendo la presidencia simultáneamente.
- El sostenimiento de la democracia ha traído a la región una mejora para los sectores más postergados, aunque todavía falte camino por recorrer.

### Debilidades del Desarrollo Democrático Latinoamericano

- No se aprovechan, en todo su potencial, los beneficios de una etapa extraordinariamente positiva para la economía de los países latinoamericanos, de altos precios de sus productos exportables y menores costos de los bienes de mayor valor agregado.
- Brasil y México, los dos países más grandes, junto a otros más pequeños de la región, no logran superar un fuerte clima de violencia e

inseguridad, ante el alto número de víctimas. Esta situación afecta derechos y libertades fundamentales, e incluso impacta –por acción u omisión– en el sistema político-institucional.

- En algunos países se sigue un modelo de liderazgo no democrático, centrado en un personalismo mesiánico que debilita la institucionalidad y elimina la multiplicidad y diversidad de voces que caracterizan y fortalecen la democracia.
- Los grupos de países de bajo y mínimo desarrollo democrático continúan integrados por un alto número –diez en total– y representan más del 50% del conjunto evaluado.
- La democracia de las instituciones, aquella que tiene que ver con la calidad de las instituciones y la eficiencia política, se encuentra en la mayor parte de los países en un nivel de aplazo.
- Igual condición se repite para la democracia de los ciudadanos, o sea aquella que determina el respeto de las libertades civiles y de los derechos políticos.

### Análisis de resultados

El impacto social de la crisis económica internacional de 2009 en conjunto con la propia dinámica de los países y la caída registrada en los promedios de la Democracia de los Ciudadanos (Dimensión II) y en la Democracia de las Instituciones (Dimensión III), provocan una nueva caída en la curva ascendente que había presentado el

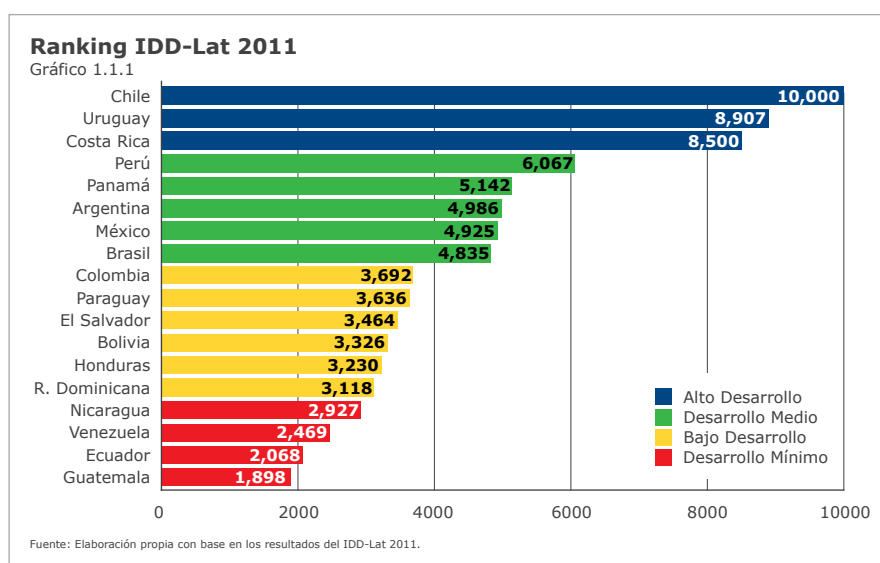
promedio del Desarrollo Democrático en la región, durante el sexenio 2003-2008.

Se repite la situación del último año y el desarrollo democrático latinoamericano experimenta una nueva caída de 5,8% en el promedio regional.

Como en todos los años de nuestra medición, Chile, Uruguay y Costa Rica se destacan del resto de los países por su alto desarrollo democrático con valores de 10,000, 8,907 y 8,500 respectivamente (Gráfico 1.1.1). Sin embargo, Uruguay y Costa Rica presentan peores resultados con respecto a la medición de 2010; en ambos casos descienden en más de 8%. El primero por retrocesos en las Dimensiones II y III y el segundo porque no ha superado los efectos de la crisis de 2009 y presenta comportamientos negativos en las Subdimensiones Económica y Social.

Perú, que ha venido mejorando medición tras medición en los últimos siete años, Panamá, Argentina, México y Brasil (este último por primera vez) integran el bloque que denominamos de “desarrollo medio”. Junto a los tres mencionados en el párrafo anterior, conforman el conjunto de ocho países que superan el promedio regional. El resto presenta bajo o mínimo desarrollo democrático, tales como Colombia, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Honduras y República Dominicana.

Este año se destaca la caída de Guatemala por el descenso muy importante que registra en la Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política y por su retroceso en la Dimensión Derechos



Entre los aspectos relevantes del desarrollo democrático regional, este año destacamos:

- La democracia de las instituciones, aquella que tiene que ver con la calidad de las instituciones y la eficiencia política, se encuentra en la mayor parte de los países en un nivel de aplazo.
- Igual condición se repite para la democracia de los ciudadanos, o sea aquella que determina el respeto de las libertades civiles y de los derechos políticos.
- La ascendente curva de resultados económicos del ejercicio del poder democrático en la región tiene que ver más con la onda de recuperación de la economía mundial y con el precio de los commodities, que con la eficacia de las políticas nacionales.

Políticos y Libertades Civiles. Nicaragua abandona el grupo de bajo desarrollo para integrar este año, junto a Venezuela, Ecuador y Guatemala, el grupo de desarrollo democrático mínimo.

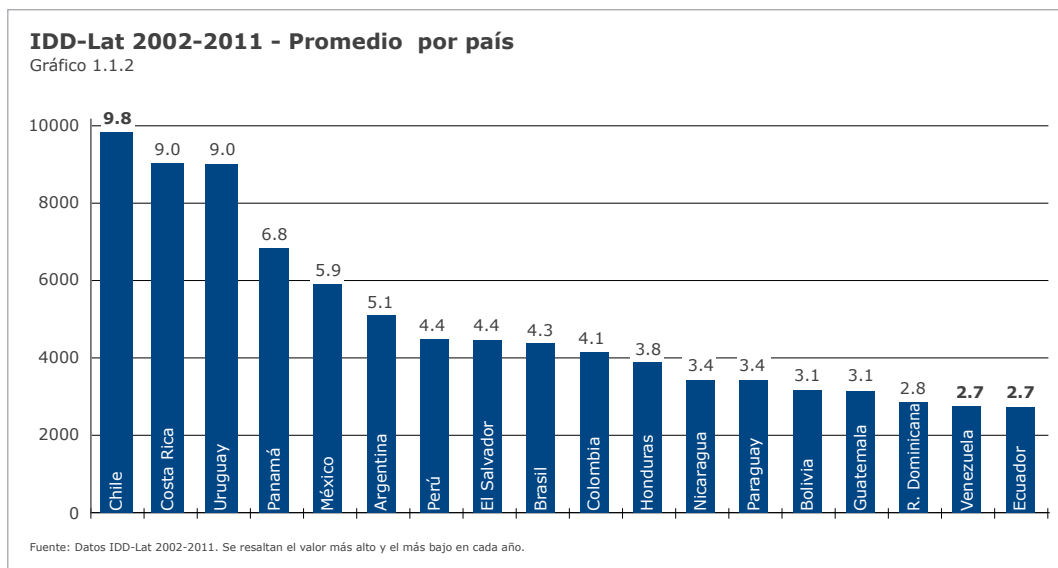
#### Periodo 2002-2011:

Después de haber alcanzado el valor máximo de la serie en la medición de 2009, con 5,238 puntos, el desarrollo democrático regional presenta dos años

consecutivos de caída, y el promedio de este año, con 4,622 puntos, es incluso inferior al peor valor de la serie (4,647) alcanzado en 2004 (Tabla 1.1).

Es interesante observar, tras diez años de medición, el comportamiento promedio de los países en la serie (Gráfico 1.1.2).

Nuevamente destacan Chile, Costa Rica y Uruguay por encima de los nueve puntos y tan sólo Panamá, México y Argentina le siguen en un nivel alejado,



**Tabla 1.1: América Latina (18 países).**  
Serie de los puntajes obtenidos en el Índice de Desarrollo Democrático, años 2002 a 2011

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>	5,247	3,900	3,918	4,337	5,330	6,123	5,731	5,852	5,657	4,986
<b>Bolivia</b>	4,150	2,883	3,343	3,528	2,726	3,281	2,843	<b>2,593</b>	3,079	3,326
<b>Brasil</b>	3,932	5,028	3,348	3,820	4,468	4,582	4,520	4,514	4,691	4,835
<b>Colombia</b>	5,254	4,218	3,054	2,993	4,362	4,778	4,660	4,053	4,305	3,692
<b>Costa Rica</b>	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704	9,706	10,000	9,696	9,252	8,500
<b>Chile</b>	8,757	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>	9,670	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>	<b>10,000</b>
<b>Ecuador</b>	<b>1,694</b>	<b>2,376</b>	3,122	3,658	2,237	3,206	2,521	3,484	2,931	2,068
<b>El Salvador</b>	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718	3,967	4,184	3,490	3,526	3,464
<b>Guatemala</b>	3,992	2,928	3,884	<b>1,648</b>	3,834	3,502	3,444	3,284	2,999	<b>1,898</b>
<b>Honduras</b>	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431	4,780	4,408	3,859	<b>2,537</b>	3,230
<b>México</b>	6,340	6,623	6,136	5,522	5,917	5,566	6,135	6,490	5,455	4,925
<b>Nicaragua</b>	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151	<b>2,730</b>	3,860	3,795	3,039	2,927
<b>Panamá</b>	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828	6,452	6,503	7,191	6,127	5,142
<b>Paraguay</b>	2,255	3,214	1,689	4,493	3,745	3,880	3,861	3,860	3,621	3,636
<b>Perú</b>	4,352	3,602	3,688	3,126	3,590	4,107	5,020	5,587	5,765	6,067
<b>R. Dominicana</b>	--	--	4,631	3,823	4,187	2,900	3,577	3,677	2,741	3,118
<b>Uruguay</b>	<b>10,000</b>	9,766	7,517	8,355	8,397	9,384	8,717	9,262	9,732	8,907
<b>Venezuela</b>	2,243	2,811	<b>1,552</b>	2,581	2,720	2,848	3,258	3,591	3,354	2,469
<b>Promedio</b>	5,101	5,166	4,647	4,818	5,019	5,100	5,162	5,238	4,934	4,622

Fuente: Datos IDD-Lat 2002-2011. Se resaltan el valor más alto y el más bajo en cada año.

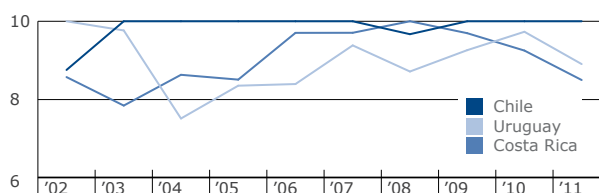
pero todavía por encima del promedio regional.

Los aspectos significativos de la evolución de los países en los diez años de medición del desarrollo democrático en la región fueron volcados gráficamente, agrupando a los países en bloques de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado:

- **Alto desarrollo:** Son tres los países que se distinguen en todo el periodo por la excelente puntuación obtenida: Chile, Uruguay y Costa Rica (Gráfico 1.2). Entre ellos, a su vez, Chile destaca por haber ocupado el sitio de mayor desarrollo en ocho de los diez periodos de medición.
- **Desarrollo medio:** Los países de mayor peso económico y poblacional presentan un comportamiento muy disparate que termina llevándolos a posiciones intermedias. En ese grupo se ubican por su IDD-Lat 2011: Argentina, Brasil y México, además de Panamá y Perú (Gráfico 1.3).
- **Bajo desarrollo:** El numeroso grupo de países que integran el grupo de bajo desarrollo (debajo de 4,5 puntos y encima de 3,0 puntos), está integrado este año por los siguientes países: Colombia, El Salvador, Paraguay, Bolivia, Honduras y República Dominicana (Gráfico 1.4), aunque estos últimos no se ubican en la zona de mínimo desarrollo por centésimas.
- El grupo de países de **Desarrollo mínimo** está integrado por Nicaragua, Ecuador, Guatemala y Venezuela (Gráfico 1.5). Con los

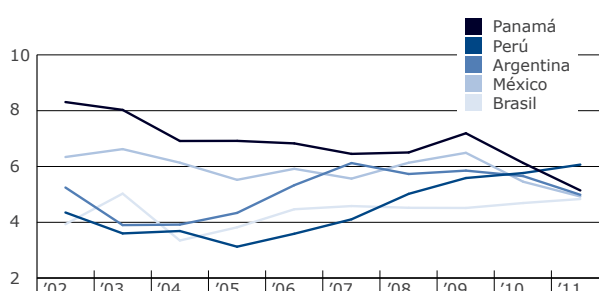
### Países de Alto Desarrollo Democrático

Gráfico 1.2



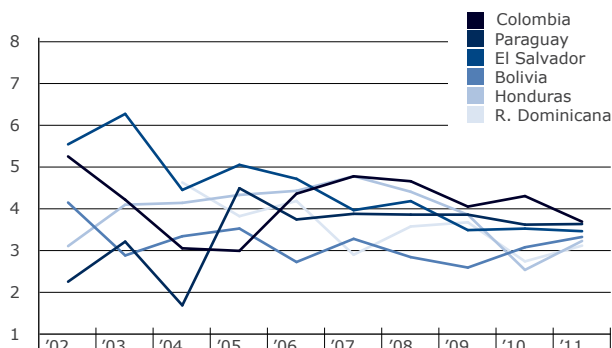
### Desarrollo Democrático Medio

Gráfico 1.3



### Países de Bajo Desarrollo Democrático

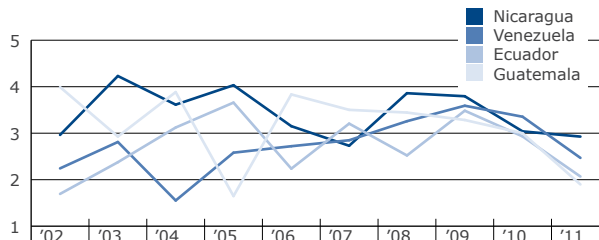
Gráfico 1.4



NOTA: República Dominicana se integra a partir del año 2004.

### Países de Desarrollo Democrático Mínimo

Gráfico 1.5



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2011.

valores obtenidos este año, Bolivia, Honduras y República Dominicana abandonaron este grupo; en cambio, Venezuela se integra otra vez al bloque tras su caída de un 25%. Ecuador Guatemala y Venezuela presentan ahora el valor más bajo de 2010, que correspondía entonces a Honduras (2,537 puntos).

### Comparación 2011-2010

En el análisis de la evolución general del desarrollo democrático en relación con la medición del año anterior, destacamos:

- En el informe 2011, son once los países (61,1%) que empeoran en sus valores de *democracia del ciudadano*, Dimensión de Respeto de Derechos y Libertades.
- En tanto, doce países (66,7%) empeoran en su *democracia de las instituciones*, Dimensión de Calidad Institucional y Eficiencia Política.
- Por otro lado, en lo referido a los *resultados de la gestión democrática*, Dimensión Poder Efectivo para Gobernar, ocho países (44,4%) empeoran su resultado en la Subdimensión Social, situación que advertimos en la edición 2010, debido al rezago en la medición de indicadores sociales que se iba a trasladar a este año.
- En la misma Dimensión de *resultados de la gestión democrática*, pero en la Subdimensión Económica, y en clara demostración de que los efectos de la crisis económica internacional de 2009 han desaparecido,

doce países avanzan y sólo el 33% de los países analizados no ha logrado una buena recuperación.

- En la evolución general del *desarrollo democrático* –que integra los resultados de todas las dimensiones– son diez los países (55,5% del total) que caen respecto de la medición del año anterior.

En relación con el *comportamiento de los países*, la evolución del IDD-Lat 2011 respecto del año anterior indica que los países que mejoran o se mantienen son: Chile, que continúa obteniendo el mejor valor regional; Perú, que eleva su puntuación en 5,2%; Brasil, que mejora nuevamente 3,1%; Bolivia, con un índice superior en casi 8%; Honduras, que aunque mejora en más de 27% y logra salir del último lugar del ranking 2010, no se recupera totalmente de la fuerte caída generada por la crisis institucional del año anterior; Paraguay, con apenas una mejora de 0,4%, y República Dominicana que sube en su puntuación un 13,7% (Gráfico 1.6).

Es decir, sólo siete de los dieciocho países evaluados (38,9%) logró mantenerse o superar su performance del año anterior. La puntuación de los once países restantes (61,1% del total) cae respecto de los valores obtenidos en 2010.

Este comportamiento, que reafirma el quiebre de la tendencia creciente de desarrollo democrático que se mostraba en años anteriores, lamentablemente no se debe a las consecuencias del impacto que la crisis internacional generó en la mayoría de las variables económicas y sociales de los países de

la región, sino –lo que es preocupante– por el retroceso que reflejaron en los indicadores que integran las dimensiones que miden la democracia de los ciudadanos y de las instituciones.

Entre los países que tuvieron un comportamiento negativo, el máximo nivel de caída se observa en Guatemala (36,7%) donde se evidencia un importante deterioro de la calidad de sus instituciones que pareciera impactar negativamente en su capacidad de generar mejores condiciones de desarrollo económico y social.

En orden de caída le siguen Ecuador (29,4%); Venezuela (26,4%); Panamá (16,1%); Colombia (14,3%); Argentina (11,9%); México (9,7%); Uruguay (8,5%); Costa Rica (8,1%), Nicaragua (3,7%) y El Salvador (1,8%).

### **Dimensión de Derechos Políticos y Libertades Civiles – *democracia de los ciudadanos***

En la dimensión que mide el desarrollo democrático desde la óptica del ciudadano, o sea desde las condiciones para que ejerza sus derechos y libertades, se observa nuevamente una leve caída en el promedio general de 3,5%.

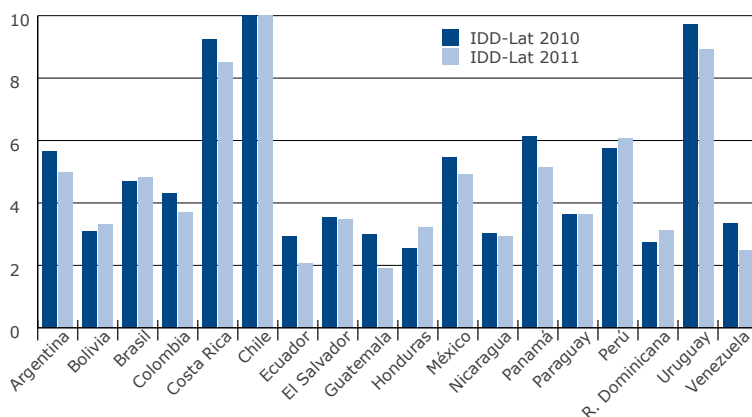
Chile, Costa Rica y Uruguay, en ese orden, lideran el ranking de esta dimensión (Tabla 1.2).

Argentina, Panamá, Perú y Bolivia completan el grupo que supera el promedio regional. Los restantes once países se ubican por debajo del promedio.

En la comparación con el año anterior, la mejor evolución interanual la

### **Comparación valores 2011 - 2010**

Gráfico 1.6



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2010 y 2011.

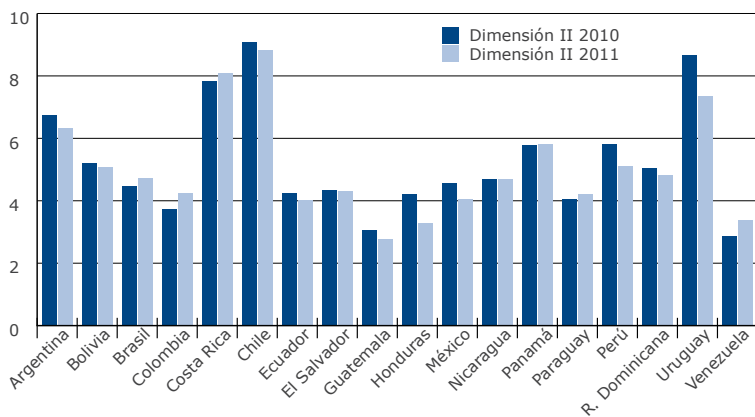
**Tabla 1.2 América Latina (18 países)  
Puntaje obtenido en la Dimensión II  
del IDD-Lat 2011**

País	Dimensión II 2011
Chile	6,427
Costa Rica	5,145
Uruguay	4,794
Argentina	4,317
Panamá	8,207
Perú	8,974
Bolivia	4,088
R. Dominicana	4,357
Brasil	2,795
Nicaragua	3,335
El Salvador	4,106
Colombia	4,762
Paraguay	5,896
México	4,275
Ecuador	5,194
Venezuela	4,880
Honduras	7,459
Guatemala	3,423

Fuente: IDD-Lat 2011.

**Variación Índice de Derechos y Libertades**

Gráfico 1.7



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2010 y 2011.

presenta Venezuela, que mejora 17,9%, seguido por Colombia que incrementa su índice en 14,3% (Gráfico 1.7). Esto no significa que ambos países se hayan convertido en iconos del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles. Por el contrario, en el caso de Venezuela, que es castigada con un peor puntaje en el Índice de Libertades Civiles 2011. Su mejor puntaje en esta dimensión se debe a una mayor participación política de la ciudadanía en las últimas elecciones realizadas en 2010 con respecto a las de 2006, aunque sin alcanzar el valor de las elecciones de 2001. De todos modos, Venezuela ocupa el lugar 16° entre dieciocho países, muy por debajo del valor promedio de la región. Y el otro indicador que posibilita el ascenso de Venezuela en esta dimensión es el de la participación de la mujer en las esferas del Estado, que supera el promedio de la región.

En el caso de Colombia, pese a su mejora en comparación con el año

anterior, se ubica en el 12° lugar entre los dieciocho países, sin alcanzar todavía el promedio regional.

Las caídas más importantes en la comparación con los valores de 2010 se observan en Honduras, Uruguay, Perú, México y Guatemala. Los países que caen levemente son Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador y República Dominicana.

Los demás países presentan leves variaciones en torno a la puntuación obtenida el año anterior.

El peor comportamiento en esta dimensión se observa en el indicador de Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad que tuvo una caída general de 37% respecto del año anterior.

La construcción de ciudadanía con estados democráticos que resguarden y promuevan el libre ejercicio de derechos y libertades, continúa siendo uno de los déficits del desarrollo democrático, en la mayor parte de los países de la región, según la medición del IDD-Lat 2011.

**Dimensión Calidad Institucional y Eficiencia Política**

En lo relativo a la dimensión que analiza la calidad institucional y política de los países, Chile supera a Costa Rica y, en valores muy próximos, se ubica Uruguay (Tabla 1.3).

Perú y Paraguay completan el reducido conjunto de sólo cinco países que han logrado este año superar el promedio regional en esta dimensión del desarrollo democrático.



**Tabla 1.3 América Latina (18 países)**  
Puntaje obtenido en la Dimensión III  
del IDD-Lat 2011

País	Dimensión III 2011
Chile	8,683
Costa Rica	7,919
Uruguay	7,786
Perú	6,893
Paraguay	5,131
Honduras	4,352
Panamá	4,317
México	4,289
R. Dominicana	3,990
El Salvador	3,894
Bolivia	3,835
Brasil	3,458
Colombia	3,439
Nicaragua	3,203
Guatemala	3,022
Argentina	1,797
Ecuador	1,558
Venezuela	1,228

Fuente: IDD-Lat 2011.

Los otros trece países están por debajo de ese promedio.

Las caídas más notorias se observan en Venezuela (63,8%), y alcanzan a todos los indicadores de calidad institucional, y Ecuador (55,1%), en este caso como consecuencia lógica de su crisis político-institucional de diciembre de 2010.

Destaca también la caída de Argentina que empeora 44,4% respecto de la puntuación obtenida el año anterior (Gráfico 1.8), fundamentalmente por los peores resultados en los indicadores de Puntaje en el Índice de Percepción de Corrupción y Desestabilización de la Democracia.

### Mujeres al poder

La debilidad democrática está asociada también a los vacíos de representación producidos cuando las autoridades públicas electas no reflejan la diversidad existente en una comunidad, los ciudadanos y ciudadanas no gozan de un derecho efectivo para presentarse y competir en cargos públicos y/o existe una escasa efectividad por parte de los representantes para mediar entre sus intereses y el sistema político.

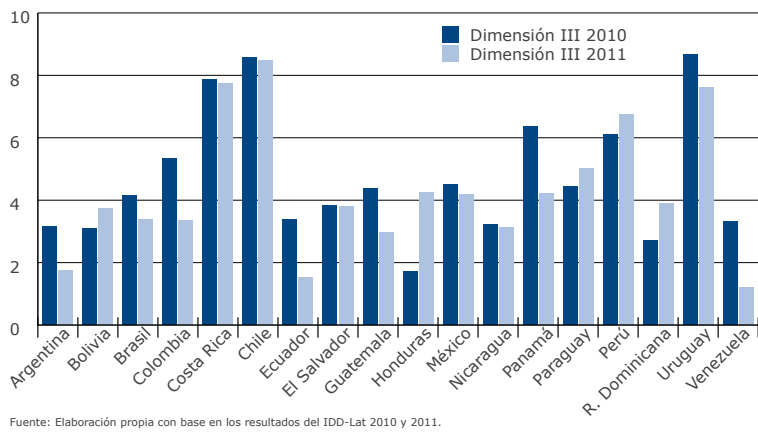
A lo largo de las mediciones del IDD-Lat observamos un incremento de la participación de la mujer en la vida política de sus países. Desde el año 2002 hasta el 2011, de un promedio de participación de la mujer en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de 7,8%, América Latina pasó a 22,9%, triplicando el valor en pocos años.

En el Poder Ejecutivo, la presencia femenina no ha sido una de las características sobresalientes de los países de la región; sin embargo, en la actualidad cuenta con tres mujeres en la máxima magistratura: Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Dilma Rousseff, en Brasil y Laura Chinchilla Miranda, en Costa Rica. Repitiendo el fenómeno de pocos años atrás cuando se había dado el mismo caso con la presencia de mujeres presidentes en: Chile, con Michelle Bachelet; Nicaragua, con Violeta Chamorro, y en Panamá con Mireya Moscoso.

En gran parte de Latinoamérica se está dando una tendencia cada vez mayor hacia el incremento del sistema de cuotas y paridad de género (tanto en elecciones nacionales, regionales como locales), con la finalidad de lograr una mayor participación política de la mujer como condición indispensable para el fortalecimiento de una democracia realmente inclusiva, más legítima y representativa. Con ello se busca revertir la inequidad entre los géneros, para superar un pasado de exclusión política de las mujeres en la región.

**Variación Calidad Institucional y Eficiencia Política**

Gráfico 1.8



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2010 y 2011.

Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, México, Nicaragua y Uruguay completan el grupo de países que no logran, este año, mejorar su calidad institucional y eficiencia política.

Perú y Paraguay logran importantes mejoras en esta dimensión y superan el promedio regional. Por otro lado, Honduras y República Dominicana encabezan el grupo, también obtienen mejores resultados, acompañados por Bolivia, aunque todos ellos permanecen en un nivel mínimo de democracia institucional.

En esta dimensión, que evalúa el desarrollo democrático de las instituciones y de los sistemas políticos, tres cuartas partes de los dieciocho países evaluados no alcanzan el promedio regional. Esto revela que el respeto y la valoración de la calidad institucional y de la eficiencia política no constituyen activos destacados en la cultura democrática regional.

**Dimensión Poder Efectivo para Gobernar**

**• Subdimensión Desarrollo Social y Humano**

El primer aspecto saliente del análisis de la Subdimensión Social es que diez países, es decir, que más de la mitad del conjunto analizado, han mejorado su puntuación con respecto al año anterior, y entre ellos los que más lo han hecho se encuentran Honduras, Brasil, Argentina y Uruguay (Gráfico 1.9).

Entre los países que han obtenido una puntuación inferior a la de 2010 destacan por la gravedad de su caída: Bolivia, Panamá y Paraguay.

La estabilidad del valor promedio de esta subdimensión en la región es producto del equilibrio entre mejoras sustanciales en los subíndices de Salud y Educación, en el indicador de Personas Bajo la Línea de la Pobreza y magros progresos en el indicador de Desempleo Urbano, repitiendo el comportamiento de 2010, donde se quebró la curva positiva que se había manifestado desde 2004 hasta 2009 inclusive.

A pesar de algunos indicios de recuperación, la tasa de desempleo, en promedio, no muestra las cifras que se requieren para lograr una estabilización inicial y un posterior crecimiento sostenido.

Igualmente, debe señalarse que la crisis financiera no causó el grave impacto que se había pronosticado en América Latina y la tasa de desempleo se ubicó en 8,5% durante 2010, aumentando 0,8 puntos porcentuales. Esto fue debido a que la recuperación económica, que comenzó a dar claras señales a

**Tabla 1.4 América Latina (18 países)**  
Puntaje obtenido en la Dimensión IV,  
Subdimensión Social del IDD-Lat 2011

País	Subdim. IV Social 2011
Uruguay	2,012
Argentina	1,918
Chile	1,840
Costa Rica	1,680
Brasil	1,154
México	0,336
Honduras	0,089
Panamá	-0,166
Bolivia	-0,214
Perú	-0,399
El Salvador	-0,430
Nicaragua	-0,442
Venezuela	-0,548
Colombia	-0,743
Paraguay	-1,109
Ecuador	-1,442
Guatemala	-1,687
R. Dominicana	-1,849

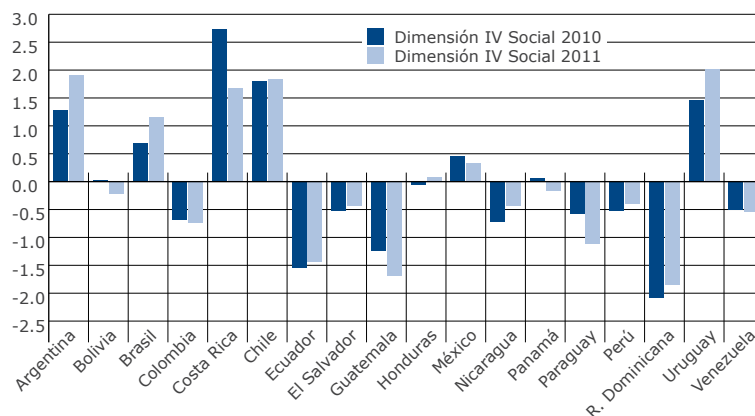
Fuente: IDD-Lat 2011.

mediados de 2009, influyó de manera positiva, junto con la aplicación de políticas anticíclicas.

Sin embargo, hay que señalar que persiste un alto nivel de desempleo, así como un déficit de empleos formales, por lo que los países de la región deberán continuar haciendo los mayores esfuerzos posibles para aumentar las oportunidades y mejorar las condiciones laborales de la población, que si bien han mostrado signos de recuperación, no logran alcanzar aún un desarrollo efectivo y sostenido. La realidad es que las economías pueden ir mejor,

### Variación Subdimensión Social

Gráfico 1.9



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Índice de Desarrollo Democrático 2010 y 2011.

pero mientras la gente no tenga mayor acceso a un trabajo decente e ingresos suficientes, la recuperación no será real ni sostenible.

Los logros en materia de lucha contra la pobreza han llevado a que la situación actual sea más favorable que la observada durante las dos décadas pasadas.

Es destacable que no sólo las actuales tasas de pobreza e indigencia se encuentran muy por debajo de las de 1990, cuando prácticamente la mitad de los latinoamericanos no tenía ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, sino que el número de personas pobres se sitúa en alrededor de veinte millones de personas menos que las alcanzadas por este fenómeno en aquel año.

Referente a la tasa de pobreza, todos los países de la región continúan presentando un valor menor al registrado en nuestra primera medición, del año 2002, salvo Costa Rica, El Salvador y Uruguay. Ahora, si comparamos los

### La enfermedad del poder

La escasa calidad institucional en América Latina parece directamente emparentada a lo que se conoce como *síndrome de hybris* (o hubris) –*enfermedad de la arrogancia, o borrachera de poder*–, patología que se evidencia en muchos exponentes en todos los niveles de la dirigencia regional. Los griegos fueron los primeros en utilizar la palabra “hybris” para definir al héroe que conquista la gloria y que, ebrio de poder y de éxito, comienza a comportarse como un dios, capaz de cualquier cosa. Aristóteles, en su *Retórica*, lo define de este modo: “El placer que se busca en un acto de *hybris* consiste en mostrar a los demás nuestra superioridad”.

A David Owen, médico neurólogo y ex ministro de Sanidad y de Asuntos Exteriores británico, se debe la descripción del desequilibrio emocional que padecen algunos políticos, y que él denomina *síndrome de hybris*. Se trata de una patología que afecta a determinados políticos con alta responsabilidad de gobierno, que se inicia desde una megalomanía instaurada y termina en una paranoia acentuada. Una persona más o menos normal de repente alcanza el poder y al principio le asalta la duda de si será capaz de desarrollar esa actividad engrandecida de la política. Pero pronto sale de la duda porque empieza a merodearle una legión de incondicionales que no cesan de felicitarle, darle palmaditas en la espalda y recibir halagos, reconociéndole su valía.

Si al principio ese dirigente dudaba de su capacidad, empieza a transformar las dudas en seguridades, y comienza a pensar que todo lo bueno que sucede es mérito propio. Luego pasa a una siguiente fase en la que cree totalmente en todo lo que hace y dice, y el iluminismo se apodera de él. Su mundo se hace amplio y el de los demás estrecho; el suyo ilimitado y el de los demás, casi inexistente. Se convierte en infalible y se cree insustituible. Y todo aquel que no asume sus ideas o las rebate, se vuelve un enemigo personal que pierde todos sus derechos.

No sería justo decir que el síndrome afecta solamente a los políticos latinoamericanos, sin embargo sería bueno que los partidos que impulsan estos liderazgos pusieran énfasis en la detección temprana de algunos síntomas para aplicar correctivos. Los controles preventivos debieran orientarse a detectar y controlar:

- Una propensión narcisista a ver su mundo principalmente como un escenario donde ejercitar su poder y buscar la gloria.
- Una preocupación desmedida por la imagen y la presentación.
- Un modo mesiánico de comentar los asuntos corrientes con tendencia a la exaltación.
- Una identificación con la nación hasta el extremo de pretender que su punto de vista y sus intereses son idénticos.
- Una excesiva confianza en su propio juicio y un desprecio por los consejos o las críticas de los demás.
- Un enfoque personal exagerado, tendiente a la omnipotencia, de lo que son capaces de llevar a cabo.
- Una creencia de que antes que rendir cuentas ante la sociedad en la que viven, la Corte ante la cual deben responder es: la Historia o Dios. Y esa Corte les rendirá honores.
- Pérdida de contacto con la realidad, a menudo vinculada con un aislamiento paulatino.

valores obtenidos en el IDD-Lat 2011 con respecto a 2010, Argentina es el país que ha mejorado más su puntuación en este indicador, y le acompañan en este sendero, aunque en una menor proporción, Uruguay, Colombia y Chile, en ese orden. En el otro extremo, las disminuciones anuales en Brasil, República Dominicana, Paraguay y Panamá fueron inferiores a 10%.

Es decir, pese a los pocos avances en materia de libertades, derechos e instituciones, el funcionamiento de la democracia ha logrado una mejora para los sectores más necesitados, aunque todavía falte camino por recorrer, es un hecho destacable.

Uruguay lidera la Subdimensión Social en el IDD-Lat 2011, con un puntaje superior al obtenido el año anterior y casi alcanzando el mejor valor que había obtenido en el primer Índice del año 2002. Por primera vez Argentina ocupa el 2º lugar, seguida por Chile.

El gasto público social creció fuertemente entre 1990 y 2008, en términos absolutos y relativos. Es fundamental que esto se utilice con responsabilidad, para apoyar el cierre de brechas en distintas etapas del ciclo de vida de las personas. Frente a la reciente crisis internacional, los gobiernos adoptaron políticas oportunas para evitar un impacto más negativo sobre la pobreza y el empleo. Entre las políticas específicamente orientadas a la lucha contra la pobreza destaca la expansión de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que beneficia a 20% de la población latinoamericana y caribeña en claras condiciones de vulnerabilidad.

Podemos concluir que pese a la grave crisis global, los países de la región muestran una resiliencia en las variables sociales que no se había registrado en crisis precedentes. Esto queda evidenciado en la reciente dinámica de la pobreza, la distribución del ingreso y el gasto social, con un saldo positivo en esta subdimensión.

### **Dimensión Poder Efectivo para Gobernar**

#### **• Subdimensión Desarrollo Económico**

Luego de la desaceleración importante que experimentó la región a lo largo de 2008, que se dio especialmente en México, Colombia y Venezuela, comenzó un ciclo de recuperación económica, gracias al renovado auge de los precios de productos básicos, la relativa seguridad para los capitales que representaban los niveles de reservas internacionales en los países latinoamericanos y el dinamismo persistente de las grandes economías asiáticas.

La rápida recuperación tras la peor crisis económica en décadas, se puede atribuir a varios factores, incluyendo: instituciones económicas consolidadas, un mejor uso de los mercados financieros y vínculos comerciales cada vez más grandes con China. En los últimos veinte años, América Latina experimentó una revolución silenciosa en la que sus instituciones económicas básicas, como los bancos centrales y ministerios de finanzas, se vieron fortalecidos, permitiendo una estabilidad macroeconómica y políticas saludables que en

### Educación para el desarrollo

La educación es un poderoso instrumento para promover la movilidad social ascendente. La desigual distribución de oportunidades en América Latina implica que el acceso a los servicios educativos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es escaso para los sectores de ingresos medios y bajos de la región. El nivel de educación alcanzado por los niños de estos segmentos de la población, parece estancado –en el mejor de los casos– en la educación secundaria completa. Resulta imprescindible acometer con audacia una estrategia múltiple que involucre: una mayor inversión en el desarrollo de la primera infancia; aumento de la calidad de la educación pública, mediante una mejor administración de los centros educativos; sistemas de evaluación modernos, con una estructura más eficaz de incentivación del profesorado; financiamiento de la educación terciaria mediante becas y préstamos; políticas redistributivas y de respaldo a los ingresos, y políticas destinadas a fomentar una mayor diversidad social en el seno de los centros educativos.

América Latina registra los mayores avances en materia de educación en el mundo. En educación primaria universal, en 2008 hay un 95% de cobertura, que es muy buen indicador. El número de niños escolarizados en educación preescolar aumentó, y en la mayoría de los países se logró la paridad entre los sexos en la escuela primaria. Sin embargo, la calidad de la educación y la desigualdad opacan los buenos resultados. También la violencia social figura como un obstáculo creciente en muchos países.

La educación no es una disciplina aislada. Es un componente fundamental del proceso que permite disminuir las brechas de inequidad y motoriza que el individuo tenga mejor ingreso económico y mejor acceso a servicios sociales de calidad (desde agua a información).

A pesar de todos los avances, 2,9 millones de niños siguen sin escolarizarse y 36 millones de adultos son analfabetos, 14 millones de ellos en Brasil. Se suman además unos 73 millones de analfabetos funcionales, personas que no son capaces de aplicar sus conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo en su vida cotidiana. Estas cifras dan cuenta de la mencionada necesidad de una estrategia audaz y eficaz para revertir la situación.

La inequidad ha frenado el progreso social no sólo en educación sino en otros temas como salud, transporte, acceso a servicios sociales de calidad.

A su vez, la educación es también el motor del proceso de construcción de ciudadanía que resulta imprescindible para mejorar la democracia regional.

última instancia aislaron a sus economías de impactos externos.

Sin embargo, la onda positiva de la recuperación no se extendió a todos los

países por igual; sólo ocho se sitúan por encima del resultado 2010. Si comparamos las dos últimas mediciones, se repiten algunos países, de los cuales

**Tabla 1.5 América Latina (18 países)  
Puntaje obtenido en la Dimensión IV,  
Subdimensión Económica del IDD-Lat 2011**

País	Subdim. IV Económica 2011
México	1,406
Chile	1,086
Uruguay	1,077
Venezuela	0,980
Perú	0,801
Colombia	0,586
Brasil	0,546
Panamá	0,536
Argentina	0,122
Ecuador	0,053
Guatemala	-0,225
Costa Rica	-0,311
R. Dominicana	-0,603
El Salvador	-0,692
Paraguay	-0,813
Honduras	-1,129
Nicaragua	-1,499
Bolivia	-1,922

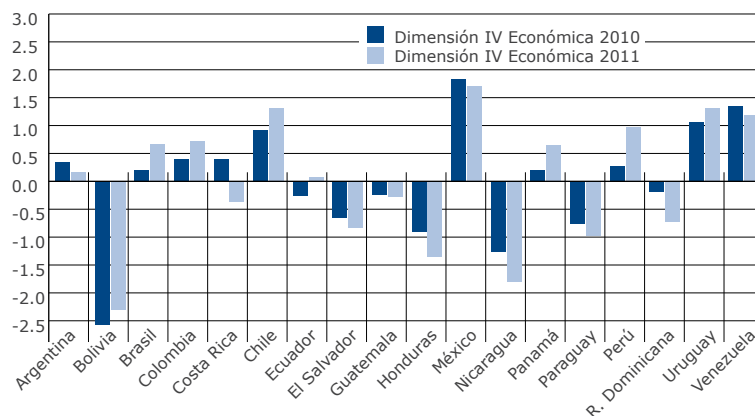
Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Lat 2011.

se ubican por encima del valor del promedio regional: Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, y este año se sumaron Colombia y Ecuador (Gráfico 1.10). De cierto modo vemos que los caminos de desarrollo económico y social que emprendieron se sostienen a lo largo del tiempo, intentando romper las atávicas barreras de inequidad y de exclusión que caracterizan a América Latina.

Sin embargo, el comportamiento institucional y político de algunos países y la inestabilidad y volatilidad de

### Variación Subdimensión Económica

Gráfico 1.10



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice de Desarrollo Democrático 2011.

los mercados internacionales y de las reglas del juego macroeconómicas, hacen que los esfuerzos y los caminos virtuosos elegidos no siempre logren los resultados esperados. De allí que diez países han obtenido una puntuación menor a la alcanzada en 2010.

El que presenta el mayor deterioro es República Dominicana, acompañado por Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Entre los que han mejorado su comportamiento se destacan Brasil, Perú, Panamá, Chile y Ecuador.

Así como en la medición anterior los indicadores que conforman la subdimensión han tenido comportamientos variables, sin definir ninguna tendencia, salvo el indicador que mide Inversión que tuvo un comportamiento negativo; en la actual, los indicadores que miden Libertad Económica y el PIB per cápita han tenido en su mayoría comportamientos positivos.

Como se expresa más adelante, el surgimiento de un "modelo latinoamericano" poscrisis está siendo objeto de

análisis en la academia. La rápida recuperación del crecimiento y la mitigación del impacto laboral han sido su signo distintivo.

El primer lugar del ranking regional lo sigue ocupando México, tal como había sucedido en 2009 y en 2010, y en el segundo lugar se posiciona Chile, desplazando a Venezuela al cuarto lugar. Este año nuevamente Uruguay ocupa el tercer lugar. El último lugar lo sigue ocupando Bolivia.

A pesar de que desde 2002 el indicador de distribución de la riqueza ha mejorado en América Latina, y a la mencionada reducción de la pobreza, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>II</sup> (CEPAL) los países de la región siguen teniendo las más altas tasas de inequidad en el mundo. Las diferencias en educación, distribución de la riqueza, pobreza, empleo, acceso a tecnologías de información y concentración de tierras saltan a la vista.

Por ello la CEPAL reiteró la necesidad de mejorar la redistribución de la riqueza en los países de la región:

porque la desigualdad no es solamente que haya más pobres, sino el problema es que hay mucho más ricos y muy ricos que no quieren ceder sus beneficios. Somos sociedades fracturadas porque no tenemos espacios de diálogo y de deliberación serios, porque no tenemos igualdades plenas en materia

económica, en titularidad de derechos, en acceso a educación, a empleo. Por lo tanto somos fracturadas. La nueva ecuación mercado-Estado-sociedad nos tiene que acercar a la noción de que lo público es un espacio de los intereses colectivos y no le pertenece sólo al Estado.

Para que haya desarrollo, lo que se requiere es densidad nacional. Y para construirla es necesario lograr más cohesión social, calidad de liderazgos, mayor convergencia productiva y territorial y, sobre todo, un pacto entre los actores sociales.

En América Latina, las percepciones de injusticia distributiva se asocian principalmente con las opiniones ciudadanas de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo cual pone en evidencia la necesidad de acciones de los estados para cerrar las brechas sociales y avanzar en la cohesión social. Sin embargo, la percepción de una alta inequidad distributiva también se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las elites que a las mayorías, lo cual indica que la población percibe a la desigualdad como un problema de poder que va más allá de la concentración económica, y que de no ser abordado en su integridad, puede obstaculizar a las iniciativas para promover la cohesión social y para consolidar el desarrollo democrático.



### **El “modelo latinoamericano”**

América Latina pasó de los paradigmas de los noventa, con todas las reformas estructurales que ese proceso significó a un modelo de mayor presencia del Estado, más política social y mayor apertura comercial; es decir, estados más potentes para profundizar las políticas redistributivas. A pesar de que sigue siendo la región con mayores diferencias entre los más ricos y los más pobres en el mundo, aunque entre 2002 y 2008 se ha cerrado un poco la brecha, por supuesto hay diferencias entre países. El debate en América Latina aparece centrado en el camino hacia una sociedad de bienestar al mismo tiempo que en Europa, ese modelo aparece en el banquillo de los acusados junto a los desregulados sistemas financieros.

Previo a la crisis internacional de finales de 2008, América Latina y el Caribe aprovecharon un excepcional periodo de bonanza en la economía y las finanzas internacionales. Esta situación la utilizaron para sanear sus cuentas públicas, reducir y mejorar su perfil de endeudamiento y aumentar sus reservas internacionales, las cuales habilitaron un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas que pudieran hacerle frente a la crisis internacional. Entre las medidas más importantes que asumieron los países de la región, se encuentran las siguientes:

- Política monetaria y financiera: flexibilización de las condiciones de liquidez, disminución de las tasas de referencia, expansión de la cantidad de dinero y aumento de la oferta de crédito a través de la banca pública.
- Política fiscal: rebajas y beneficios relativos al impuesto a la renta de personas y empresas, ventajas impositivas temporarias para algunos sectores, aumento del gasto corriente (transferencias a los sectores más vulnerables), e incremento de la inversión pública.
- Política comercial: incremento de aranceles de importación y otras medidas restrictivas del comercio.
- Políticas laborales: extensión de los beneficios de los seguros de cesantía, intermediación laboral y capacitación de la mano de obra, generación de empleo público y subsidios a la contratación de mano de obra en el sector privado.

17.  
PERSPECTIVAS  
DEL MEDIO  
AMBIENTE  
MUNDIAL.  
PNUMA (2012)



# GEO5

Perspectivas del Medio Ambiente Mundial



## Resumen para responsables de políticas

Primera edición realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el 2012

Copyright © 2012, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

La presente publicación podrá ser reproducida en forma total o parcial en cualquier forma con fines no lucrativos o educativos.

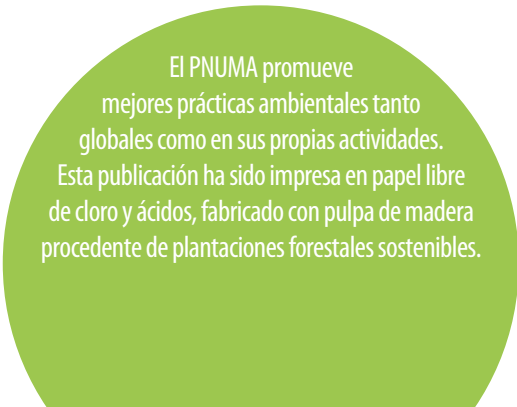
No se podrá utilizar esta publicación para su reventa o para cualquier otro propósito comercial de cualquier tipo, sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Para solicitar esta autorización, se deberá enviar una comunicación indicando el objetivo y la extensión de la reproducción, dirigida al Director, DCPI, UNEP, P.O. Box 30552, Nairobi, 00100, Kenya.

Las designaciones empleadas en la presentación de material en esta publicación no implican la expresión de opiniones de ningún tipo por parte de PNUMA sobre el estatus legal de cualquier país, territorio o ciudad o sobre sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de una compañía comercial o de un producto en esta publicación no implica que sean apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. No se autoriza la utilización de información contenida en esta publicación en relación con productos registrados para su publicidad o promoción.

Impreso por Progress Press Company Limited, Malta.



El PNUMA promueve mejores prácticas ambientales tanto globales como en sus propias actividades. Esta publicación ha sido impresa en papel libre de cloro y ácidos, fabricado con pulpa de madera procedente de plantaciones forestales sostenibles.



# El proceso de evaluación del GEO 5

Con su mandato fundamental de “evaluar el estado del medio ambiente mundial”, el PNUMA coordina las evaluaciones ambientales integradas, para cuya elaboración se realizan amplias consultas y procesos participativos. Se han producido cuatro informes de evaluación Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, en 1997, 1999, 2002 y 2007.

En la sección III de la decisión 25/2, adoptada por el Consejo de Administración del PNUMA en su 25o período de sesiones, se solicitó al Director Ejecutivo que, a través del programa de trabajo, se continué realizando una evaluación ambiental mundial completa, integrada y científicamente creíble, evitando la duplicación de esfuerzos y aprovechando las tareas de evaluación que se estuviesen llevando a cabo, en apoyo de los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles, a la luz de la necesidad permanente de contar con información sobre el cambio ambiental global que esté actualizada, sea científicamente confiable y de utilidad para la formulación de políticas, incluyendo el análisis de cuestiones interdisciplinarias y componentes basados en indicadores. También fue aprobado por la Segunda Comisión (Asuntos Económicos y Financieros) de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución sobre el informe del 26o período de sesiones del PNUMA (A/C.2/66/L.57).

El GEO 5 será una importante contribución a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20) y como tal se basa en informes anteriores y sigue ofreciendo un análisis de la situación, las tendencias y las perspectivas del medio ambiente mundial. Se diferencia de los anteriores informes GEO en el énfasis que pone en los objetivos acordados a nivel internacional y en la necesidad de pasar de hacer una evaluación de los ‘problemas’ a proporcionar posibles ‘soluciones’.

La evaluación GEO 5 consta de tres partes separadas pero relacionadas entre sí:

La **Parte 1** es una evaluación de la situación y las tendencias del medio ambiente mundial en relación con los principales objetivos internacionalmente acordados, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en el año 2000 y las metas de los diversos acuerdos ambientales multilaterales basados en análisis y conjuntos de datos nacionales, regionales y mundiales. Proporciona una evaluación de las brechas en el logro de los objetivos acordados a nivel internacional y sus posibles consecuencias para el bienestar humano.

La **Parte 2** de la evaluación otorga prioridad a diversos temas ambientales y metas acordadas internacionalmente para cada tema, mediante un proceso consultivo realizado a nivel regional. Las evaluaciones regionales se centraron en la identificación de las respuestas de política que podrían ayudar a acelerar el logro de los objetivos acordados a nivel internacional. Se ha observado que hay muchas políticas que han demostrado su eficacia en más de un país, pero es preciso prestarles un mayor apoyo, adoptarlas y ponerlas en práctica según las condiciones nacionales para acelerar el logro de los objetivos acordados a nivel internacional. El análisis se presenta

con estudios de casos que ilustran la aplicación de las políticas en el plano nacional o transfronterizo dentro de cada región y presenta las ventajas e inconvenientes de la aplicación de las políticas, los factores conducentes y las barreras que facilitan o dificultan su asimilación.

Existe documentación limitada que evidencie el potencial para la transferencia de políticas a otros países o regiones, debido a la falta frecuente de evidencias empíricas que permitan hacer afirmaciones categóricas sobre los éxitos o posibilidad de reproducción de las mismas.

De la larga lista de respuestas de política que se consideraron eficaces, en los capítulos regionales se describen algunos enfoques muy prometedores. Tomados en conjunto conforman una posible agenda política que apoyaría un enfoque inclusivo de economía verde, y merecen un análisis más profundo por parte de los gobiernos a la hora de considerar nuevas opciones normativas.

La **Parte 3** identifica las opciones posibles para la adopción de medidas con miras a la transición hacia el desarrollo sostenible, en particular mediante una mayor coordinación, participación y cooperación, necesarias para apoyar el logro de las metas acordadas internacionalmente, y la labor que se desarrolle en pos del desarrollo sostenible a nivel mundial.

La preparación del GEO 5 requirió una colaboración amplia entre el PNUMA y una red multidisciplinaria de expertos, que, en su totalidad, pusieron su valioso tiempo y conocimientos a disposición del proceso, en reconocimiento de su importancia.

Por primera vez, los autores, revisores y los miembros de tres grupos especializados fueron propuestos por los gobiernos y otros actores interesados, tras lo cual el PNUMA procedió a un proceso de selección.

Los siguientes tres órganos consultivos especializados del GEO 5 fueron convocados para apoyar el proceso de evaluación:

- **El Grupo Asesor Intergubernamental de Alto Nivel de GEO 5.** El Grupo identificó las metas acordadas internacionalmente en que se basa la evaluación. El Grupo Asesor también proporcionó orientación a los autores en la redacción de este Resumen para los encargados de la formulación de políticas.
- **La Junta Asesora sobre Ciencia y Políticas.** La Junta estuvo a cargo del fortalecimiento de la credibilidad científica de la evaluación y de su utilidad para la esfera normativa, proporcionando orientación en todas las etapas de preparación y llevando a cabo una evaluación del proceso.
- **El Grupo de Trabajo sobre datos e indicadores.** El Grupo brindó apoyo al proceso de evaluación en relación con los datos básicos.

El Resumen para los responsables de la formulación de políticas se basa en las conclusiones de la evaluación GEO 5 y sigue esa misma tendencia. El Resumen para los responsables de la formulación de políticas del GEO 5 fue negociado y aprobado en una reunión intergubernamental celebrada del 29 al 31 de enero de 2012 en la ciudad de Gwangju, República de Corea.

**Este Resumen para los responsables de la formulación de políticas pone de relieve las conclusiones del quinto informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO 5) y fue preparado por la Secretaría del PNUMA con:**

*La orientación de los miembros del Grupo Asesor Intergubernamental de Alto Nivel del GEO 5*

Hussein A. Al-Gunied, Mohammed Saif Al-Kalbani, Burcu Bursali, Mantang Cai, Sandra De Carlo, Jorge Laguna Celis, Guilherme da Costa, Liana Bratasida, Raouf Dabbas, Idunn Eidheim, Prudence Galega, Nilkanth Ghosh, Rosario Gomez, Han Huiskamp, Jos Lubbers, John Michael Matuszak, Samira Nateche, Kim Thi Thuy Ngoc, Van Tai Nguyen, Jose Rafael Almonte Perdomo, Majid Shafie-Pour- Motlagh, Jiang Wei, Albert Williams, Daniel Ziegerer

*Las aportaciones técnicas de los autores coordinadores principales*

Ivar Baste, Nicolai Dronin, Tom Evans, Maxwell Finlayson, Keisha Garcia, Carol Hunsberger, Maria Ivanova, Jill Jaeger, Jennifer Katerere, Peter King, Bernice Lee, Marc Levy, Alexandra Morel, Frank Murray, Amr El-Sammak, Begum Ozynayak, Laszlo Pinter, Walter Rast, Roy Watkinson

y

todos los autores cuya contribución al informe principal de la evaluación GEO 5 sirvió de base para la preparación del Resumen para los responsables de la formulación de políticas de dicho informe

**Este resumen es el producto de las negociaciones de:**

La Reunión Intergubernamental sobre el Resumen para los responsables de la formulación de políticas del quinto informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial

**quien lo aprobó el 31 de enero de 2012**

Alemania, Azerbaiyán, Belarús, Belice, Brasil, Burundi, Bután, Camboya, Canadá, China, Colombia, Comoras, Egipto, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Georgia, Ghana, Guinea Bissau, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Islas Cook, Kenya, Kirguistán, Marruecos, México, Myanmar, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Palau, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, República Democrática del Congo, República de Sudán del Sur, República Unida de Tanzania, Rumanía, Serbia, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Turquía, Ucrania, Uganda, Yemen  
Palestina asistió a la reunión en calidad de observador

La siguiente organización intergubernamental, Liga de Estados Árabes, también asistió a la reunión

*La Secretaría del PNUMA estuvo integrada por*

Joseph Alcamo, Matthew Billot, Ludgarde Coppens, Volodymyr Demkine, Linda Dusquenoy, Sandor Frigyik, Peter Gilruth, Tessa Goverse, Jason Jabbour, Fatoumata Keita-Ouane, Masa Nagai, Nick Nuttall, Brigitte Ohanga, Young-Woo Park, Nalini Sharma, Anna Stabrawa, Ron Witt

*Equipo de producción*

Helen de Mattos, Neeyati Patel, Riccardo Pravettoni (GRID-Arendal),  
Audrey Ringler, Petter Sevaldsen (GRID-Arendal),  
Janet Fernandez Skaalvik (GRID-Arendal), Bartholomew Ullstein

# 1. Umbrales críticos

Los cambios que actualmente se observan en el sistema Tierra no tienen precedentes en la historia de la humanidad. Los esfuerzos por reducir la velocidad o la magnitud de los cambios – incluyendo una mejora en la eficiencia de los recursos y medidas de mitigación – han dado resultados moderados pero no han conseguido revertir los cambios ambientales adversos. En los últimos cinco años no han disminuido ni la escala de los cambios ni su velocidad.

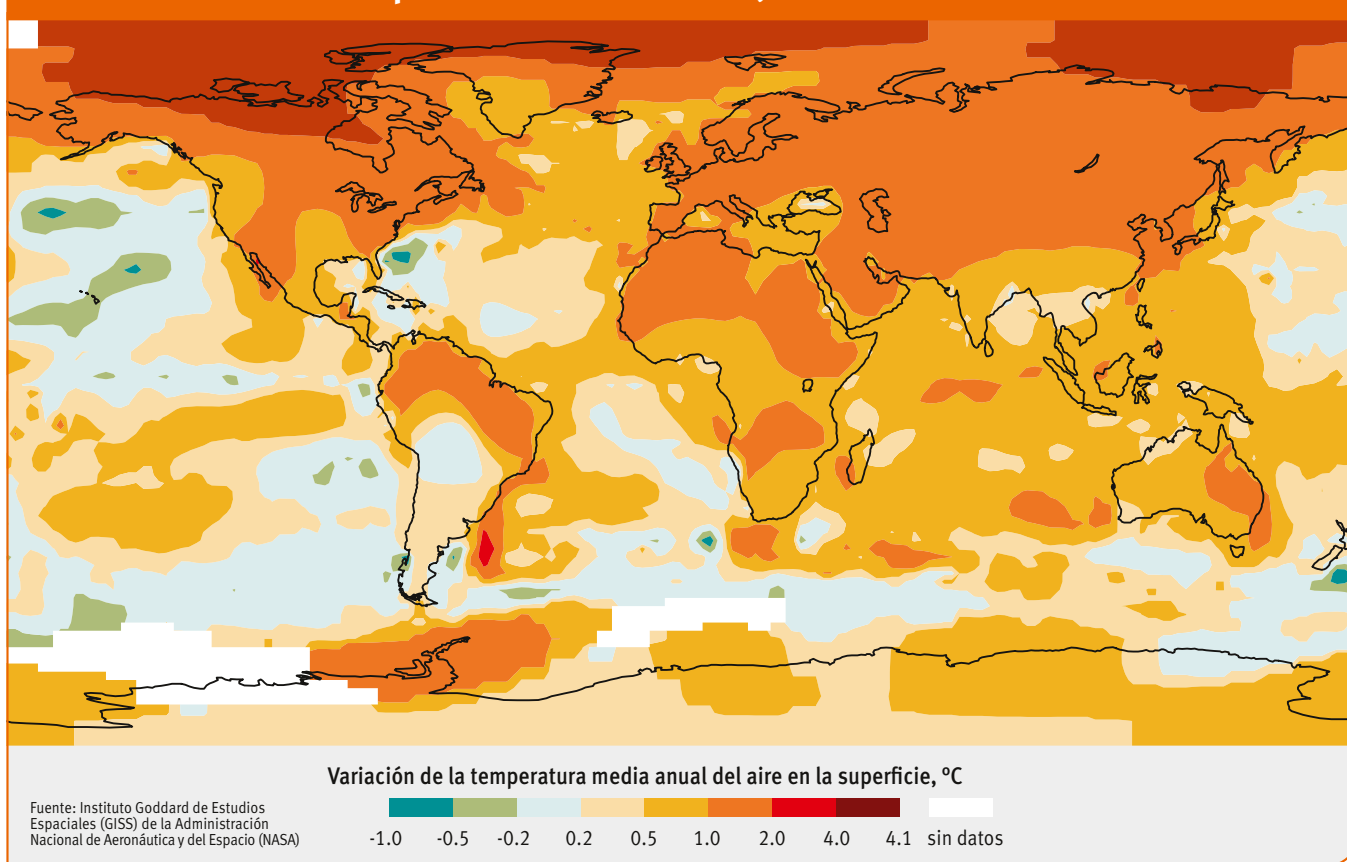
A medida que se han ido acelerando las presiones de los seres humanos en el sistema Tierra nos hemos acercado a varios umbrales críticos mundiales, regionales y locales, o los hemos superado. Una vez que se hayan cruzado esos umbrales, es probable que ocurran cambios bruscos y posiblemente irreversibles en las funciones que sustentan la vida del planeta, que traerán importantes consecuencias negativas para el bienestar humano. Un cambio brusco a escala regional se puede observar, por ejemplo, en el colapso de los ecosistemas de lagos y estuarios de agua dulce como consecuencia de la eutrofización; un ejemplo de un

cambio brusco e irreversible es el derretimiento acelerado de la capa de hielo del Ártico, así como el deshielo de los glaciares, debido a la amplificación del calentamiento global (gráfico 1).

Las consecuencias de los cambios complejos y no lineales en el sistema Tierra ya están teniendo graves consecuencias para el bienestar humano, como son:

- factores múltiples e interrelacionados, como sequías combinadas con presiones sociales y económicas, que afectan la seguridad humana;
- aumento de la temperatura media por encima de ciertos umbrales en determinados lugares, lo que ha tenido importantes consecuencias en la salud humana, como un aumento de los casos de malaria;
- aumento de la frecuencia y la gravedad de fenómenos climáticos, como inundaciones y sequías, a niveles sin precedentes que afectan tanto el capital natural como la seguridad humana;
- variación cada vez más rápida de la temperatura y aumento del nivel del mar que influyen en el bienestar humano en determinados lugares. Por

**Gráfico 1: Variación de la temperatura media anual del aire, 1960-2009**





ejemplo, repercuten en la cohesión social de muchas comunidades, entre otras las comunidades indígenas y locales; el aumento del nivel del mar supone una amenaza para algunos bienes naturales y la seguridad alimentaria de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; y

- considerable pérdida de diversidad biológica y extinción constante de especies que repercute en la prestación de servicios de los ecosistemas, como el colapso de una serie de actividades pesqueras y la pérdida de especies utilizadas con fines medicinales.

La perspectiva de mejorar el bienestar humano depende decisivamente de la capacidad de los individuos, los países y la comunidad internacional para responder a los cambios ambientales que aumentan los riesgos y reducen las oportunidades para el fomento del bienestar de la humanidad, en particular los esfuerzo por erradicar la pobreza entre las poblaciones pobres y vulnerables. Debido a la complejidad del sistema Tierra, las respuestas a estos cambios deben centrarse en sus causas fundamentales, las fuerzas motrices del cambio ambiental, más que solamente en las presiones o síntomas.

## 2. La formulación de políticas con base empírica exige un mayor número de datos confiables

La falta de datos cronológicos confiables y sistemáticos sobre el estado del medio ambiente obstaculiza sobremanera la posibilidad de aumentar la eficacia de las políticas y programas. Además, imposibilita el seguimiento sistemático de muchas de las fuerzas impulsoras del cambio ambiental y sus impactos. Todos los países deberían comprometerse a vigilar y evaluar su propio medio ambiente e integrar la información social, económica y ambiental para sustentar en esa información los procesos de adopción de decisiones. Debido a la necesidad de contar con enfoques estandarizados para la recopilación de datos, se debe fortalecer la cooperación internacional y la creación de capacidades para la recopilación de datos. Asimismo es fundamental mejorar el acceso a la información.



## 3. El deterioro ambiental pone de manifiesto que las metas acordadas internacionalmente solo se han logrado parcialmente

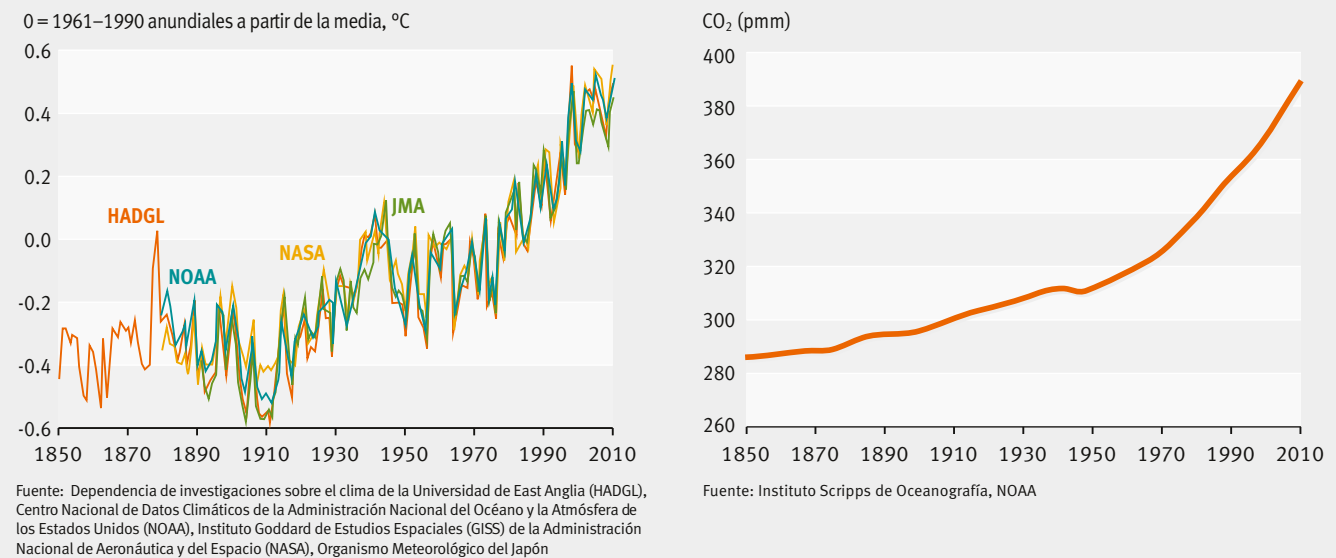
Muchos instrumentos subnacionales, nacionales e internacionales ya disponibles están contribuyendo a la mejora del medio ambiente. No obstante, hay indicios de que muchos lugares siguen deteriorándose y de que la mayoría de los problemas ambientales mundiales examinados en la quinta evaluación de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial siguen verificándose. Para cuestiones tales como las vías de exposición y los efectos de los productos químicos, así como las tendencias observadas en la degradación de la tierra,

una mejor comprensión podría conducir a respuestas más acertadas. Para otros, como la reducción de las concentraciones de partículas en la atmósfera se necesita una aplicación más sistemática de los instrumentos disponibles.

### ■ Atmósfera

Algunas cuestiones relativas a la atmósfera se han resuelto de manera eficaz utilizando diversos mecanismos

## Gráfico 2: Tendencias en la variación de las temperaturas y las concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, 1850–2010



y en los casos en que se tomaron medidas efectivas los beneficios han superado con creces los costos. Por ejemplo, se ha avanzado mucho en el el logro de la meta acordada internacionalmente en el Protocolo de Montreal, de proteger la capa de ozono estratosférica (es decir, el ozono en las capas superiores de la atmósfera). Se ha conseguido una reducción drástica de la producción y uso de sustancias que agotan el ozono, como resultado de lo cual desde 1994 han mejorado en un 31 por ciento los indicadores relativos a las sustancias que agotan el ozono en latitudes medias, y previsiblemente se han evitado unos 22 millones de casos de cataratas en personas nacidas entre 1985 y 2100 en los Estados Unidos de América, sin contar otros países.

En otros campos, como la reducción de materia particulada en interiores y exteriores y las emisiones de compuestos de azufre y de nitrógeno, los resultados no han sido homogéneos. El ozono troposférico (es decir, el ozono en las capas inferiores de la atmósfera) sigue siendo un problema importante cuya solución está resultando difícil. En algunos lugares de África, Asia y América Latina, donde los niveles de material particulado atmosférico en las zonas urbanas siguen siendo muy superiores a los recomendados en las directrices internacionales, existe un alto grado de preocupación. De modo parecido, el fenómeno de la calima de polvo que se da en Oriente Medio también suscita preocupación. Una mejor información sobre la calidad del aire local podría ayudar a sensibilizar a la opinión pública sobre este asunto.

La meta acordada internacionalmente de evitar los efectos negativos del cambio climático representa para la comunidad mundial uno de los desafíos más importantes (gráfico 2) y pone en peligro el logro de los objetivos de desarrollo en general. A medida que el aumento de los niveles de consumo dan por tierra con los adelantos logrados en la reducción de la intensidad del carbono derivados de la producción y el consumo, para poder cumplir las metas relativas al cambio climático previstas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en las que se propone reducir las emisiones de gas de efecto invernadero a fin de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2° C respecto de los valores preindustriales, no solo será necesario cumplir las promesas asumidas sino introducir transformaciones que promuevan una economía baja en carbono.

Además, es necesario avanzar en la elaboración y aplicación de planes de acción nacionales sobre el cambio climático, entre ellos planes de acción nacionales para la adaptación y medidas de mitigación apropiadas desde el punto de vista nacional. Las medidas complementarias para hacer frente a los forzadores climáticos de vida corta, como son el carbono negro, el metano y el ozono troposférico, que son contaminantes del aire que también contribuyen al calentamiento del planeta, pueden disminuir de una manera costo-efectiva el ritmo de aumento de la temperatura a corto plazo y, al mismo tiempo, reducir los riesgos que se plantean para la salud humana y la producción de alimentos.



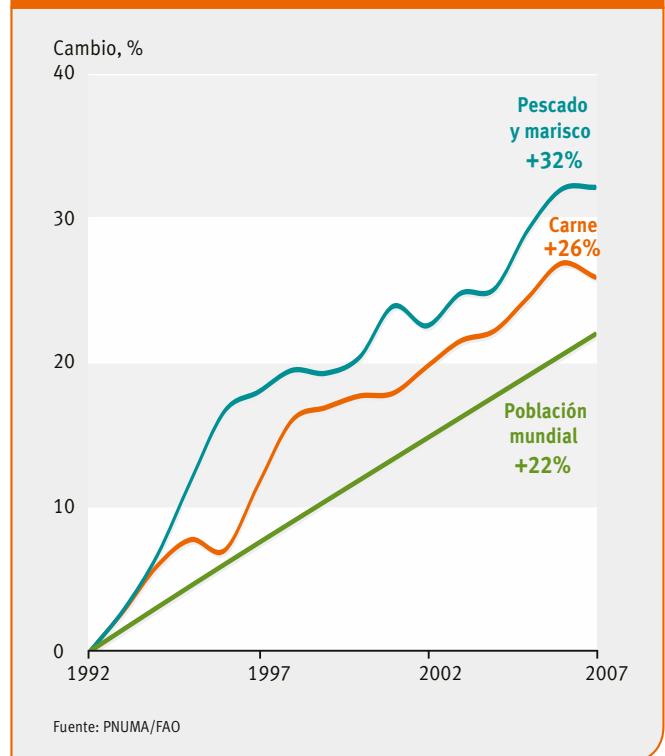
## ■ Tierra

La presión sobre los recursos del suelo del planeta ha aumentado en los últimos años. El crecimiento económico ha tenido lugar a expensas de los recursos naturales y los ecosistemas; debido a los incentivos perjudiciales, es probable que solo la deforestación y la degradación de los bosques supongan un costo para la economía mundial incluso superior a las pérdidas derivadas de la crisis financiera de 2008. Se acepta de manera creciente que la mejora del recurso suelo y su manejo sostenible para prevenir la degradación de tierras, incluyendo la erosión, es una meta importante, y existen muchos ejemplos de progresos reales. Los esfuerzos coordinados en la Amazonía brasileña han demostrado que políticas innovadoras de monitoreo de los bosques, tenencia de la tierra y cumplimiento de las leyes, junto con iniciativas impulsadas por los consumidores, pueden tener un efecto significativo a la hora de reducir el ritmo de la deforestación.

Algunos sistemas de silvicultura y agrosilvicultura, así como los esfuerzos por reducir la conversión de tierras para otros usos, son ejemplos que pueden ayudar a mantener y mejorar el almacenamiento de carbono en el suelo y contribuir a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Una gestión de los bosques apropiada podría incluir la regeneración natural de los bosques degradados y la reforestación, con lo que se regularía la conversión de áreas forestales hacia fines no forestales mediante mecanismos globales

de forestación compensatoria y la adopción de prácticas agrosilvícolas. Los esfuerzos por comprender mejor los servicios que prestan los ecosistemas derivados de los diversos usos de la tierra, así como la valoración del capital natural, se encuentran en una etapa inicial y deben fortalecerse.

**Gráfico 3: Cambios en la población mundial y el suministro de carne, pescado y mariscos, 1992–2007**



En general, sin embargo, los problemas son graves y los éxitos relativamente pocos. El ritmo al que se pierden los bosques, especialmente en los trópicos, sigue siendo alarmantemente elevado. El crecimiento de la población, el desarrollo económico y los mercados mundiales son importantes impulsores del cambio que, en conjunto, intensifican la presión sobre la tierra incrementando la demanda de alimentos, piensos, energía y materias primas (gráfico 3). El crecimiento simultáneo de la demanda está provocando la conversión de los usos de la tierra, la degradación de la tierra, la erosión del suelo y el aumento de la presión sobre las áreas protegidas. La necesidad de mejorar la productividad agrícola como consecuencia, por ejemplo, del crecimiento de la población, y de compensar la pérdida de tierras cultivables frente a la urbanización, la construcción de infraestructuras y la desertificación ha de sopesarse teniendo en cuenta los posibles costos ambientales. Al adoptar decisiones relativas al uso de la tierra a menudo se ignora el valor no comercial de los servicios que prestan los ecosistemas y se pasan por alto los límites biofísicos de la productividad, incluidas las tensiones adicionales que el cambio climático produce en las zonas productivas. Muchas intervenciones encaminadas a proteger los ecosistemas han fallado también en lo que se refiere a entablar una relación adecuada con las comunidades indígenas y locales y con el sector privado, o a tener en cuenta los valores locales. Además, no siempre es fácil compatibilizar un

enfoque integrado de la conservación y el desarrollo con la legislación local sobre el uso de la tierra.

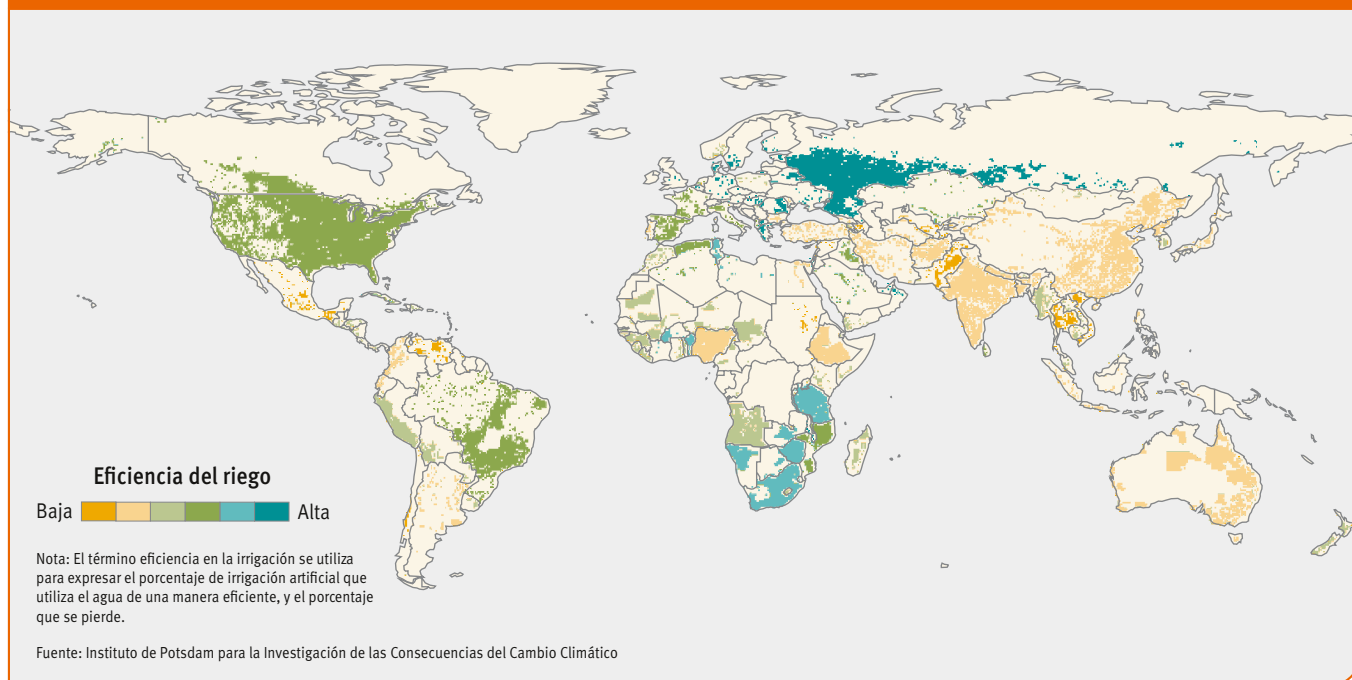
Con todo, existe la posibilidad de crear más sistemas sostenibles de gestión de la tierra. Las políticas relativas a la tierra, como el pago por los servicios prestados por los ecosistemas (PSA) y la gestión integrada basada en los emplazamientos, constituyen algunas de las esferas más activas de innovación en el ámbito normativo. Para que esas medidas puedan ampliarse, es necesario corregir algunas deficiencias:

- los datos y las actividades de supervisión son claramente insuficientes; y
- se necesita establecer objetivos claros y tangibles, acordados a nivel internacional, en relación con la tierra, ya que la mayoría de los que existen son imprecisos y no pueden cuantificarse.

## ■ Agua dulce

El mundo está en camino de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre el acceso al agua potable, pero no el del saneamiento —2.600 millones de personas siguen sin tener acceso a servicios básicos de saneamiento— y se han hecho algunos adelantos en el cumplimiento de las metas de eficiencia del agua. Pese a esos adelantos, preocupa el hecho de que en muchas regiones ya se haya alcanzado o superado el

**Gráfico 4. Eficiencia del riego a nivel mundial, c. 2000**



límite de sostenibilidad de los recursos hídricos, tanto respecto de las aguas superficiales como subterráneas, que la demanda de agua siga aumentando y que el estrés hídrico que afecta tanto a las personas como a la biodiversidad se esté intensificando rápidamente. La extracción mundial de agua se triplicó en los últimos 50 años; los acuíferos, cuencas hidrográficas y humedales cada vez corren más peligro pero a menudo no se los supervisa y gestiona como debiera. Entre 1960 y 2000 se duplicó con creces la velocidad a la que estaban disminuyendo las existencias mundiales de aguas subterráneas. Hoy en día, el 80 por ciento de la población del mundo vive en zonas que están muy amenazadas por la seguridad del agua, en las que 3.400 millones de personas, casi en su totalidad en países en desarrollo, son las más gravemente afectadas. Se calcula que para 2015 unos 800 millones de personas no tendrán acceso a un abastecimiento de agua mejorado, a pesar de que la mejora de los servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua potable sigue siendo una manera económica de reducir la mortalidad y las enfermedades provocadas por el agua. En muchos países no se llevan a cabo la recolección de datos, la evaluación y monitoreo de los recursos hidrológicos, de la disponibilidad y calidad del agua, cuya importancia para la gestión integrada de los recursos hídricos y el desarrollo sostenible es fundamental. Se trata de una labor que debe mejorarse.

El agua, la energía, el desarrollo socioeconómico y el cambio climático están íntimamente ligados entre sí. Por ejemplo, la utilización de fuentes tradicionales de producción de energía provocan un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático que contribuyen a la escasez de agua, los fenómenos climáticos extremos tales como inundaciones y sequías, el aumento del nivel del mar, y la pérdida de hielo glaciar y de los mares polares. Las respuestas al cambio climático, entre ellas el fomento de fuentes de energía que disminuyan la huella de carbono, también pueden repercutir en el medio ambiente acuático. La producción de energía hidroeléctrica puede contribuir a la fragmentación de los sistemas fluviales, mientras que la construcción de determinadas infraestructuras de energía solar consume cantidades importantes de agua, a menudo en entornos áridos que ya de por sí experimentan escasez hídrica. A medida que aumente la escasez de agua, algunas regiones se verán obligadas a depender en mayor medida de la captación de agua y el manejo de cuencas hidrográficas. Puede que la desalinización también

contribuya, pero en la actualidad su aplicación requiere grandes cantidades de energía, recursos financieros y humanos, además de asistencia técnica.

Es necesario utilizar el agua de manera más eficiente. El 92 por ciento de la huella hídrica mundial total guarda relación con la agricultura. La eficiencia del riego y la reutilización del agua podrían mejorar en alrededor de un tercio, sencillamente aplicando la tecnología disponible (gráfico 4). Asimismo, la prevención y reducción de la contaminación de las aguas, tanto de fuentes localizadas como difusas, también son medidas fundamentales para mejorar la disponibilidad de agua para usos múltiples. A pesar de los importantes avances conseguidos en la gestión integrada del agua en los últimos 20 años, la presión cada vez mayor en el suministro y la utilización del agua debe compensarse con una aceleración de las mejoras en la gobernanza a todos los niveles.

## ■ Océanos

Con el fin de proteger el medio ambiente marino de la contaminación se han establecido una serie de convenios, protocolos y acuerdos mundiales, regionales y subregionales. Estos instrumentos también fomentan una utilización integrada y sostenible de los recursos marinos y costeros, así como la gestión del agua basada en los ecosistemas.

A pesar de los acuerdos mundiales existentes no cesan las señales de la degradación. Por ejemplo, el número de zonas costeras eutróficas ha aumentado considerablemente desde 1990: al menos 415 zonas costeras han dado signos de una eutrofización grave y de ellas solo 13 se están recuperando. Las notificaciones de brotes de intoxicación parálitica por mariscos, por ejemplo a causa de la toxina producida por las floraciones de algas en aguas eutróficas, han aumentado de menos de 20 en 1970 a más de 100 en 2009. De los 12 mares estudiados entre 2005 y 2007, las costas del Mar de Asia Oriental, el Pacífico Norte, el Pacífico Sur y la región del Gran Caribe contienen el mayor volumen de basura marina. Por el contrario, el Mar Caspio, el Mar Mediterráneo y el Mar Rojo son los que menos volumen tienen. La absorción excesiva de CO<sub>2</sub> de la atmósfera está provocando la acidificación de los océanos, que se cierne como una gran amenaza para las comunidades de arrecifes de coral y los mariscos. Se necesitan estudios adicionales para comprender mejor el alcance, la dinámica y las consecuencias de este proceso.



La gestión sostenible de las zonas costeras y los recursos marinos, por ejemplo mediante áreas marinas protegidas, exige la adopción de medidas a escala nacional, una coordinación eficaz y la cooperación a todos los niveles.

### ■ Diversidad biológica

Las áreas protegidas ahora cubren casi el 13 por ciento de la superficie terrestre total, y hay un creciente reconocimiento de las zonas administradas por comunidades indígenas y locales. Sin embargo, el hecho de que un área protegida esté aislada de las otras sigue suscitando preocupación. Este aspecto se puede abordar creando corredores biológicos entre las áreas protegidas. Actualmente está protegida menos del 1,5 por ciento de la superficie marina total, mientras que el objetivo acordado a nivel internacional en las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, del Convenio sobre la Diversidad Biológica es proteger el 10 por ciento de las zonas costeras y marinas para el año 2020.

Se han adoptado políticas y normas y tomado medidas para minimizar la presión sobre la diversidad biológica, entre otras, la reducción de la pérdida de hábitat, la conversión de tierras, la carga de contaminación y el comercio ilícito de especies amenazadas. Dichas medidas también promueven la recuperación de especies, la recolección sostenible, la restauración de hábitats y la gestión de las especies exóticas invasivas.

No obstante, la pérdida sustancial y constante de especies contribuye al deterioro de los ecosistemas. Hasta dos tercios de las especies en algunos taxones están amenazadas de extinción; las poblaciones de especies están en declive, desde 1970, las poblaciones de vertebrados han disminuido en un 30 por ciento (gráfico 5); y desde 1970 la conversión y la degradación han provocado una reducción del 20 por ciento en algunos de los hábitats naturales. El cambio climático tendrá repercusiones profundas en la biodiversidad, particularmente si va acompañado de otras amenazas.

La pérdida y la degradación del hábitat, por ejemplo como consecuencia de prácticas agrícolas no sostenibles y el desarrollo de infraestructura; la explotación no sostenible; la contaminación y las especies exóticas invasivas siguen siendo las amenazas predominantes para la diversidad biológica terrestre y acuática. Todas ellas contribuyen a un declive de los servicios de los ecosistemas, lo cual puede suponer una inseguridad alimentaria creciente y poner en peligro la reducción de la pobreza y la mejora de la salud y el bienestar humanos.

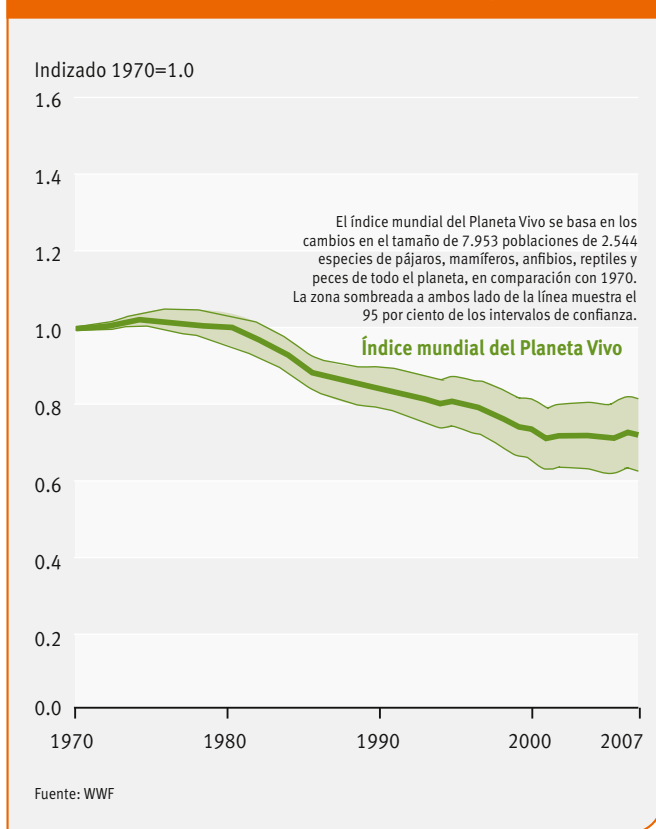
Las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios brindan la oportunidad de promover un enfoque mundial concertado para revertir el declive de la diversidad biológica. A tal fin, sería útil ayudar a que los encargados de la formulación



de políticas tomen conciencia de la contribución que la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas representan para el bienestar humano, así como integrar en mayor medida las políticas y las

respuestas institucionales. Entre estas medidas cabe incluir incentivos y un compromiso efectivo con las comunidades indígenas y locales, así como con el sector privado.

**Gráfico 5: Índice Planeta Vivo mundial, 1970–2007**



## ■ Productos químicos y desechos

El desarrollo de la industria química ha traído muchos beneficios que sustentan los avances en la agricultura y la producción de alimentos, el control de plagas de los cultivos, la industria manufacturera, una tecnología sofisticada, la medicina y la electrónica. Hoy en día se comercializan alrededor de 248.000 productos químicos y su producción y utilización sigue aumentando a un ritmo rápido (gráfico 6).

Sin embargo, algunos productos químicos representan riesgos para el medio ambiente y la salud humana debido a sus propiedades peligrosas intrínsecas. Es probable que los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente, y en consecuencia el costo de la inacción, sean sustanciales. La gestión de los productos químicos y los desechos se está abordando actualmente mediante una serie de acuerdos ambientales multilaterales a escala regional y mundial, entre otros los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam y, desde 2006, el Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM). Aún así, es preciso incorporar en dichos acuerdos un mayor número de productos químicos de interés mundial.

El aumento de la urbanización ha contribuido a generar más desechos, por ejemplo, desechos electrónicos en general y desechos más peligrosos procedentes de actividades industriales y de otro tipo. Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) produjeron unos 650 millones de toneladas de desechos municipales en 2007, que han ido creciendo en torno al 0,5-0,7 por ciento cada año, y de los cuales entre el 5 y el 15 por ciento eran desechos electrónicos. Hay indicios de que el destino final de la mayoría de los desechos electrónicos es el mundo en desarrollo y que, a escala mundial, los países en desarrollo podrían generar el doble de los desechos electrónicos que los países desarrollados para el año 2016.

Si bien en muchos países hay políticas para gestionar los desechos, estas se han aplicado con éxito desigual, y la presentación de datos sobre los desechos peligrosos ha disminuido. Los problemas de gestión de los residuos están destinados a aumentar ya que el reciclaje por sí solo no basta para solucionarlos, y exceden la capacidad de los países para hacerle frente. La prevención, la minimización y la reducción, reutilización y reciclado de desechos, así como la validación de los recursos, son todos ellos aspectos que requieren atención.

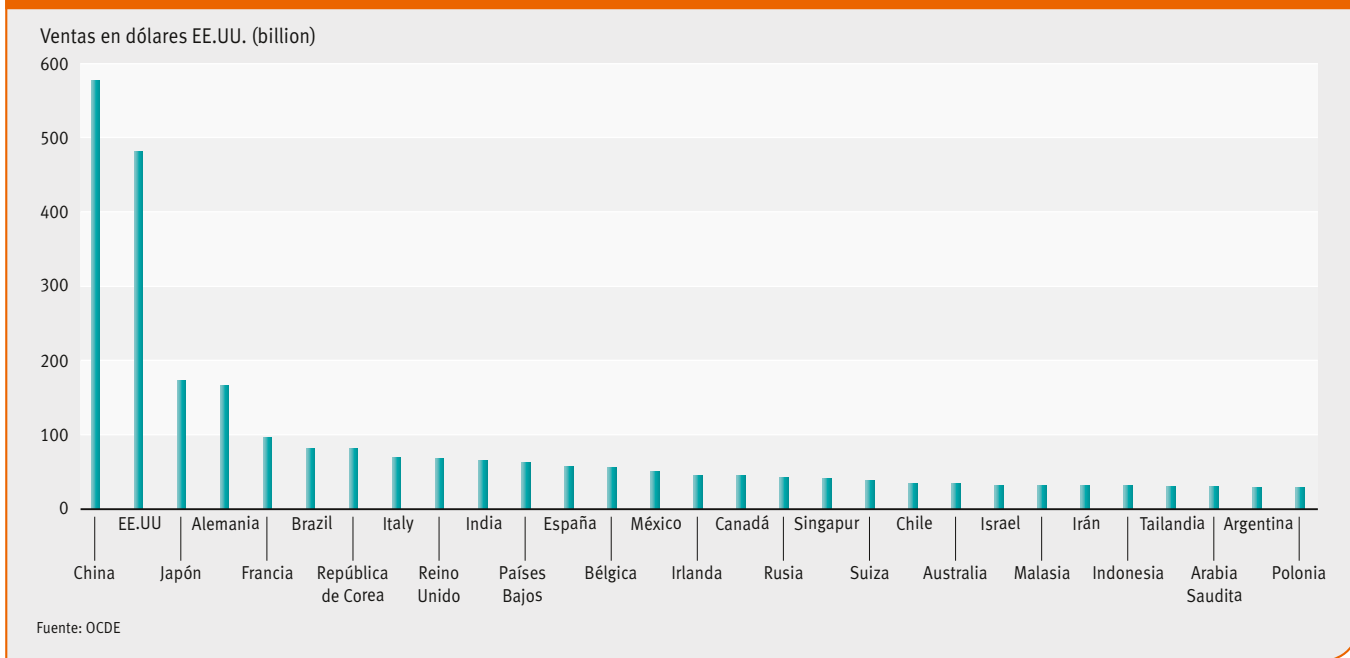
Muchos países en desarrollo corren el riesgo de sufrir vacíos regulatorios temporales en los que los cambios en la producción o la utilización de productos químicos se queden al margen de la aplicación de

sistemas de control y gestión adecuados, en especial prácticas de producción más limpias y la gestión ambientalmente racional de los desechos.

Sin embargo, hay una marcada falta de datos para indicar si las políticas son eficaces, dónde se plantean los problemas más difíciles y, quizás de modo más revelador, dónde están empeorando los problemas, pero aún no se han detectado. En muchos países, la capacidad es inexistente o insuficiente, en particular la capacidad técnica, incluida la financiación, la tecnología y la infraestructura para la gestión ambientalmente racional de los productos químicos y desechos peligrosos. Este hecho es fuente de gran preocupación ya que la producción de químicos se está transfiriendo de los países desarrollados a los países en desarrollo, y el empleo de productos químicos en los países en desarrollo está creciendo rápidamente. Debido a la falta de datos, no se puede saber a ciencia cierta si se están cumpliendo los objetivos acordados a nivel internacional en esta esfera y cómo mejorar los programas y políticas para alcanzar estos objetivos.

Están surgiendo nuevas cuestiones, tales como los productos químicos que perturban el sistema endocrino, el plástico disperso en el medio ambiente, la quema a cielo abierto, y la fabricación y el uso de nanomateriales y sustancias químicas en los productos, que exigen la adopción de medidas para entenderlos mejor y prevenir daños a la salud humana y el medio ambiente.

**Gráfico 6: Ventas de productos químicos por país, 2009**





## 4. Cambiar el enfoque de las políticas

Existen razones convincentes para considerar las políticas y programas que se centran en las fuerzas impulsoras subyacentes que contribuyen a aumentar la presión en las condiciones ambientales, en lugar de concentrarse solamente en reducir las presiones o los síntomas ambientales. Las fuerzas motrices incluyen, entre otros, los aspectos negativos del crecimiento de la población, la producción y el consumo, la urbanización y la globalización (gráfico 7).

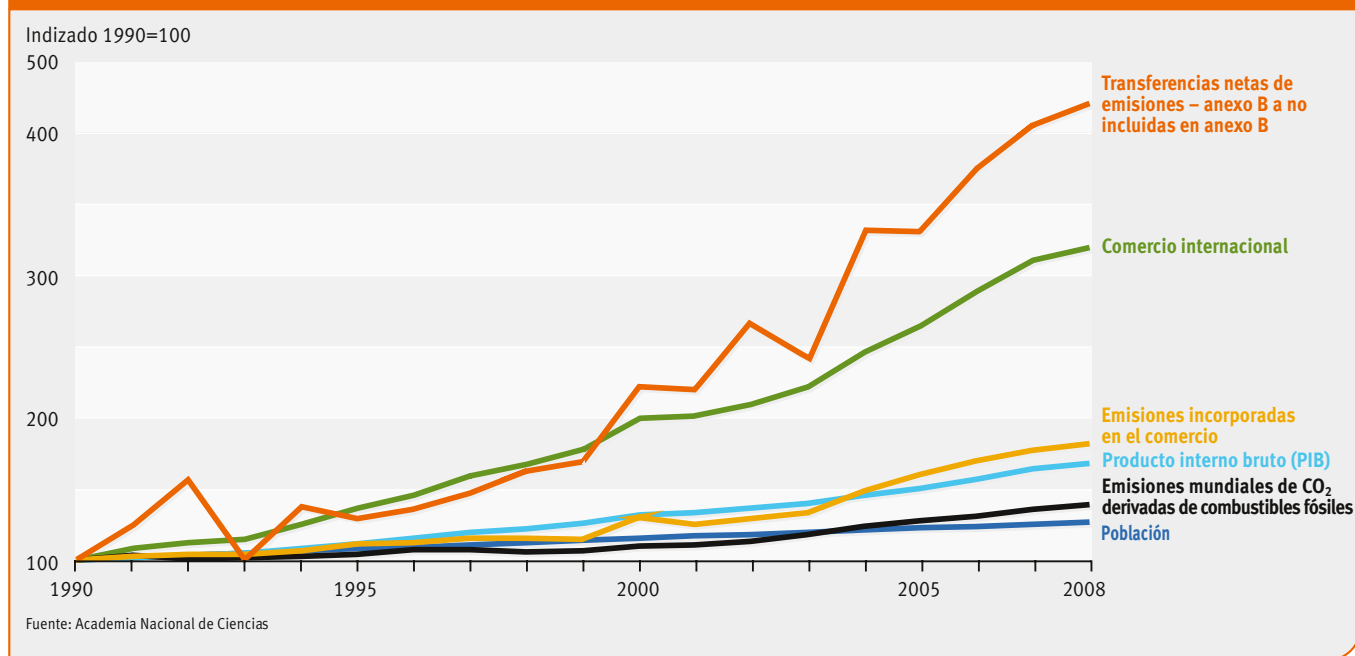
A menudo, estas fuerzas motrices se combinan e interactúan. Las preocupaciones por los efectos del cambio climático, por ejemplo, en particular la vulnerabilidad de los cultivos y la inseguridad alimentaria, han dado lugar a que se adopten políticas relacionadas con el clima que incluyen mandatos para aumentar la producción de biocombustibles como el etanol y el biodiesel.

Algunas fuerzas motrices directas e indirectas pueden controlarse a través de medidas que traen beneficios directos para el bienestar humano. Por ejemplo, el aumento de la eficiencia energética para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero también reduce la contaminación del aire y sus riesgos para la salud humana, al tiempo que reduce los costos de consumo de energía y aumenta la seguridad energética.



Debido al rápido crecimiento de las fuerzas motrices, la complejidad de sus pautas de comportamiento y su dinámica, y su capacidad para provocar consecuencias inesperadas, tal vez se produzcan beneficios tangibles mejorando las actividades de monitoreo y seguimiento de las mismas. Cuando se dispone de un conjunto integrado de datos básicos ambientales, sociales y económicos, se vuelve factible evaluar con eficacia los posibles impactos ambientales de las fuerzas motrices.

**Gráfico 7: Crecimiento de la población, PIB, comercio y emisiones de CO<sub>2</sub>, 1990–2008**



## 5. Aumentar la escala de las políticas y prácticas prometedoras de las regiones

En las evaluaciones regionales del GEO 5 se identificaron respuestas e instrumentos normativos que acelerarían el logro de las metas acordadas internacionalmente, basadas en las mejores prácticas adoptadas con éxito en una o más regiones, que incluían las siguientes:

### **Agua dulce**

La gestión integrada de los recursos hídricos; la conservación y el uso sostenible de los humedales; la promoción de la eficiencia del uso del agua; la medición del consumo de agua y tarifas basadas en el uso, aplicadas a nivel nacional o subnacional; el reconocimiento de que el agua potable y el saneamiento son un derecho humano básico y necesario; cargas por efluentes.

### **Diversidad biológica**

Instrumentos de mercado para los servicios de los ecosistemas, incluidos pagos por servicios ecosistémicos (PSE) y la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+); el aumento del número de áreas protegidas; la gestión sostenible de áreas protegidas; la diversidad biológica transfronteriza y corredores de vida silvestre; la participación y gestión comunitarias; y prácticas agrícolas sostenibles.

### **Cambio climático**

La eliminación de subsidios perversos o perjudiciales para el medio ambiente, especialmente a los combustibles fósiles; impuestos a las emisiones de carbono; incentivos forestales para la captura de carbono; regímenes de comercio de emisiones; seguro contra el clima; creación de capacidad y financiación; preparación para el cambio climático y adaptación al cambio climático, como la protección de infraestructuras contra el clima.

### **Tierra**

La gestión integrada de las cuencas hidrográficas; el crecimiento inteligente en las ciudades; la protección de tierras agrícolas más productivas y los espacios verdes; el manejo integrado de plagas y la agricultura sin labranza y/u orgánica; una mejor gestión forestal; el pago por servicios ambientales (PSA) y REDD+; agroforestería y prácticas silvopastorales.

### **Productos químicos y desechos**

El registro de productos químicos; la responsabilidad ampliada del productor; el rediseño del producto (diseño para el medio ambiente); el análisis del ciclo de vida; la reducción, reutilización y reciclado (3erres) y la producción menos contaminante; sistemas nacionales y regionales de tratamiento de desechos peligrosos; control de exportaciones e importaciones inadecuadas de desechos y productos químicos peligrosos.

### **Energía**

Mayor cooperación internacional en la esfera de la transferencia y aplicación de tecnologías de ahorro de energía; la promoción de la eficiencia energética; mayor uso de energías renovables; tarifas preferenciales para la compra de energía de fuentes renovables; restricciones a los subsidios a los combustibles fósiles; zonas de bajas emisiones dentro de las ciudades; investigación y desarrollo, especialmente para baterías y otras formas de almacenamiento de energía.

### **Mares y océanos**

La gestión integrada de zonas costeras (de las cimas a los arrecifes); áreas marinas protegidas; instrumentos económicos, tales como el cobro a los usuarios.

### **Gobernanza ambiental**

Participación de múltiples actores y niveles múltiples; mayor uso del principio de subsidiariedad; gobernanza en los niveles locales; sinergias normativas y eliminación de conflictos; evaluación ambiental estratégica; sistemas de contabilidad que valoran el capital natural y los servicios de los ecosistemas; mejor acceso a la información, la participación y la justicia ambiental; fortalecimiento de la capacidad de todos los agentes; mejores sistemas de monitoreo y fijación de metas.

Sin embargo, cada región llegó a la conclusión de que, incluso si las políticas que aparentemente proporcionan buenos resultados se aplicaran más extensamente, existe una confianza baja de poder revertir algunas de las tendencias mundiales actuales perjudiciales para el medio ambiente. No caben dudas de que hacen falta enfoques innovadores. Además, por un

lado es preciso saber elegir las políticas pero, por otro, lo que se necesita cada vez más es ocuparse de las fuerzas motrices subyacentes en lugar de hacer frente a los impactos de la degradación del medio ambiente. Las políticas regulatorias, aquellas basadas en información y en el mercado que realmente cambian el comportamiento humano y empresarial pueden convertirse en verdaderos impulsores de

un cambio transformador. Asimismo, muchas de las políticas analizadas tuvieron éxito, en parte, debido al contexto local o a que existía un entorno propicio. De ello se desprende, por lo tanto, que la transferencia y la reproducción de las políticas en otros contextos, a pesar de ser un enfoque que por lo general es observado, exige siempre un examen previo cuidadoso su sostenibilidad antes de la implementación.

## 6. Respuestas innovadoras: una oportunidad para la cooperación

El GEO 5 identifica una selección de metas y objetivos acordados internacionalmente que responden a la necesidad de mejorar el bienestar humano en todo el mundo protegiendo y utilizando, al mismo tiempo, procesos ambientales que sustentan la vida. Para lograr estos objetivos y metas para el desarrollo sostenible hacen falta más respuestas innovadoras en todos los niveles, ya que la reproducción y el aumento de escala de las políticas actuales no serán suficientes. Los estudios que se han llevado a cabo sobre los escenarios

de sostenibilidad existentes muestran que para cumplir los objetivos establecidos son necesarias, por un lado, soluciones normativas a corto plazo y, por otro, medidas estructurales a largo plazo.

Las respuestas a nivel local, nacional e internacional interactúan y generan un cambio incremental, estructural y de transformación. Como no existe una solución universal para la degradación del medio ambiente, hace falta aplicar diversas respuestas



adaptadas a cada circunstancia que atiendan a las distintas necesidades regionales. Ahora bien, en áreas de interés común a escala mundial, la coordinación, la participación y la cooperación son fundamentales para alcanzar en forma conjunta los objetivos y metas acordados internacionalmente y, al mismo tiempo, paliar las carencias de capacidad de diversos países.

Para que las medidas adoptadas a nivel submundial sean efectivas, podrían aprovechar las cuatro perspectivas estratégicas derivadas de la nueva comprensión científica de los procesos de transición en sistemas socioecológicos complejos:

- una visión convincente de la sostenibilidad: basándose en objetivos y metas, así como en los conocimientos científicos. La sociedad en todos los niveles debe comprometerse en un esfuerzo por definir visiones de un futuro sostenible y lo que es necesario para emprender el camino hacia una transición viable;
- cambiar lo insostenible: la introducción de nuevas medidas innovadoras que respeten una visión y el camino hacia la sostenibilidad debe ir acompañada de medidas para identificar y reorientar o revertir las políticas que no son sostenibles;
- ejercer influencia: para una transición exitosa será necesaria una gran diversidad de medidas que: fortalezcan una mentalidad de sostenibilidad en la sociedad mediante la educación y la sensibilización; cambien las reglas y los incentivos para promover prácticas sostenibles; y den lugar a comentarios sobre su aplicación y a partir de estos generen los ajustes necesarios en los procesos físicos y las estructuras de las organizaciones para mantener a niveles aceptables las presiones ambientales;
- la gestión y la gobernanza adaptables: los gobiernos y otras entidades necesitan una mayor capacidad para gestionar complejos procesos de transición a través una vigilancia, aprendizaje y corrección del curso continuos para reducir los costos que implica la no consecución de los objetivos acordados a nivel internacional.

La obtención de resultados requiere una combinación de tecnologías, inversiones, gobernanza y medidas de gestión, conjuntamente con patrones de producción y consumo sostenibles. Una economía verde con bajo consumo de carbono y eficiente en el uso de los recursos en el contexto del desarrollo sostenible y la

erradicación de la pobreza, con un apoyo adecuado para el desarrollo de innovación ambiental, ofrece grandes oportunidades ambientales y económicas para la conservación del medio ambiente, la creación de nuevos puestos de trabajo, la reducción de los costos de producción y el fortalecimiento de la competitividad. Las nuevas medidas solo tendrán éxito si van acompañadas de un cambio o reorientación de las políticas que han dado resultados insostenibles. Las transformaciones de tal complejidad requieren un proceso de transición gradual pero constante. Durante este proceso será necesario hacer un seguimiento adecuado de la repercusión de las respuestas para, si fuera necesario, adoptar medidas correctivas para no desviarse del camino hacia el cumplimiento de los objetivos y metas acordados internacionalmente. Al mismo tiempo, es importante fortalecer las condiciones estructurales – prestar apoyo a la creación de capacidad y crear un entorno propicio en consonancia con la visión de un mundo sostenible.

Un enfoque basado en los resultados para fomentar el bienestar de los seres humanos y la sostenibilidad incluye, además de otras cosas:

#### **i** **Construir metas ambientales y monitorear sus resultados en el contexto del establecimiento de metas de desarrollo sostenible**

No cabrá posibilidad de formular es de suma importancia que la formulación de metas de desarrollo sostenible tome en cuenta las lecciones aprendidas con los ODM. Las métricas deberían registrar el progreso hacia la sostenibilidad, fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje. Esos objetivos también podrían servir de orientación para una hoja de ruta de las inversiones del sector público y privado para una economía verde e integradora que estimule el desarrollo económico y la creación de empleo mediante el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales, así como las inversiones en infraestructura y tecnología. Se podría investigar la posibilidad de establecer nuevas metas, relacionadas con los factores críticos de cambio, tales como el consumo y la producción de alimentos, energía y agua. El seguimiento sistemático y los exámenes periódicos de los avances hacia el cumplimiento de los objetivos universalmente acordados promoverían la mejora continua y el aprendizaje social, así como la rendición de cuentas a nivel institucional e individual.

**ii Invertir en mejorar las capacidades y mecanismos a nivel local, nacional e internacional para lograr la sostenibilidad, en particular a través de una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza**

Para esto tal vez sean necesarios mecanismos que faciliten la difusión de lecciones fundamentales de política, basadas en las prioridades mencionadas anteriormente y las aportaciones de los gobiernos y otros interesados directos, del mundo entero, y una mayor rendición de cuentas basada en la recopilación de datos y la evaluación, incluido el monitoreo financiero y revisiones periódicas. Un entorno político estable, alianzas y el desarrollo de un entorno favorable son la clave para desatar la creatividad del sector privado, junto con la innovación y la cooperación tecnológica a través de la colaboración en la esfera de las investigaciones y el desarrollo y plataformas para el intercambio de conocimientos. La obtención de resultados también exigirá el fortalecimiento de las capacidades nacionales para desarrollar, y llevar a la práctica estrategias para combatir la degradación del medio ambiente.

**iii Mejorar la eficacia de las instituciones mundiales para satisfacer las necesidades humanas evitando, al mismo tiempo, la degradación del medio ambiente**

En todo el mundo, las entidades del sistema ambiental internacional deben transformar los modos en que operan haciendo más esfuerzos para integrar las consideraciones ambientales a la formulación de políticas, planes y programas económicos, obtener resultados a nivel subregional, regional, nacional y local, y mejorar la coordinación y la comunicación. Se podría contemplar la posibilidad de establecer una estrategia para la protección del medio ambiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, en el contexto del desarrollo sostenible, para mejorar la compatibilidad de la gran diversidad de instrumentos, actividades y capacidad, y apoyar los esfuerzos que despliegan los Estados Miembros para ejecutar la agenda ambiental, incluidos los acuerdos ambientales multilaterales. Otros factores que ayudarían a lograr este propósito son la mejora en la construcción de capacidad científico-normativa en todo el mundo, el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y recopilación de datos, así como la comunicación específica de los descubrimientos científicos a diversos públicos. Se prevé que en el futuro

la Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) hará una contribución importante a la interfaz entre la ciencia y las políticas. Además, el proceso de sinergias entre los convenios relacionados con los productos químicos y los desechos – Basilea, Estocolmo y Rotterdam - brinda oportunidades para una mayor concienciación, la transferencia de conocimientos, creación de capacidad y aplicación a nivel nacional y debería estudiarse en mayor medida.

**iv Datos cronológicos coherentes, recopilación de datos y evaluaciones accesibles**

Para poder hacer una valoración del capital natural y de los servicios de los ecosistemas y formular políticas ambientales con una base empírica hace falta reunir regularmente datos oficiales sobre el medio ambiente que sean oportunos, confiables, coherentes, accesibles y pertinentes. Además, es imposible juzgar la eficacia de las políticas o programas sin una recopilación y evaluación sistemáticas y repetidas de datos. La información ambiental que se obtenga debería integrarse a los datos socioeconómicos para su posible inclusión en las cuentas nacionales. Además, la información es necesaria para mostrar a los encargados de la adopción de decisiones y otros interesados directos la manera en que se distribuyen los presupuestos, así como para una mejor comprensión y aprovechamiento. Los recursos financieros y la creación de capacidad son fundamentales para poder reunir sistemáticamente datos confiables, en particular en los países en desarrollo. También se debería dar una gran prioridad a fortalecer la capacidad técnica, así como la capacidad institucional para una recopilación periódica de datos, su monitoreo y uso en los procesos normativos y de planificación a nivel nacional.

**v Fortalecer la educación ambiental y la sensibilización de las cuestiones de sostenibilidad**

Para facilitar la consecución de las metas y objetivos convenidos a nivel internacional, lograr resultados tangibles en los planos nacional, regional e internacional, y encuadrar las políticas y programas ambientales para que faciliten los objetivos de desarrollo sostenible es esencial fortalecer la educación y crear una mayor conciencia con respecto a que las cuestiones de sostenibilidad son una de las principales fuerzas motrices.

**vi Fortalecer el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales**

Para mejorar la participación y desarrollar capacidad a nivel nacional e internacional, es fundamental contar con la participación sustantiva de la sociedad civil, el sector privado y otros actores pertinentes en los procesos de formulación de políticas. La comunidad internacional y los gobiernos en todos los niveles podrían mejorar el acceso a la información, fomentar el compromiso de los interesados directos para participar en la adopción de decisiones y desarrollar la capacidad para poder lograrlo, además de mejorar el acceso a la justicia en asuntos ambientales con el fin de responder a los desafíos ambientales y de desarrollo.

A pesar de los enormes desafíos, emprender un camino que posibilite el cumplimiento de los objetivos y las metas ambientales acordados internacionalmente

es posible y la transición ya está en marcha. Hoy en día existen magníficas oportunidades para llevar a una escala mayor las políticas que pueden ayudar a revertir las tendencias ambientales negativas y reparar las desigualdades y la insuficiencia de los marcos institucionales en los que opera en la actualidad la sociedad. También es imperativo que la comunidad internacional invierta en soluciones estructurales, desde cambios fundamentales en los valores, el diseño y la estructura de las instituciones hasta marcos normativos innovadores, que ayudarán a encarar las causas fundamentales, y no solamente los síntomas, de la degradación ambiental. Las soluciones están al alcance, pero será necesario adoptar medidas inmediatas, ambiciosas y cooperativas para alcanzar las metas y objetivos acordados a nivel internacional y, así, evitar cambios irreversibles en las funciones que sustentan la vida del planeta y un incremento aun mayor de los costos económicos, ambientales y para el bienestar de los seres humanos.

## Fuentes de referencia

### **Gráfico 1: Variación de la temperatura media anual del aire en la superficie, 1960–2009**

GISS NASA: <http://data.giss.nasa.gov/gistemp/>

### **Gráfico 2: Tendencias en la variación de las temperaturas y las concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, 1850–2010**

a) Centro Nacional de Datos Climáticos de la Administración Nacional del Océano y la Atmósfera de los Estados Unidos (NOAA), Instituto Goddard de Estudios Espaciales (GISS) de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), Dependencia de investigaciones sobre el clima de la Universidad de East Anglia, Organismo Meteorológico del Japón;  
b) Instituto Scripps de Oceanografía, NOAA

### **Gráfico 3: Cambios en la población mundial y el suministro de carne, pescado y mariscos, 1992–2007**

PNUMA (2011). *Keeping Track of our Changing Environment: from Rio to Rio+20 (1992–2012)*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi

### **Gráfico 4: Eficiencia del riego a nivel mundial, c. 2000**

Rohwer, J., Gerten, D. and Lucht, W. (2007). Development of functional irrigation types for improved global crop modelling. Instituto de Potsdam para la Investigación de las Consecuencias del Cambio Climático. PIK Report no. 104.

### **Gráfico 5: Índice Planeta Vivo, 1970–2007**

WWF (2010). *Planeta Vivo, Informe 2010. Biodiversidad, biocapacidad y desarrollo*. WWF – Fondo Mundial para la Naturaleza, Gland

### **Gráfico 6: Ventas de productos químicos por país, 2009**

OCDE (2010). *Cutting Costs in Chemicals Management: How OECD helps Governments and Industry*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París.

### **Gráfico 7: Crecimiento de la población, PIB, comercio y emisiones de CO<sub>2</sub>, 1990–2008**

Peters, G.P., Minx, J.C., Weber, C.L. and Edenhofer, O. (2011). Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 108(21), 8903–8

### **Photos**

Page 7: iStockphoto/Kris Hanke

Page 9: iStockphoto/Vaara

Page 12: iStockphoto/Extreme-Photographer

Page 13: iStockphoto/Ron and Patty Thomas Photography

Page 15: iStockphoto/Su Min-Hsuan

Page 17: iStockphoto/mayo5

[www.unep.org](http://www.unep.org)

United Nations Environment Programme  
P.O. Box 30552 - 00100 Nairobi, Kenya  
Tel.: +254 20 762 1234  
Fax: +254 20 762 3927  
e-mail: [unep@unep.org](mailto:unep@unep.org)  
[www.unep.org](http://www.unep.org)



*El quinto informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO 5) proporciona un análisis científico de por qué el mundo necesita un cambio urgente en la orientación del desarrollo, a 20 años desde la Cumbre para la Tierra de Río de 1992.*

*El GEO 5 pone de relieve no solo la gravedad de los cambios ambientales y las dificultades que están surgiendo en todo el mundo, sino que también muestra que, en demasiadas esferas, el cambio ambiental se está acelerando y empujando al planeta hacia unos puntos de inflexión.*

*El GEO 5 representa la evaluación más fidedigna de las Naciones Unidas sobre el estado, las tendencias y las perspectivas del medio ambiente mundial. Dicho informe, junto con el proceso consultivo a nivel mundial sobre el que se sustentan sus conclusiones, ofrece a los gobiernos y las sociedades, en la víspera de Río+20, la visión científica que puede potenciar un cambio ambiental positivo como contribución al logro del desarrollo sostenible.*

*Este Resumen del GEO 5 para los responsables de la formulación de políticas ofrece una instantánea del estado actual del medio ambiente y el desempeño mundial para alcanzar metas acordadas internacionalmente. También se destacan enfoques prometedores, respuestas y opciones de políticas capaces de respaldar una transición hacia una economía verde integradora y un siglo sostenible.*

Achim Steiner,  
Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y  
Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



**1972-2012:**

Al servicio de los pueblos  
y el planeta



**18.**  
**PERSPECTIVAS**  
**PARA EL**  
**CRECIMIENTO**  
**ECONÓMICO**  
**MUNDIAL Y EL**  
**DESARROLLO**  
**SUSTENTABLE.**  
**NACIONES**  
**UNIDAS (2012)**

# Resumen ejecutivo

## Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable

### *La economía mundial esta al borde de otra gran recesión*

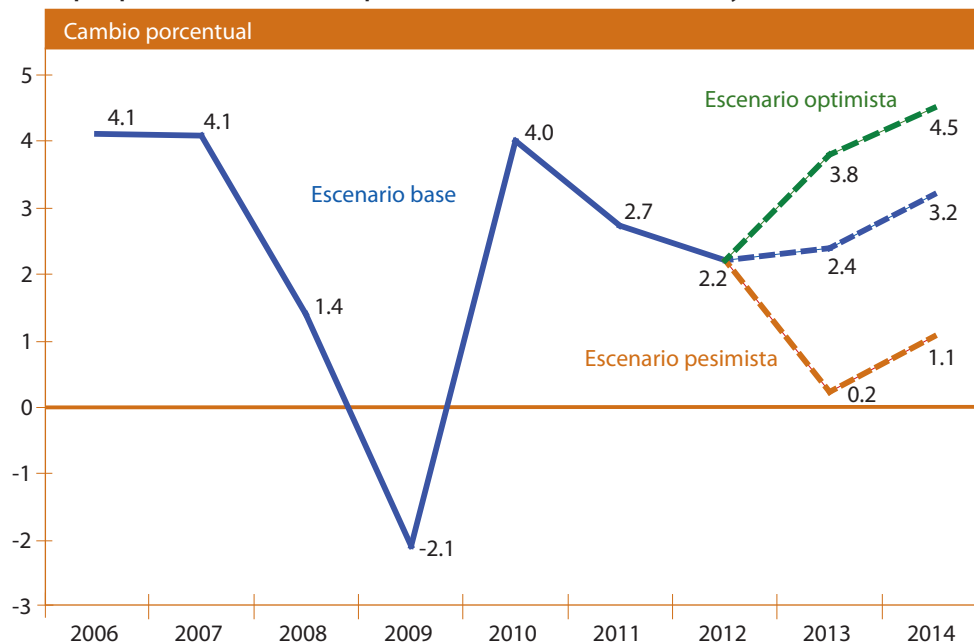
Tal como fue pronosticado en la última edición de este informe, la economía mundial se debilitó considerablemente durante el 2012. Un número creciente de países desarrollados, especialmente en Europa, han recaído nuevamente en recesión, mientras que otros, agobiados por los problemas de su deuda soberana, la han profundizado. Es así que muchos países desarrollados se encuentran atrapados en una espiral negativa caracterizada por alto desempleo y débil demanda agregada, compuesta por austeridad fiscal, elevada carga de deuda pública y fragilidad financiera.

Los problemas económicos de los países desarrollados están afectando a los países en desarrollo y a las economías en transición a través de una menor demanda por sus exportaciones y mayor volatilidad en los flujos de capital y precios de materia primas. Sin embargo, las mayores economías en desarrollo están enfrentando también problemas domésticos, y en algunas de ellas (incluyendo China) se observan bajos niveles de inversión debido tanto a las restricciones de financiamiento en algunos sectores como al exceso de capacidad instalada en terceros países. Por su parte, la mayoría de los países de bajos ingresos ha tenido un desempeño económico relativamente positivo, pero ahora enfrentan con mayor intensidad la desaceleración tanto de los países desarrollados como de la mayoría de los países de ingresos medio. De esta manera, la perspectiva para los próximos dos años esta caracterizada por la incertidumbre y los riesgos de una mayor desaceleración.

En este contexto, se espera que el crecimiento del Producto Bruto Mundial (PBM) alcance un 2.2 por ciento en 2012, y se estima que continuará bajo su potencial con un crecimiento del 2.4 por ciento en 2013 y 3.2 por ciento en 2014 (gráfico 0.1). Con

Gráfico 0.1

**La perspectiva de crecimiento para la economía mundial es débil y con alta incertidumbre<sup>a</sup>**



Fuente: DAES/Naciones Unidas

<sup>a</sup> La tasa de crecimiento para 2012 es parcialmente estimada. Los datos para 2013 y 2014 son proyecciones. Véase la sección "riesgos e incertidumbres" para una discusión del escenario pesimista y el recuadro I.3 para una discusión del escenario optimista.

esta moderada trayectoria de crecimiento económico, muchas economías no serán capaces de recuperar las fuertes pérdidas de empleo causadas por la Gran Recesión.

### La crisis mundial del empleo continúa

El desempleo mundial continúa muy elevado, especialmente entre las economías desarrolladas, siendo la situación en Europa la más apremiante. La tasa de desempleo continuó en ascenso en 2012, alcanzando un record de casi 12 por ciento en la zona euro, con un incremento de más de un punto porcentual durante el último año. La situación más problemática es en Grecia y España, donde más de un cuarto de la fuerza laboral no tiene trabajo. Sólo algunas pocas economías en Europa, como Austria, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos registran bajas tasas de desempleo, en torno al 5 por ciento. Las tasas de desempleo en Europa Central y del Este también aumentaron ligeramente en 2012, en parte debido a la austeridad fiscal. Por su parte, la tasa de desempleo en Japón se redujo por debajo del 5 por ciento. En los Estados Unidos en tanto el desempleo se mantuvo por sobre el 8 por ciento en la mayor parte del 2012, pero se redujo levemente por debajo de ese nivel a partir de septiembre.

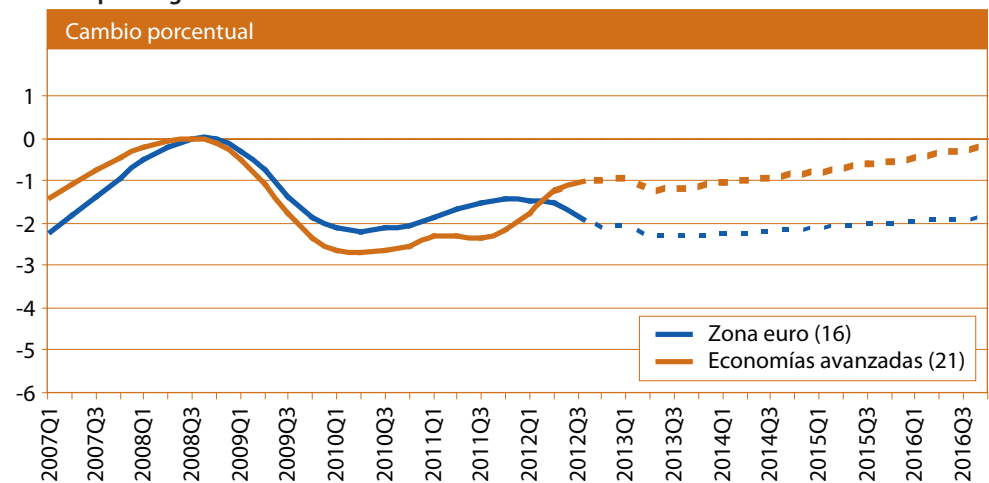
Al mismo tiempo, el desempleo de largo plazo (más de un año) en las economías desarrolladas se situó por encima del 35 por ciento en julio de 2012, afectando a 17 millones de trabajadores. Una duración tan prolongada del desempleo tiende a tener efectos de larga duración, tanto en los trabajadores que han perdido su empleo como en la economía agregada.

Hacia el futuro, una mayor creación de empleo sustentable debería ser una prioridad fundamental para la política económica en los países desarrollados. De hecho, si el crecimiento económico continúa tan anémico como proyectado en el escenario base, las tasas de desempleo no retornarán a los niveles observados previo a la crisis económica sino hasta más allá del 2016 (gráfico 0.2).

Ahora bien, la situación del empleo varía significativamente entre países en desarrollo. Las tasas de desempleo en la mayoría de las economías del Este Asiático y América Latina se han reducido al nivel observado previo a la crisis financiera, o incluso por debajo. La moderación del crecimiento económico en la última parte del 2011 y 2012 hasta ahora

Gráfico 0.2

La crisis del empleo continúa en Europa y en los Estados Unidos y la recuperación será prolongada



Fuente: DAES/Naciones Unidas sobre la base de datos de la OIT y el FMI.

Notas: El gráfico muestra los cambios porcentuales (media móvil) respecto a los datos previos a la recesión. Las proyecciones (líneas punteadas) se basan en estimaciones de la elasticidad del empleo respecto al producto (Ley de Okun), siguiendo una metodología similar a la utilizada por la OIT, Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2011 (Ginebra).

no ha generado un mayor desempleo en estas dos regiones. Este es un signo positivo, pero hay que tener en consideración que el comportamiento del desempleo generalmente tiene algún rezago en un contexto de desaceleración económica. Si la desaceleración continúa, la tasa de desempleo podría aumentar en forma significativa. En África en tanto, a pesar del relativo fuerte crecimiento del producto interno bruto (PIB), la situación del empleo continúa siendo una preocupación en toda la región, tanto en términos del nivel como de su calidad. Más aún, esto último permanece como un desafío común para los países en desarrollo. Es así que la participación de trabajadores pobres es aún alta y la mayoría de los trabajadores tiende a tener empleos vulnerables y en el sector informal. El desempleo juvenil y las disparidades de empleo en materia de género también son una preocupación social y económica muy relevante en muchos países en desarrollo.

### *El progreso en materia de reducción de la pobreza y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede reducirse*

La debilidad económica mundial y los mayores riesgos en la situación del empleo en los países en desarrollo generarán una ralentización del avance en materia de reducción de la pobreza y también un menor espacio fiscal para inversiones en educación, salud, sanidad básica y otras áreas críticas que son necesarias para acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto es particularmente relevante para los países menos desarrollados (PMD), que son fuertemente vulnerables a variaciones en los precios de las materias primas. Además, los países menos desarrollados están recibiendo menor ayuda oficial al desarrollo (AOD) debido a los fuertes planes de austeridad fiscal en los países donantes.

### *La tendencia global de las emisiones de gases de efecto invernadero se mantiene en niveles alarmantes*

Debido al menor crecimiento económico, se estima que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de los países pertenecientes al Anexo I del Protocolo de Kyoto se ha reducido en un 2 por ciento por año durante 2011-2012. Esto revierte el incremento del 3 por ciento en las emisiones de GEI de éstos países en 2010. Las emisiones cayeron un 6 por ciento en 2009 debido a la caída en el producto interno bruto causada por la Gran Recesión. Con la reciente caída, las reducciones en las emisiones de GEI se encuentran nuevamente en la tendencia a la baja de largo plazo. Dada la mayor moderación en el crecimiento de la economía mundial, se espera que las emisiones de los países del Anexo I se reduzcan aún más durante 2013-2014. Como grupo, los países del Anexo I ya alcanzaron los objetivos del Protocolo de Kyoto de reducir las emisiones en al menos un 5 por ciento desde los niveles de 1990 durante el período de compromiso 2013-2014.

Sin embargo, al mismo tiempo las emisiones GEI en muchos países en desarrollo se están incrementando rápidamente. Considerando esto, el mundo está lejos de estar en el camino para reducir las emisiones a un nivel necesario para mantener las concentraciones equivalentes de dióxido de carbono menores a 450 partículas por millón (consistente con el objetivo de estabilizar el calentamiento global a una temperatura mayor en 2° C o menos en comparación a niveles pre-industriales). Para evitar sobrepasar ese límite, las emisiones de gases de efecto invernadero deberían reducirse en 80 por ciento hacia mediados de siglo. Con la actual tendencia, este es un objetivo inalcanzable y es necesario crear nuevas vías de crecimiento verde que ofrezcan oportunidades para fortalecer la recuperación económica, el rebalance global y la sustentabilidad ambiental.

### *La inflación se mantiene baja en la mayoría de los países desarrollados...*

Las tasas de inflación se mantienen bajas en la mayoría de las economías desarrolladas. El mantenimiento de una amplia brecha de producto respecto al potencial y una presión a la baja de los salarios en muchos países está manteniendo las expectativas inflacionarias bajas. Por ejemplo, la inflación en los Estados Unidos se moderó durante el 2012, reduciéndose a un 2 por ciento desde un 3.1 por ciento en 2011. Para el 2013, se espera todavía una mayor moderación en la inflación general. En la zona euro, la inflación general continúa por sobre el objetivo de 2 por ciento de los bancos centrales. La inflación subyacente en cambio, que no considera cambios en los precios de productos volátiles como la energía, los alimentos, el alcohol y el tabaco, ha sido mucho menor, cerca de 1.5 por ciento, y sin evidencia de presiones al alza. Hacia el futuro, se espera que la inflación se reduzca lentamente. Por su parte, la inflación en los nuevos miembros de la Unión Europea también se espera se reduzca. Por el contrario, la deflación continúa prevaleciendo en Japón, aunque el banco central ha elevado su meta de inflación para incrementar las expectativas inflacionarias.

### *...y está disminuyendo en la mayoría, pero no en todos, los países en desarrollo*

La inflación ha disminuido en la mayoría de los países en desarrollo durante 2012, pero se mantiene persistentemente alta en otros. Hacia el futuro, aumentos anticipados en el precio de los alimentos provocados por sequías en regiones productoras, precios de los combustibles persistentemente altos y restricciones específicas de oferta en algunos países pueden continuar poniendo presión a la inflación en los países en desarrollo durante 2013 y 2014. En África, mientras la inflación se ha moderado en muchas economías, todavía esta por sobre el 10 por ciento en Angola, Nigeria y otros países. Hacia el futuro, se espera que la inflación se mantenga baja en la mayor parte de Asia oriental, pero todavía es fuente de preocupación para la mayoría de los países del sur de Asia, donde la inflación en promedio superó el 11 por ciento en 2012, y se espera se mantengan por sobre el 10 por ciento en 2013 y 2014. En Asia occidental en tanto, la inflación se mantiene baja en la mayoría de las economías, pero es todavía alta (por sobre el 10 por ciento) en Yemen y muy alta (30 por ciento) en la República Árabe Siria. Por último, se espera que la inflación en América Latina y el Caribe se mantenga en torno al 6 por ciento.

## **Comercio internacional y precios de las materias primas**

### *La expansión del comercio mundial de mercancías se desacelera fuertemente*

El crecimiento del comercio mundial se ha desacelerado notablemente por segundo año consecutivo, cayendo desde un crecimiento del 12.6 por ciento en 2010 a un 6.4 en 2011 y un 3.2 por ciento en 2012. El débil crecimiento económico mundial, especialmente en Europa y otras economías desarrolladas, es el principal factor detrás esta desaceleración. Más aún, la proyección en el escenario base es que el crecimiento del comercio mundial será moderado en 2013, para luego volver cerca de su tasa de crecimiento promedio de largo plazo, en torno a 5 por ciento en 2014. A pesar de esto, los países en desarrollo se han

mostrado más resilientes a la nueva desaceleración y su importancia en el comercio mundial continúa aumentando, en concordancia con su integración a las cadenas globales de valor.

### *Los precios de las materias primas continúan altos y volátiles*

Para muchas materias primas, el alto precio alcanzado en 2011 se extendió a 2012 pero con altos niveles de volatilidad. De hecho, durante el primer trimestre del 2012 los precios tuvieron una fuerte alza, luego de que las operaciones de refinanciamiento de largo plazo del Banco Central Europeo (BCE) alimentaran percepciones infundadas de una rápida recuperación, mientras que la mayoría de los precios se redujeron moderadamente en el segundo trimestre. Sin embargo, los precios de los alimentos y combustibles se mantuvieron elevados en el tercer trimestre, debido a condiciones climáticas adversas en muchos países y nuevas tensiones en el Medio Oriente. Por el contrario, el sombrío panorama de la economía mundial deprimió aún más el precio de los minerales y metales. Hacia el futuro, los exportadores de materias primas, que se han beneficiado de mejores términos de intercambio en los últimos años, continuarán expuestos a las presiones hacia la baja en los precios de estos productos. De hecho, la especulación financiera y el desarrollo de nuevos productos financieros asociados a las materias primas pueden amplificar la volatilidad de los precios en un contexto de gran liquidez. Respecto a los precios de los alimentos, se espera se reduzcan moderadamente debido a la desaceleración de la demanda mundial y asumiendo condiciones climáticas favorables. Sin embargo, dado que los mercados están muy ajustados y las tasas de almacenamiento sobre uso para los alimentos básicos permanecen muy bajas, pequeñas variaciones en la oferta pueden generar fácilmente nuevas tendencias al alza.

### *El mayor comercio de servicios esta aumentando las emisiones de gases de efecto invernadero*

La fuerte recuperación del comercio de servicios experimentada en todas las regiones y grupos de países en 2010 comenzó a reducirse durante el último trimestre de 2011. Mientras el sector financiero se ha contraído en algunos países desarrollados, los sectores de transporte intensivos en emisiones de carbono y viajes se han mantenido expandiendo en los países en desarrollo. Los servicios de transporte de carga en tanto continúan en expansión en línea con la expansión del comercio a través de cadenas globales de valor. Si bien el sector de transporte de carga es una fuente importante de ingreso de divisas, especialmente para los países en desarrollo, es también una fuente importante de emisiones de CO<sub>2</sub> (gráfico 0.3). Los formuladores de política necesitan poner mayor atención a esta externalidad negativa que se asocia a una organización medioambiental sub-óptima de la producción a través de cadenas globales de valor.

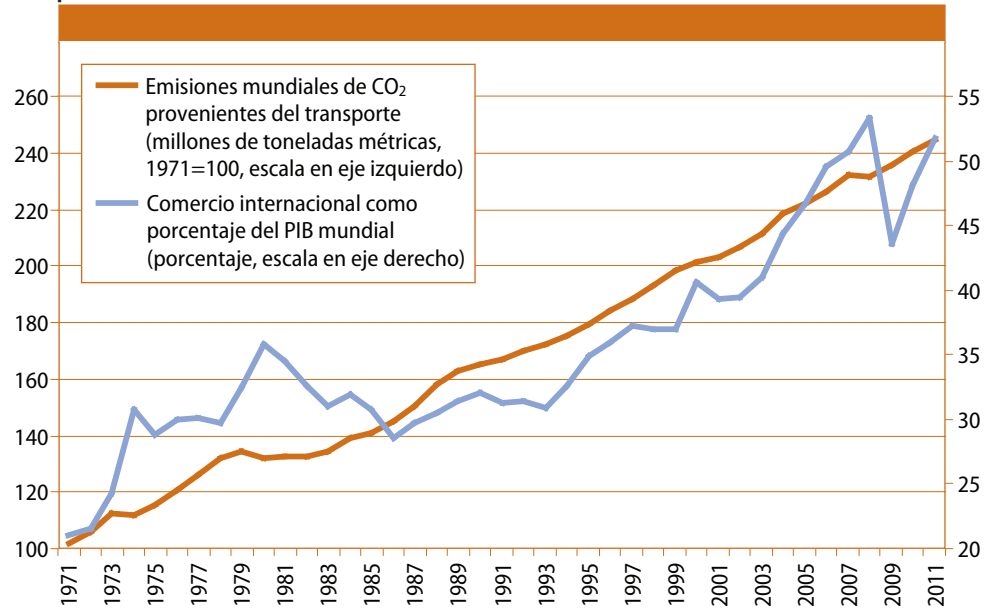
## **Financiamiento internacional para el desarrollo**

### *Los flujos de capital privado continúan volátiles*

Desde la crisis, los flujos internacionales de capital privado hacia los países emergentes y en desarrollo se han mantenido extremadamente volátiles. De hecho, luego de que apareciera cierta estabilidad en los mercados financieros y de divisas durante los primeros meses del 2012, en los meses siguientes se desencadenaron nuevas inestabilidades, en parte asociados

Gráfico 0.3

Las emisiones provenientes del transporte y la participación del comercio en el producto bruto mundial se mueven alineadas



Fuente: Banco Mundial.

a los temores de los inversionistas de cartera respecto a la sustentabilidad de las finanzas públicas en Europa, generando una huída hacia inversiones seguras ('flight to safety'). Asimismo, muchos bancos europeos continuaron enfrentando presiones hacia un mayor desapalancamiento en sus balances, lo que se tradujo en reducciones de los préstamos hacia los países en desarrollo y en transición. Signos de desaceleración económica en Brasil, China e India en tanto redujeron los flujos hacia estos países.

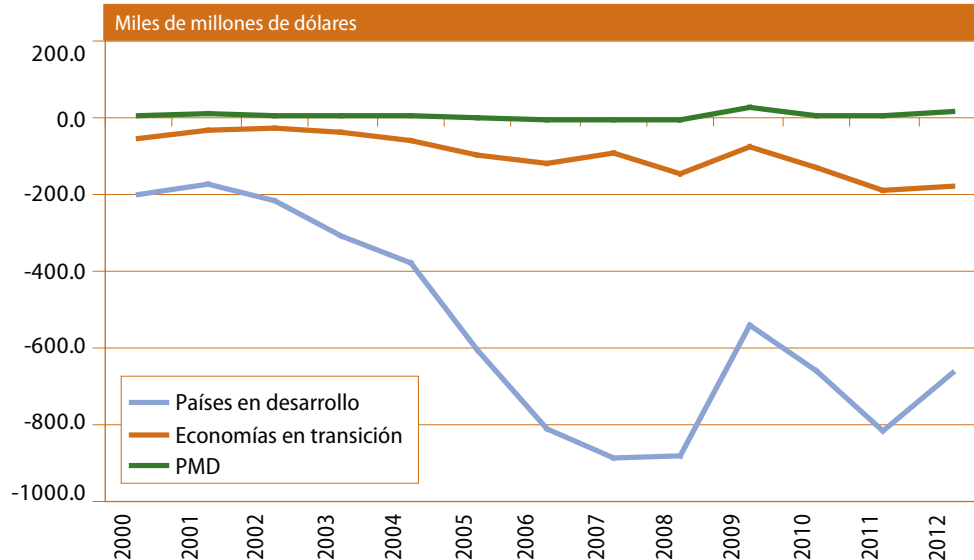
### *La acumulación de reservas internacionales se ha moderado*

El ritmo de acumulación de reservas por parte de los países en desarrollo y economías en transición se moderó ligeramente durante el 2012, influenciado por los menores flujos de capital. Sin embargo, la continuación de la acumulación de reservas internacionales refleja la preocupación sobre la situación económica mundial y la sensación de que es necesario tomar medidas de precaución y auto-seguro frente a la incertidumbre y posibles efectos externos. El mayor nivel de reservas en monedas de los principales países desarrollados sobrepasa los flujos de capital, dando como resultado que los países en desarrollo y en transición continúan realizando una transferencia neta de recursos financieros a los países desarrollados. En el 2012, estos flujos de salida de capital totalizaron aproximadamente 845 mil millones de dólares, reduciéndose desde 1 billón de dólares en 2011. A pesar de esto, los países menos desarrollados si recibieron una transferencia neta de recursos de aproximadamente 17 mil millones de dólares en 2012 (gráfico 0.4).

### *La ayuda oficial al desarrollo esta disminuyendo*

Los flujos netos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) por parte de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzó 133.5 mil millones de dólares en 2011, por sobre los 128.5 mil millones de dólares del 2010. Sin embargo, en términos reales esto representa

Gráfico 0.4  
**Continúan las transferencias netas de recursos desde los países en desarrollo a los países desarrollados**



Fuente: DAES/Naciones Unidas.

Nota: Los datos para 2012 son parcialmente estimados.

una caída del 3 por ciento, aumentando la brecha respecto a las metas acordadas internacionalmente a 167 mil millones de dólares. Por su parte, los resultados preliminares de la encuesta de la OCDE a los donantes respecto de sus planes de gasto futuros indican que la Ayuda Programable de País (APP) –un subconjunto fundamental de ayuda que incluye programas y proyectos que ha predicho las tendencias en la ayuda total- se incrementará en cerca de 6 por ciento en 2012. Esto principalmente debido a que se espera un incremento en los préstamos blandos de las agencias multilaterales que se han beneficiado de reposiciones de fondos previas. Sin embargo, se espera que la APP se paralice desde 2013 a 2015, lo que reflejará el impacto rezagado de la crisis económica mundial y en particular las respuestas en materia de política fiscal en los presupuestos de ayuda por parte de los países donantes.

## Incertidumbres y riesgos

*Un empeoramiento de la crisis en la zona euro, el abismo fiscal en los Estados Unidos y una fuerte desaceleración de China pueden en conjunto generar una nueva recesión mundial*

Las estimaciones en el escenario base presentadas en este informe se encuentran sujetas a importantes incertidumbres y riesgos, fundamentalmente hacia la baja.

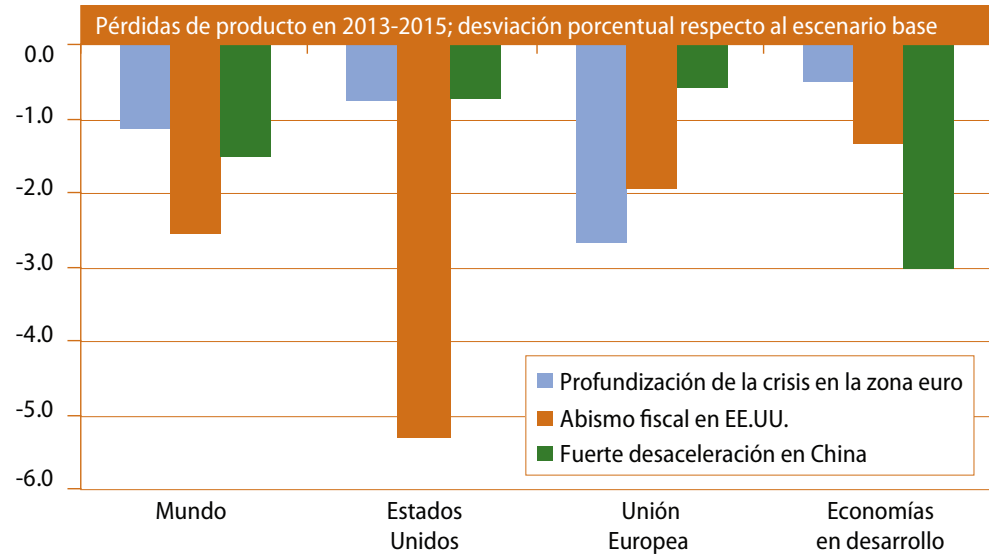
Primero, la crisis económica en la zona euro continúa empeorando y genera aún más perjuicios. La actual dinámica, compuesta por crisis de la deuda soberana y fragilidad del sector bancario, esta deteriorando las hojas de balance tanto de los Gobiernos como de los bancos comerciales. La austeridad fiscal como respuesta esta exacerbando la desaceleración económica, creando efectos adversos sobre el mismo objetivo de consolidación fiscal y elevando los ratios de deuda, y por lo tanto generando nuevos recortes presupuestarios. La situación podría empeorar significativamente si se retrasa la implementación del programa de Transacciones Monetarias Abiertas (TMA) y otros apoyos. Estos atrasos podrían



materializarse como resultado de dificultades políticas en el proceso de alcanzar acuerdos entre los países que necesitan asistencia y la troika Unión Europea (UE), Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y/o de efectos perjudiciales mayores a los previstos de los programas de austeridad fiscal y de los programas de ajuste estructural. En este escenario, las proyecciones a través del Modelo de Predicción de la Economía Mundial de las Naciones Unidas sugieren que la zona euro podría sufrir pérdidas adicionales de producto de más de 3 por ciento durante 2013-2015, mientras que el producto mundial tendría una pérdida de más de 1 por ciento (ver gráfico 0.5).

Gráfico 0.5

### Los impactos de los riesgos que enfrenta la economía mundial serán cuantiosos



Fuente: DAES/Naciones Unidas, sobre la base de simulaciones a través del Modelo de Predicción de la Economía Mundial.

Segundo, los Estados Unidos podrían caer en el llamado abismo fiscal. En efecto, un estancamiento político podría complicar un nuevo acuerdo presupuestario, lo que pondría automáticamente en acción reducciones de gastos, incluyendo una reducción en los gastos públicos en cerca de 98 mil millones de dólares, y un aumento de impuestos de 450 mil millones de dólares en 2013. Con esto, el programa automático de austeridad fiscal durante el período 2013-2015 estaría en torno al 4 por ciento del producto interno bruto. En este escenario de abismo fiscal, el crecimiento económico mundial se reduciría a la mitad, en torno a 1.2 por ciento en 2013, mientras que para el 2015 el producto mundial sería 2.5 por ciento menor que en el escenario base. La pérdida de producto para los países en desarrollo estaría en torno a 1 por ciento.

Un tercer riesgo es la posibilidad de una brusca desaceleración de uno o varios de los principales países en desarrollo, incluyendo China. De hecho, el crecimiento económico se redujo considerablemente durante 2012 para varias de las mayores economías en desarrollo, como Brasil, China, e India, que tuvieron períodos de fuerte crecimiento previo a la crisis financiera y pudieron recuperarse rápidamente en 2010 luego de la Gran Recesión.

Dadas las incertidumbres existentes en la demanda externa y los diferentes desafíos internos que enfrentan éstos países, los riesgos de una mayor desaceleración en el crecimiento en estas economías son significativos. En el caso de China, por ejemplo, las

exportaciones continuaron reduciendo su ritmo de crecimiento durante el 2012, debido a la débil demanda de las mayores economías desarrolladas. El crecimiento de la inversión en tanto, que contribuyó en más del 50 por ciento al crecimiento del PIB en las últimas décadas, se ha desacelerado. Las razones para esto son las políticas más restrictivas en el mercado de la vivienda, mayor precaución en las medidas de estímulo fiscal y restricciones de financiamiento que han enfrentado los gobiernos locales en la implementación de nuevos proyectos. Debido a estos factores, existen importantes riesgos de un crecimiento del PIB significativamente menor en China. Si su crecimiento se redujera a cerca del 5 por ciento anual (causado por una mayor desaceleración de la inversión, mayores restricciones al mercado de la vivienda y ausencia de nuevos estímulos fiscales), los países en desarrollo como grupo podrían sufrir una pérdida acumulada de producto de cerca del 3 por ciento durante 2013-2015, y el mundo una pérdida de producto del 1.5 por ciento.

## Desafíos de política

### *Las actuales políticas no son suficientes para sostener una recuperación económica y para enfrentar la crisis de empleo*

La creciente debilidad del crecimiento económico y las incertidumbres políticas ponen un manto de duda sobre las proyecciones económicas a futuro. Como ya fue mencionado, la mayoría de los países desarrollados han adoptado una combinación de políticas de austeridad fiscal y de expansión monetaria destinadas a reducir la deuda pública y los costos de refinanciamiento de deuda para así romper el círculo vicioso entre los problemas de deuda soberana y fragilidad en el sector bancario. Las esperanzas se centran en que éstas medidas calmen los mercados financieros y puedan restaurar la confianza en consumidores e inversionistas. En conjunto con las reformas estructurales a los programas de ayuda social, mercado laboral y regulación empresarial, las medidas de política deberían ayudar a recuperar el crecimiento económico y reducir el desempleo. Sin embargo, el manejo de los niveles de deuda esta demostrando ser mucho más problemático de lo que los formuladores de política pronosticaron.

Un problema adicional es que los esfuerzos en materia de consolidación fiscal de la mayoría de los países desarrollados se centran más en la reducción de gastos que en las mejoras a la recaudación fiscal. La reducción de gastos tiende a ser más perjudicial en materia de crecimiento económico en el corto plazo, y especialmente si la economía se encuentra en un ciclo recesivo. En muchos países desarrollados, las inversiones públicas están siendo reducidas severamente y más que cualquier otro ítem, lo que puede ser costoso para el crecimiento en el mediano plazo. En la mayoría de los casos, la reducción de gastos también involucra reformas a los programas de ayuda social, lo que inmediatamente debilita los estabilizadores automáticos en el corto plazo a través de la reducción de beneficios en el sistema de pensiones, reducción en la duración de los planes de prestaciones por desempleo, y/o traspaso de mayor peso del costo de las prestaciones de salud a los hogares. Más aún, las medidas de austeridad fiscal generan mayor desigualdad en el corto plazo, lo que puede a su vez reducir la movilidad social y el crecimiento de la productividad en el largo plazo.

La mayoría de los países en desarrollo y economías en transición tienen, en términos relativos, una mejor posición fiscal. De hecho, algunos han optado por mantener en espera los programas de consolidación fiscal frente al debilitamiento de la economía

mundial. Asimismo, el déficit fiscal puede incrementarse en la mayoría de los países de bajos ingresos debido a los menores ingresos fiscales asociados a las exportaciones de materias primas y por el mayor peso de los subsidios a los alimentos y combustibles. Por último, existe también preocupación en los países en desarrollo debido a los posibles efectos adversos de las medidas extraordinarias de liquidez monetaria ('quantitative easing') sobre la estabilidad financiera y macroeconómica de sus economías, dado sus potenciales efectos en la volatilidad de los precios de las materias primas, flujos de capital y tipo de cambio.

De esta manera, las actuales políticas parece ser insuficientes para prevenir que la economía mundial caiga en una nueva recesión.

### *Se necesitan acciones más fuertes y concertadas para generar crecimiento y crear empleos*

El problemático futuro para la economía mundial y los crecientes riesgos de una mayor desaceleración hacen necesario acciones mucho más fuertes. Estos esfuerzos serán ciertamente difíciles y desafiantes, pero al mismo tiempo proveerán oportunidades para alinear las acciones de política para enfrentar los desafíos inmediatos con los objetivos de desarrollo sustentable de largo plazo.

### *Reducir la incertidumbre de las políticas*

Un primer desafío será reducir el alto grado de incertidumbre de las políticas que se asocian a los tres riesgos fundamentales discutidos en el escenario pesimista. La incertidumbre debe ser enfrentada inmediatamente a través de cambios en la manera cómo se esta enfrentando la crisis, en particular con una mayor consideración de los efectos que tienen las políticas nacionales a nivel internacional. En la zona euro, el enfrentar paso a paso los problemas de crisis de deuda de países individuales como en los últimos dos años debe ser reemplazado por una estrategia integral que enfrente los riesgos sistémicos de la unión monetaria. Por su parte, los formuladores de política en los Estados Unidos deben prevenir una contracción repentina y severa de la política fiscal y superar el estancamiento político que se ha evidenciado hacia el final del 2012. Los países en desarrollo más grandes en tanto, y que enfrentan serios riesgos de desaceleración, deben establecer políticas contracíclicas con mayor fuerza y que al mismo tiempo enfrenten los problemas estructurales de mediano plazo. China, por ejemplo, tiene amplio espacio de políticas para rebalancear su economía hacia un mayor peso de la demanda doméstica, incluyendo un mayor gasto del gobierno en servicios públicos como salud, educación y seguridad.

### *Fortalecer la política fiscal contracíclica, con mayor énfasis en el empleo y más equitativa*

Asimismo, la política fiscal debe ser más contracíclica, con mayor énfasis en la creación de empleo y más equitativa. El actual foco en la consolidación fiscal en el corto plazo, especialmente en los países desarrollados, ha probado ser deficiente y causar un aún más prolongado ajuste de la deuda. De esta manera, el foco debe cambiar en varios aspectos. Una primera prioridad del ajuste fiscal debería proveer un apoyo más directo al crecimiento del producto y del empleo a través de un impulso a la demanda agregada y, al mismo tiempo, desarrollar planes para alcanzar la sustentabilidad fiscal en el mediano plazo. Más aún, los multiplicadores fiscales tienden a ser más potentes durante una recesión, y pueden ser potenciados aún más al establecer prioridades presupuestarias con alto impacto

en el crecimiento, eliminando los recortes en las inversiones públicas y expandiendo los subsidios hacia la contratación. Asimismo, las consecuencias distributivas de la política fiscal deben ser debidamente consideradas, no solo por razones de equidad, sino también por sus implicancias para el crecimiento económico y generación de empleo. Por último, la recuperación económica puede ser fortalecida en el corto y largo plazo promoviendo de mayor forma el crecimiento verde a través de incentivos fiscales e inversiones en infraestructura y nuevas tecnologías.

### *La inestabilidad financiera mundial debe ser atacada en sus raíces*

La inestabilidad de los mercados financieros globales debe ser enfrentada en sus causas profundas. Este desafío es doble. Primero, se deben encontrar mayores sinergias entre los estímulos monetarios y fiscales. Se necesitará una continuación de las políticas monetarias expansivas entre los países desarrollados, pero los efectos negativos a nivel global de las acciones individuales en términos de volatilidad de los flujos de capitales y los tipos de cambio deben ser reducidos. Esto requerirá alcanzar acuerdos a nivel internacional en la magnitud, velocidad y momento de las políticas de expansión monetaria. Segundo, se requerirá acelerar las reformas al sector financiero, incluyendo el sector bancario en la sombra ('shadow banking'). Esto será esencial para evitar los riesgos sistémicos y la excesiva toma de riesgo que ha llevado a la trampa de bajo crecimiento y fragilidad financiera en los países desarrollados y la alta volatilidad de los flujos de capital en los países en desarrollo.

### *Disponibilidad de suficientes recursos para los países en desarrollo*

Se deben disponer de suficientes recursos para los países en desarrollo, especialmente para aquellos que poseen limitado espacio fiscal y que enfrentan grandes necesidades en materia de desarrollo. Estos recursos se necesitan para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para las inversiones necesarias para promover un crecimiento resiliente y sustentable, especialmente para los países menos desarrollados. La austeridad fiscal de los países donantes ha afectado los presupuestos de ayuda, como muestra la caída en la AOD en términos reales en 2011. De hecho, se esperan aún mayores recortes hacia el futuro. Además de entregar ayuda sobre la base de los actuales acuerdos, los países donantes deberían considerar mecanismos para que la ayuda sea menos vulnerable al ciclo económico y así prevenir reducciones en los períodos de crisis, que es precisamente cuando las necesidades de ayuda son más urgentes.

### *Un escenario de políticas concertadas para el crecimiento sustentable y la recuperación del empleo es posible*

Una agenda orientada hacia la creación de empleo y el crecimiento verde como la mencionada previamente es compatible con la reducción en el mediano plazo de los ratios de deuda pública y un beneficioso rebalance de la economía global, de acuerdo al escenario de política realizado a través del Modelo de Política Global de las Naciones Unidas. Con las actuales políticas, y asumiendo que las condiciones en la zona euro no se deterioraran aún más, el crecimiento del producto bruto mundial será, en el mejor de los casos, 3 por ciento por año en promedio, lejos de lo suficiente para enfrentar la crisis de empleo y reducir los ratios de deuda pública. El escenario optimista, basado en la agenda delineada más arriba, elevaría el crecimiento económico a un 4.5 por ciento por año entre 2013 y 2017, mientras que los ratios de deuda a PIB se estabilizarían y comenzarían a declinar

a partir de 2016 o antes. Los niveles de empleo en los principales países desarrollados comenzarían gradualmente a aumentar y así a retornar a los niveles observados previos a la crisis en términos absolutos en 2014, y en 2017 luego de controlar por el crecimiento de la fuerza laboral. La recuperación del empleo sería entonces mas pronta que en el escenario base, aunque se mantendría prolongada incluso en el escenario optimista basado en una estrategia internacional concertada para el crecimiento y el empleo. En este escenario, se crearían 33 millones de nuevos empleos por año en promedio en los países en desarrollo y economías en transición entre 2013 y 2017.

**19.**  
**TENDENCIAS**  
**MUNDIALES DEL**  
**EMPLEO.**  
**ORGANIZACIÓN**  
**INTERNACIONAL**  
**DEL TRABAJO**  
**(2012)**

# Tendencias Mundiales del Empleo 2012

## Prevenir una crisis mayor del empleo

### Resumen

#### El mundo se encuentra ante el desafío de crear 600 millones de puestos de trabajo en el próximo decenio

Al despuntar 2012 el mundo se encuentra ante un grave problema de desempleo y déficits generalizados de trabajo decente. Tras tres años de una situación de crisis continua en los mercados de trabajo del mundo, y ante la perspectiva de un mayor deterioro de la actividad económica, hay un retraso en el empleo mundial equivalente a 200 millones de puestos de trabajo; un incremento de 27 millones desde el inicio de la crisis. Además, se necesitarán más de 400 millones de nuevos puestos para evitar otro aumento del desempleo. Por lo tanto, para generar un crecimiento sostenible y al mismo tiempo mantener la cohesión social, el mundo debe asumir el desafío urgente de crear 600 millones de puestos de trabajo productivos en el próximo decenio. Aún así, quedarán 900 millones de trabajadores que viven con sus familias con unos ingresos inferiores al umbral de pobreza de los 2 dólares de los Estados Unidos por día, sobre todo en los países en desarrollo.

#### Los mercados de trabajo mundiales muestran escasa mejoría

Dados estos problemas en el mercado de trabajo, el panorama de creación de empleo en el mundo ha ido empeorando. La proyección de referencia no presenta cambios en la tasa de desempleo mundial entre el presente y 2016, y sigue situándose en el 6 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. Ello añadiría otros 3 millones de desempleados en el mundo en 2012, o un total de 200 millones, hasta alcanzar los 206 millones en 2016. Si el riesgo de desaceleración se materializa y el crecimiento mundial cae por debajo del 2 por ciento en 2012, el total mundial de desempleados aumentaría más velozmente hasta superar los 204 millones en 2012, como mínimo 4 millones más que en el escenario de referencia, hasta llegar a los 209 millones en 2013, 6 millones más que en el escenario de referencia. Por otra parte, en el caso de un escenario más benigno, en el que se asume habría una rápida solución a la crisis de la deuda en la eurozona, al total de desempleados del escenario de referencia habría que restar 1 millón de personas en 2012, y otros 1,7 millones en 2013. Aún así, ello no bastaría para alterar significativamente la trayectoria de la tasa de desempleo mundial, que se prevé seguirá estancada en un 6 por ciento.

#### La crisis castiga con especial dureza a los jóvenes

En 2011, 74,8 millones de jóvenes en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años estaban desempleados, 4 millones más que en 2007. La tasa de desempleo juvenil mundial, del 12,7 por ciento, sigue situada en un punto porcentual por encima del nivel anterior a la crisis. A escala mundial, los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Además, se estima que 6,4 millones de jóvenes han perdido las esperanzas de encontrar trabajo y se han apartado del mercado de trabajo por completo. Incluso quienes tienen empleo tienen cada vez más probabilidades de encontrarse trabajando a tiempo parcial, a menudo con un contrato temporario. En los países en desarrollo, es excesiva la proporción de jóvenes entre los trabajadores pobres. Puesto que se prevé que el número y la proporción de jóvenes

desempleados no cambien en 2012, y puesto que la proporción de jóvenes que se retiran por completo del mercado de trabajo sigue aumentando, hay pocas esperanzas de una mejora sustancial del panorama laboral de los jóvenes a corto plazo en la situación actual.

### **El debilitamiento de la participación en la fuerza de trabajo enmascara una situación de desempleo mundial aún peor**

En el mundo en su conjunto, la fuerza de trabajo contaba con casi 29 millones de personas menos de las que dejaban predecir las tendencias anteriores a la crisis: 6,4 millones de jóvenes menos y 22,3 millones de adultos menos. Ello equivale a casi el 1 por ciento de la fuerza de trabajo real en 2011, y a casi el 15 por ciento del número total de desempleados en el mundo. Si todos estos trabajadores potenciales estuvieran disponibles para trabajar y buscaran empleo, el número de desempleados superaría los 225 millones, o alcanzaría la tasa del 6,9 por ciento, en comparación con la tasa actual del 6 por ciento. En muchos países de la región de las economías desarrolladas y la Unión Europea, las tasas de participación han bajado; a ello se debe que haya 6 millones menos de personas en la fuerza de trabajo, en comparación con lo que dejaban prever las tendencias anteriores a la crisis. Si se añade esta cohorte a los desempleados, la tasa de desempleados de la región pasaría del 8,5 por ciento al 9,6 por ciento.

### **La economía mundial ha reducido drásticamente su capacidad para crear nuevos empleos**

A escala mundial, la relación empleo-población cayó en picado durante la crisis, pasando del 61,2 por ciento en 2007 al 60,2 por ciento en 2010. Se trata de la mayor caída registrada desde 1991. Sobre la base de los pronósticos macroeconómicos actuales, la proyección de referencia de la OIT para la relación empleo-población no es alentadora, y para 2016 la tendencia se muestra entre estable y levemente descendente. El escenario pesimista de la OIT indica que dicha relación sufriría una recaída en el mundo, con una probabilidad de que cayera al nivel más bajo alrededor de 2013. El escenario optimista tampoco resultaría en tasas de crecimiento suficientes para provocar un aumento sustancial de la relación empleo-población; para los años siguientes, se mantendrían bastante por debajo de los niveles precedentes a la crisis.

### **Fuera de Asia, el retraso en el aumento de la productividad laboral de las regiones en desarrollo en comparación con el de las economías desarrolladas puede ahondar la disparidad del nivel de vida y limitar las posibilidades de reducir la pobreza**

A medida que la economía mundial vuelve a desacelerarse, la convergencia de los niveles de vida entre países ha ido ralentizándose. En los dos últimos decenios, la disparidad de la productividad de la mano de obra entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo – importante indicador que mide la convergencia del nivel de la renta entre los países – se ha reducido, aunque sigue siendo sustancial: la producción por trabajador en la región de las economías desarrolladas y la Unión Europea en 2011 fue de 72.900 dólares de los Estados Unidos, en comparación con la media de 13.600 dólares de los Estados Unidos en las regiones en desarrollo. Ello significa que, ajustado en función de las diferencias de los precios entre países, el trabajador medio de un país en desarrollo produce menos de una quinta parte de lo que produce un trabajador medio en un país desarrollado. Toda la recuperación de los niveles de productividad de la mano de obra entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado entre 1991 y 2011 correspondió a las tres regiones de Asia, y otras regiones se quedaron a la zaga.



## **A nivel mundial, se ha avanzado en la reducción de la pobreza extrema entre los trabajadores, pero la pobreza se mantiene extendida**

Entre los 900 millones de trabajadores pobres, en el mundo había unos 456 millones de trabajadores que vivían en situación de pobreza extrema en 2011, con unos ingresos inferiores al umbral de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día; una reducción de 233 millones desde 2000, y una caída de 38 millones desde 2007. Sin embargo, este total mundial está sumamente influido por la drástica reducción del número de trabajadores en situación de pobreza extrema en la región de Asia Oriental. En esta zona, debido al rápido crecimiento económico y la reducción de la pobreza en China, el número de trabajadores pobres se redujo en 158 millones desde 2000, y en 24 millones desde 2007. Además, ha habido una marcada desaceleración en el ritmo de la reducción del número de trabajadores pobres desde 2008. Una proyección de las tendencias anteriores a la crisis (2002 a 2007) revela 50 millones más de trabajadores pobres en 2011 con respecto a lo que predecían las tendencias anteriores a la crisis. Del mismo modo, se estima que en 2011 hay 55 millones más de trabajadores que viven con su familia con unos ingresos diarios inferiores al umbral de 2 dólares de los Estados Unidos al día, en comparación con lo previsto.

## **El empleo vulnerable ha aumentado en 23 millones de personas desde 2009**

A nivel mundial, se estima en 1.520 millones el número de trabajadores en situación de vulnerabilidad en el empleo en 2011, un incremento de 136 millones desde 2000, y de casi 23 millones desde 2009. En la región de Asia Oriental el número de trabajadores en situación de empleo vulnerable se ha reducido en 40 millones desde 2007, en comparación con los incrementos de 22 millones en el África Subsahariana, 12 millones en Asia Meridional, casi 6 millones en Asia Sudoriental y el Pacífico, 5 millones en América Latina y el Caribe, y más de 1 millón en Oriente Medio. La proporción de mujeres en situación de vulnerabilidad laboral es del 50,5 por ciento, y excede a la de los hombres (48,2 por ciento). Las mujeres tienen muchísimas más probabilidades de encontrarse en esa situación que los hombres en África del Norte (55 por ciento y 32 por ciento, respectivamente), Oriente Medio (42 por ciento y 27 por ciento, respectivamente) y el África Subsahariana (casi el 85 por ciento y el 70 por ciento, respectivamente).

## **El escaso crecimiento del empleo en el mundo desarrollado y la baja productividad en las regiones en desarrollo limitan la posibilidad de una recuperación más amplia y las perspectivas de crecimiento económico**

Cada vez resulta más patente el bucle de retroalimentación negativo entre el mercado de trabajo y la macroeconomía, en particular en las economías desarrolladas: el elevado desempleo y la baja tasa de crecimiento salarial están reduciendo la demanda de bienes y servicios, lo cual perjudica más la confianza de las empresas, que dudan en invertir y contratar. Para que arraigue una recuperación sostenible, es imprescindible dar un corte a este bucle. En gran parte del mundo en desarrollo, el aumento de la productividad exigirá una transformación estructural acelerada, esto es, cambiar a actividades de mayor valor añadido al mismo tiempo que se abandona la agricultura de subsistencia como principal fuente de empleo y se reduce la dependencia de mercados volátiles de productos básicos para obtener ingresos por exportación. Para conseguir un desarrollo de base amplia cimentado en una distribución justa de los beneficios económicos es preciso mejorar más la educación y el desarrollo de las calificaciones; aplicar regímenes de protección social adecuados, que aseguren un nivel de vida elemental para los más vulnerables; y un mayor diálogo entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos.

## Se prevé que el crecimiento mundial se debilitará en 2012

La recuperación que comenzó en 2009 ha sido efímera y superficial. Desde el tercer trimestre de 2011, las penurias macroeconómicas de algunas economías avanzadas han empeorado, pues las inversiones y la creación de empleo en el mundo se han mantenido bajos. La inestabilidad del sector financiero y las primas de riesgo en ascenso debido al panorama incierto respecto de la deuda soberana han limitado el acceso del sector privado al crédito y han ensombrecido el ánimo de los empresarios y los consumidores. Pese a que sólo unos pocos países atraviesan problemas económicos y fiscales graves a largo plazo, la economía mundial ha registrado un rápido debilitamiento, pues la incertidumbre se extendió más allá de las economías avanzadas. Así pues, la economía mundial se alejó más aún de la tendencia anterior a la crisis, y en la coyuntura actual, es bastante evidente incluso una posible recaída de la recesión.

### Una crisis de tres etapas

Al entrar en el cuarto año de crisis económica mundial, los datos permiten definir tres etapas en la crisis. Al impacto del desencadenamiento de la crisis se respondió con medidas fiscales y de estímulo coordinadas que, si bien permitieron una recuperación del crecimiento, no bastaron para conseguir una recuperación sostenible del empleo, sobre todo en las economías avanzadas.

En la segunda etapa, el aumento del déficit público y los problemas de la deuda soberana indujeron la adopción de mayores medidas de austeridad para tranquilizar a los mercados de capital. A resultas de ello, las medidas de estímulo fiscal comenzaron a menguar, y el apoyo a las actividades económicas en las economías avanzadas se centró en flexibilizar las políticas monetarias. El impacto combinado parece haber debilitado tanto el crecimiento del PIB como del empleo. El crecimiento del PIB en todo el mundo cayó del 5 por ciento en 2010 al 4 por ciento en 2011, siendo las economías avanzadas las peor situadas: en septiembre de 2011, el FMI corrigió la correspondiente predicción para 2011 al 1,4 por ciento. Mientras tanto, también las economías emergentes han comenzado a sentir las repercusiones de esa situación. El crecimiento se mantuvo fuerte en todo 2011, pero los primeros indicios de debilitamiento se percibieron en el último trimestre de 2011, en el que hubo menos pedidos de las industrias.

El endurecimiento de las políticas y la persistencia del elevado nivel de desempleo han aumentado las posibilidades de una peligrosa tercera etapa, que se caracterizaría por una segunda caída del crecimiento y el empleo en las economías avanzadas, lo que agudizaría la grave perturbación del mercado de trabajo ocasionada por la crisis.

### Ha habido una reducción del espacio político

En la tercera etapa de la crisis ha habido una grave reducción del espacio político, lo que ha hecho difícil detener, o al menos frenar, el mayor debilitamiento de las condiciones económicas. En la etapa inicial de la crisis mundial, los países habían adoptado rápidas medidas para ayudar al sector financiero, además de conjuntos de medidas de estímulo de apoyo a la economía real. Sin embargo, pese al gran esfuerzo – en algunos casos, hasta el 90 por ciento del gasto público adicional se destinó al rescate de bancos –, la industria financiera sigue estando en situación de riesgo extremo; ello debilita su capacidad de conceder préstamos a la economía real. En los últimos meses las condiciones crediticias han vuelto a endurecerse, en parte debido al panorama económico extremadamente incierto. Al mismo tiempo, el alto nivel de la deuda soberana en las economías avanzadas ha limitado la capacidad de los gobiernos de estos países para ejecutar otra serie de programas de estímulo.

En las economías emergentes de Asia Oriental y América Latina, las condiciones económicas han demostrado una mayor capacidad de resistencia, y el espacio político es mayor. No

obstante, algunas repercusiones de los problemas de las economías avanzadas ya son visibles también allí. Las fuentes de crecimiento mundial han ido cambiando sustancialmente desde el comienzo de la crisis, y las economías emergentes contribuyen cada vez más a la demanda mundial. El creciente comercio entre las economías emergentes ha contribuido a esta desconexión gradual, así como a la aparición de nuevos centros de crecimiento capaces de estabilizar el crecimiento mundial y prevenir una recaída de la recesión. Las condiciones económicas favorables de estos países aumentaron las tasas de creación de empleo por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, apoyaron la demanda interna, en particular en las economías emergentes más grandes de América Latina y Asia Oriental. Sin embargo, puesto que las economías emergentes siguen dependiendo de las exportaciones a las economías avanzadas, también en ellas hubo una desaceleración de las tasas de crecimiento en el último trimestre de 2011. En tal sentido, una acción coordinada por parte de los responsables de formular las políticas de las economías avanzadas y las emergentes permitiría que la economía mundial se beneficiara de estos nuevos centros de crecimiento, y atajaría otra desaceleración económica mundial.

### **La depresión de las inversiones continúa y perjudica la creación de empleo**

Habida cuenta de la creciente incertidumbre respecto de las perspectivas mundiales, las inversiones se han desarrollado de modo desigual en el mundo. En las economías avanzadas y en Europa Oriental, los problemas sin resolver en el sector financiero, el alto nivel de inseguridad de las perspectivas mundiales y el retraimiento del consumo por parte de los hogares ha frenado la recuperación de las inversiones empresariales. Al comenzar la crisis, la inversión comercial cayó a niveles históricamente bajos, lo que en muchas ocasiones provocó la destrucción neta de las existencias de capital y la consiguiente repercusión en la creación de empleo. Dada la lenta recuperación de la inversión, no ha habido creación de empleo, y ello ha agravado la destrucción de puestos de trabajo. Por otra parte, dado su fuerte desempeño general, las economías emergentes ya han vuelto a los índices de inversión que tenían antes de la crisis, y se prevé que los superarán a mediano plazo. Esta desaceleración de la inversión no augura una mayor creación de empleo en las economías avanzadas, dada la fuerte relación de estos dos elementos en el pasado. De hecho, el aumento históricamente fuerte de las inversiones – más que la expansión de la producción – era un indicador fundamental de la reducción de las tasas de desempleo. En tal sentido, la OIT estima que es preciso robustecer los incentivos para que la recuperación de la inversión sea más rápida – aumentándola en otros 2 puntos porcentuales del PIB mundial, o en 1.200 millardos de dólares de los Estados Unidos en todo el mundo – a fin de colmar por completo la brecha de empleo abierta por la crisis.

### **Los desequilibrios estructurales están haciendo retroceder las tendencias de crecimiento del empleo a mediano plazo**

Los desequilibrios estructurales que han ido produciéndose en el último decenio están agravando más el panorama del empleo. Las burbujas especulativas en el sector inmobiliario y el precio de los activos previos a la crisis provocaron sustanciales desajustes entre sectores, que es preciso solucionar. Ello exigirá arduos y costosos cambios en toda la economía y en todos los países. El fuerte aumento de la liquidez impulsó el auge de los sectores inmobiliario y financiero, provocando una asignación errónea de recursos y problemas estructurales en el mercado de trabajo, que es probable tarden en ser resueltos plenamente; esta situación aún está vigente en algunas economías. Estas fricciones estructurales también causaron la baja respuesta del empleo al crecimiento, en particular en las economías que, tras el auge, ya han sufrido una caída, como los Estados Unidos, España e Irlanda. En el futuro, es probable que

el reajuste de estos desequilibrios limite la eficacia de las intervenciones de política, pues las políticas macroeconómicas tradicionales en general pueden ser menos útiles para reequilibrar los modelos de crecimiento sectoriales. Para solucionar estos problemas es preciso impulsar otros recursos de política, para que haya una redistribución más rápida de los puestos de trabajo y de los trabajadores en toda la economía y, a su vez, un crecimiento más rápido del empleo.

### **Para solucionar estas cuestiones es preciso coordinar las políticas a escala mundial...**

Para poner coto a la prolongada recesión del mercado laboral y situar la economía mundial en una vía de recuperación más sostenible se necesitan varios cambios de política. Las políticas mundiales han de coordinarse con mayor firmeza. El recurso simultáneo al gasto público financiado con el déficit y la flexibilización monetaria del que se valieron muchas economías avanzadas y economías emergentes al principio de la crisis ya no es una opción viable para todas ellas. De hecho, el gran aumento de la deuda pública y las consiguientes preocupaciones por la sostenibilidad de las finanzas públicas en algunos países han forzado a los más expuestos a aumentar la prima de riesgo de la deuda soberana para poner en práctica un severo ajuste del cinturón. Sin embargo, los efectos secundarios del gasto fiscal y la creación de liquidez en todos los países pueden ser sustanciales, y, si se procede de modo coordinado, se facilitaría que los países que aún tienen margen de maniobra ayudaran tanto a su economía como a la economía mundial. Este tipo de medidas fiscales coordinadas es lo que se necesita ahora para apoyar la demanda agregada mundial y estimular la creación de empleo.

### **... reparar y regular el sistema financiero...**

Una reparación y regulación más sustancial del sistema financiero restablecería la credibilidad y la confianza, y permitiría que los bancos superaran el riesgo crediticio que ha signado esta crisis. Todas las empresas se verían beneficiadas; sobre todo, las PYME, que no sólo necesitan más el crédito, sino que además son las que terminan creando el 70 por ciento de los puestos de trabajo. Si además ello se combina con una reforma de los mercados financieros, entre otras cosas, ampliando los márgenes de seguridad en el sector bancario interno y endureciendo las normas para los flujos financieros internacionales, se favorecería de modo decisivo al mercado de trabajo, y se conseguiría un aumento de hasta medio punto porcentual en el crecimiento del empleo, dependiendo en las circunstancias del país.

### **... con la mira puesta en las medidas de estímulo del empleo...**

Lo más necesario ahora es centrarse en la economía real para apoyar el crecimiento del empleo. La desaceleración de la actividad económica mundial y el empeoramiento de las finanzas públicas se han caracterizado por el titubeante crecimiento del empleo y la consiguiente debilidad del crecimiento de las rentas del trabajo. A la OIT le preocupa en particular que, pese a la adopción de conjuntos de medidas de estímulo, esas medidas no hayan logrado recortar el aumento de 27 millones de desempleados provocados por la crisis. Es evidente que las medidas de política no han sido acertadas y que es preciso reevaluar su utilidad. En efecto, las estimaciones correspondientes a las economías avanzadas sobre diferentes instrumentos del mercado de trabajo indican que tanto las políticas activas como las políticas pasivas anejas han demostrado su eficacia para estimular la creación de empleo y apoyar los ingresos. Los datos nacionales respecto de una gama de políticas del mercado de trabajo, como la duración de las prestaciones de desempleo y los programas de trabajo compartido, la reevaluación del salario mínimo y las subvenciones salariales, así como el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, los programas de obras públicas y los incentivos al espíritu empresarial, revelan repercusiones en el empleo y los ingresos.

### ... y alentar al sector privado para que invierta...

Las medidas de apoyo público por sí solas no bastarán para impulsar una recuperación sostenible del empleo. Los formuladores de políticas deben actuar con determinación y de modo coordinado, a fin de reducir el temor y la incertidumbre que obstaculiza la inversión privada, para que el sector privado pueda volver a poner en marcha el motor principal de la creación de empleo. Para impulsar una recuperación fuerte y sostenible en el empleo será imprescindible prever incentivos para que las empresas inviertan en instalaciones y equipos, y para que amplíen su plantilla.

### ... sin comprometer la estabilidad fiscal

Para que los conjuntos adicionales de medidas de estímulo sean efectivos, no deben aumentar más la deuda pública, porque pondrían en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. En tal sentido, un gasto público completamente acorde con los incrementos de la renta puede servir de estímulo a la economía real, gracias al multiplicador del presupuesto equilibrado. En épocas de demanda titubeante, ampliar el papel de los gobiernos en relación con la demanda agregada ayuda a estabilizar la economía, y establece un nuevo estímulo, incluso si el incremento del gasto se ve complementado plenamente por aumentos simultáneos de los ingresos tributarios. Tal como se señala en el presente informe, los multiplicadores de presupuesto equilibrado pueden ser de gran magnitud, en especial en el entorno actual de masiva infrautilización de la capacidad y elevadas tasas de desempleo. Al mismo tiempo, el equilibrio del gasto con unas rentas más elevadas permite mantener lo suficientemente bajo el riesgo presupuestario, y satisfacer así a los mercados de capital. Por consiguiente, es posible que esta opción de política no afecte a los tipos de interés; ello propiciaría la total efectividad de las medidas de estímulo en la economía.

**20.**  
**ACTIVIDADES**  
**DEL SEGUNDO**  
**DECENIO DE**  
**LAS NACIONES**  
**UNIDAS PARA**  
**LA**  
**ERRADICACIÓN**  
**DE LA POBREZA**  
**(2008-2017)**



# Asamblea General

Distr. general  
6 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

**Sexagésimo quinto período de sesiones**  
Tema 24 a) del programa provisional\*  
**Erradicación de la pobreza y otras cuestiones  
de desarrollo**

## **Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

Este informe se presenta en respuesta a la resolución 64/216 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pedía al Secretario General que le presentara un informe sobre las actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017), en que se detallara la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al tema “Pleno empleo y trabajo decente para todos”. En el informe se examinan los progresos realizados y se pone de relieve el plan de acción a nivel de todo el sistema para el Segundo Decenio. Se presentan iniciativas y actividades realizadas por organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en respuesta al plan de acción y el informe termina con un conjunto de recomendaciones.

\* A/65/150.



## **I. Introducción**

1. En el presente informe se detalla la respuesta actual del sistema de las Naciones Unidas al tema “Pleno empleo y trabajo decente para todos” del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017). Se examinan los progresos logrados en los últimos dos años y se ponen de relieve las actividades y las iniciativas realizadas en colaboración por varias entidades para aplicar el plan de acción a nivel de todo el sistema para el Segundo Decenio y reforzar la coherencia y la coordinación del sistema de las Naciones Unidas a este respecto. La información contenida en el informe se basa en las contribuciones recibidas de varias entidades del sistema. El informe termina con recomendaciones formuladas para su consideración por la Asamblea General.

## **II. Pleno empleo, trabajo decente y pobreza**

2. La selección de “Pleno empleo y trabajo decente para todos” como tema del Segundo Decenio pone de relieve el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y complejo que va más allá de la pobreza en los ingresos e incluye una multiplicidad de privaciones a que hacen frente los pobres y los más vulnerables en los ámbitos del empleo, la salud, la educación, la igualdad entre los géneros y la exclusión social. La promoción del empleo pleno y productivo como uno de los tres pilares del desarrollo social, junto con la erradicación de la pobreza y la integración social, se inició en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995.

3. Los vínculos entre la erradicación de la pobreza y el empleo y el trabajo decente se destacaron una vez en la Cumbre Mundial de 2005, que puso el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos a la cabeza del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. La Cumbre puso de relieve un consenso mundial en que el empleo y el trabajo decente deben ser un elemento central de las políticas económicas y sociales encaminadas a lograr el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, a saber, reducir a la mitad la pobreza para 2015. La inclusión de una nueva meta relativa al empleo en este objetivo demuestra una vez más el carácter central del pleno empleo y el trabajo decente para todos como camino eficaz y sostenible para la reducción de la pobreza.

4. En 2006, el Consejo Económico y Social trató la cuestión del pleno empleo y el trabajo decente para todos y aprobó una declaración ministerial en que se reiteraba la importancia del empleo y el trabajo decente para la erradicación de la pobreza y para el desarrollo. El Consejo destacó también la necesidad de integrar esos objetivos en las estrategias nacionales e internacionales pertinentes de desarrollo y erradicación de la pobreza a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

5. Solo quedan cinco años para alcanzar los objetivos de 2015, con lo cual el logro del objetivo de reducir la pobreza es un desafío importante que se ha hecho más difícil a causa de las crisis mundiales en la alimentación, la energía y las finanzas. Incluso antes de las crisis, la falta de progresos en la creación de empleos productivos y decentes, pese a tasas relativamente altas de crecimiento económico en muchos países, dio lugar a un fenómeno denominado “crecimiento sin empleo”. El escaso aumento del empleo y el estancamiento de la productividad agrícola en



muchas zonas rurales han sido dos razones de la persistencia de la pobreza y el aumento del número de trabajadores pobres importantes.

6. La actual crisis financiera y económica mundial se ha convertido en una crisis mundial de empleos que ha llevado las tasas de desempleo a niveles significativamente más elevados. Esto ha perjudicado en particular a los pobres y a los más vulnerables. En 2008 había alrededor de 633 millones de trabajadores, el 21,2% de los trabajadores del mundo, que vivían con sus familias con menos de 1,25 dólares por día, y en 2009 ese número aumentó en 215 millones, incluidos 100 millones en el Asia meridional y 28 millones en África al sur del Sáhara<sup>1</sup>. Esto sugiere que había hasta un 7% más de trabajadores que corrían peligro de caer en la pobreza entre 2008 y 2009. Aunque es posible que haya algunas señales de recuperación en unas pocas de las grandes economías emergentes, para los más vulnerables las crisis mundiales están muy lejos de haber terminado. El desempleo y el trabajo precario siguen siendo altos. Los ingresos de los hogares pobres en las zonas urbanas y rurales sufren a raíz de reducciones en sus salarios y sus ganancias, aumentos de la informalidad, migraciones inversas y precios volátiles de los alimentos y los combustibles. Se prevé un período prolongado de desempleo, dado que las lecciones de las crisis financieras anteriores muestran que el empleo tiende a recuperarse algunos años después de la recuperación de la producción.

7. La reducción de las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos ha causado un retroceso en los modestos progresos alcanzados en la reducción de la pobreza. Están así en peligro las perspectivas de lograr los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y resulta cuestionable la sostenibilidad de la reducción mundial de la pobreza. Esta realidad sugiere la necesidad de estrategias nuevas y más flexibles concentradas a la vez en el apoyo del bienestar de los pobres y en el fortalecimiento de la capacidad productiva y la creación de oportunidades para la mayor parte de la fuerza de trabajo. La protección social universal y el fortalecimiento de las políticas y programas de empleo son componentes esenciales. Ante las crisis, es esencial adoptar políticas pragmáticas que establezcan un equilibrio entre el imperativo de la sostenibilidad fiscal y la recuperación del empleo.

8. Dada la persistencia de las crisis, se están examinando métodos para una estabilización más prolongada, en un esfuerzo por combatir el desempleo y apoyar el objetivo del pleno empleo. Entre esos métodos están las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo y la reforma del sistema monetario y financiero internacional. En 2008 el Presidente de la Asamblea General lanzó una importante iniciativa al establecer una Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional. En sus recomendaciones, la Comisión reconoció la necesidad de proteger los medios de vida de las personas, y su informe se utilizó en las deliberaciones de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en junio de 2009.

9. En sus principales recomendaciones, la Conferencia puso de relieve la importancia de dejar de lado un marco basado en políticas macroeconómicas concentradas estrechamente en el control de la inflación y los déficits presupuestarios para pasar a políticas encaminadas al logro del pleno empleo y el

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends*, enero de 2010.

trabajo decente. La Conferencia destacó también la necesidad de establecer un margen de acción en materia de políticas y medidas fiscales que permitan que los países hagan frente a los impactos humanos y sociales de las crisis y aseguren la protección social (véase la resolución 63/303 de la Asamblea General). Tanto la Comisión como la Conferencia pusieron de relieve el papel crucial que deben desempeñar las Naciones Unidas a este respecto, específicamente en la supervisión y coordinación de la arquitectura financiera mundial para asegurar que se fortalezca la estabilidad económica y social, y en la prestación de asistencia técnica a los gobiernos en la coordinación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo. Se consideró imperativa la necesidad de fortalecer y hacer más coherente el sistema de las Naciones Unidas en respuesta a las crisis.

### **III. Fortalecimiento de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas: un enfoque a nivel de todo el sistema**

10. En los últimos dos años se ha tratado de mejorar la coherencia y la sinergia de las políticas y de actuar en colaboración aunando las capacidades y conocimientos respectivos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de los esfuerzos nacionales por promover el empleo y el trabajo decente con el fin de erradicar la pobreza.

11. Conforme lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 63/230, el Secretario General nombró un Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales como punto focal para coordinar las actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017).

12. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentó una propuesta de elaboración de un plan de acción coordinado y coherente a nivel de todo el sistema para la erradicación de la pobreza, que se concentraría en el empleo y el trabajo decente, en el 17º período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación que se celebró en febrero de 2009. Se propuso que el Comité como órgano principal encargado de la coordinación a nivel de todo el sistema en el área de los programas, estableciera un pequeño grupo temático de organismos encargados de facilitar dentro de un plazo determinado ese proceso. Dada la gran expresión de interés de muchos organismos, un total de 21 organismos, fondos, programas y comisiones regionales de las Naciones Unidas, encabezado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la OIT, prepararon un proyecto de plan de acción a nivel de todo el sistema para la erradicación de la pobreza. El Comité examinó y aprobó el plan de acción en su reunión celebrada en octubre de 2009.

13. El objetivo global del plan de acción a nivel de todo el sistema es mejorar la coherencia de las actividades de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema en el área del empleo y el trabajo decente con el fin de erradicar la pobreza en el contexto de las actuales crisis financieras y económicas mundiales<sup>2</sup>. El plan gira en torno a actividades donde las sinergias llevarían a un aumento significativo de los beneficios. El marco y la plataforma ya elaborados en apoyo de la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, aprobado por la

---

<sup>2</sup> El plan de acción puede consultarse en: [www.un.org/esa/socdev/social/poverty/2nddecade.html](http://www.un.org/esa/socdev/social/poverty/2nddecade.html).

Junta de los jefes ejecutivos y cuyo uso se alienta en la resolución 2007/2 del Consejo Económico y Social sobre la función del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del pleno empleo y del trabajo decente para todos, ha demostrado ser una base útil para el establecimiento de la coherencia en las políticas. El objetivo de la guía práctica es mejorar el impacto del sistema de las Naciones Unidas con respecto al empleo y el trabajo decente para todos como contribución para el logro de un enfoque coherente a nivel de todo el sistema para el alivio de la pobreza, el desarrollo y la promoción del empleo.

14. En el seguimiento del mandato contenido en la resolución 63/230 de la Asamblea General y la articulación de la respuesta a nivel de todo el sistema al tema del Segundo Decenio se ha tenido en cuenta la crisis actual y su impacto. Dos de las iniciativas en respuesta a la crisis adoptadas conjuntamente por la Junta de los jefes ejecutivos iniciadas en 2009 contra el telón de fondo de la crisis financiera y mundial, guardan relación especial con las oportunidades de empleo y trabajo decente: el Pacto Mundial para el Empleo y el mínimo de protección social. El Grupo temático se propone mantener el enlace con los respectivos organismos que encabezan estas dos iniciativas a fin de evitar las duplicaciones, obtener insumos para la labor del Grupo temático y asegurar el apoyo mutuo.

15. Como paso concreto para fortalecer la cohesión y la coordinación del sistema de las Naciones Unidas, el plan de acción abarca cuatro tipos de iniciativas conjuntas: promoción de una mayor conciencia acerca del empleo y el trabajo decente como estrategia de desarrollo eficaz para la erradicación de la pobreza; fortalecimiento de la creación de capacidad (capacitación, desarrollo de competencias, difusión de conocimientos); difusión de buenas prácticas para promover el empleo y el trabajo decente a los niveles nacional e internacional; y prestación de apoyo para integrar el trabajo decente con miras a la erradicación de la pobreza en las políticas y programas nacionales e internacionales.

16. En el plan de acción se presta atención particular a la creación de empleo, incluso empleo para los jóvenes; la protección social, especialmente de los grupos pobres y otros grupos vulnerables; las normas y los derechos laborales; y el impacto de la crisis mundial en el empleo. En la ejecución de estas actividades, el sistema de las Naciones Unidas debe trabajar en estrecha colaboración con los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y otros interesados en apoyo de los esfuerzos nacionales por erradicar la pobreza.

#### **IV. Plan de acción a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017): actividades e iniciativas de colaboración**

17. Los distintos organismos, fondos, programas y comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas han incorporado los objetivos del plan de acción para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) en la formulación de actividades especiales de colaboración encaminadas a lograr el pleno empleo y el trabajo decente para todos. Las actividades que se describen a continuación se basan en las contribuciones recibidas de las organizaciones.

## **A. Promoción de una mayor conciencia del empleo y el trabajo decente como estrategia de desarrollo eficaz para la erradicación de la pobreza**

18. En el plan de acción se procura alcanzar objetivos tales como el compromiso de los Estados Miembros y otras partes interesadas de promover el pleno empleo y el trabajo decente con el fin de erradicar la pobreza, en particular mediante la creación de empleo para grupos desaventajados, el establecimiento de alianzas para el Segundo Decenio y la promoción del Pacto Mundial para el Empleo y el mínimo de protección social.

19. En cumplimiento de su mandato, la OIT se dedica a promover oportunidades para que mujeres y hombres tengan acceso al trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Los programas nacionales de trabajo decente son el principal instrumento para el apoyo de la OIT a los países. Los objetivos de esos programas son promover el trabajo decente como elemento clave de las estrategias nacionales de desarrollo y organizar los conocimientos, instrumentos y actividades de promoción y cooperación de la OIT para ponerlos al servicio de sus mandantes tripartitos dentro de un marco basado en los resultados con el fin de promover el programa de trabajo decente.

20. La OIT desempeñó también un papel central en el establecimiento y la promoción del Pacto Mundial para el Empleo, aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2009 y refrendado por la Junta de los jefes ejecutivos, el Consejo Económico y Social y, más recientemente, la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El Pacto es un marco mundial de asociación cuyo objetivo es ayudar a los pobres y vulnerables mediante la aceleración de la creación de empleo, la promoción de empresas sostenibles, la creación de sistemas de protección social y el fortalecimiento de las normas laborales y el diálogo social. Proporciona una cartera de medidas de respuesta a las crisis organizadas en torno al programa del trabajo decente con el objetivo de reducir el tiempo que media entre la recuperación de la producción y la recuperación de oportunidades de trabajo decente. Es también una de las nueve iniciativas de respuesta a la crisis de la Junta de los jefes ejecutivos. La OIT es el organismo principal, y las iniciativas para alcanzar los objetivos del Pacto se elaboran en colaboración con otros organismos.

21. La OIT ha colaborado también con la Organización Mundial de la Salud (OMS) en calidad de codirector para la iniciativa en pro del mínimo de protección social de la Junta de los jefes ejecutivos. Los organismos publicaron recientemente un manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas, que contiene estrategias y herramientas para garantizar un nivel mínimo de acceso a los distintos servicios, incluidos los servicios de salud y de educación, y la seguridad económica para todos. Los países comparten conocimientos y logros positivos basados en una variedad de metodologías, entre ellas el aprendizaje Sur-Sur, la capacitación triangular y el aprendizaje en línea y a distancia.

22. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también ha contribuido a promover el trabajo decente como estrategia de erradicación de la pobreza. El empleo rural es parte del objetivo estratégico de

la FAO, cuyo fin es proporcionar un entorno favorable para que a través de los mercados mejoren el nivel de vida y el desarrollo rural. Las cuestiones relativas al empleo rural decente guardan también relación directa con objetivos estratégicos como la mejora de la seguridad alimentaria y de la nutrición y la equidad de género en el acceso a los recursos, bienes, servicios y adopción de decisiones en las zonas rurales. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010* se concentrará en consecuencia en el género y la agricultura y examinará las desigualdades entre hombres y mujeres en los mercados de trabajo rurales. Examinará también las condiciones de trabajo decente en las zonas rurales teniendo en cuenta las características cualitativas del empleo rural, como la seguridad y la salud ocupacional y la protección social.

23. La FAO ha participado activamente en actividades de concienciación relacionadas con el trabajo decente, en particular en el contexto de la erradicación del trabajo infantil en la agricultura y del género y el empleo rural. Se ha comprometido a trabajar junto con la OIT para mejorar y diversificar los medios de vida de los hombres y mujeres de las zonas rurales y ampliar las oportunidades de trabajo decente y pleno empleo en las zonas rurales. Los dos organismos colaboran también en la Alianza internacional de cooperación sobre el trabajo infantil y la agricultura mediante la organización conjunta de seminarios y eventos anuales para el Día Mundial contra el Trabajo Infantil.

24. El PNUD reconoce el empleo como la variable que media entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y considera que es crucial para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el plan estratégico del PNUD se prevé su contribución al Pacto Mundial para el Empleo de la OIT. Al igual que la OIT el PNUD hace hincapié en la creación de empleo a través del desarrollo sostenible del sector privado; las reformas macroeconómicas y las políticas sectoriales tendientes a promover el crecimiento impulsado por el empleo; las iniciativas de desarrollo de la capacidad empresarial encaminadas a promover el empleo por cuenta propia y la creación de pequeñas empresas; las iniciativas de desarrollo de la capacidad para promover la inversión y la competitividad en sectores con posibilidades de aumentar el empleo; el acceso a iniciativas de financiación para fomentar la inversión y el aumento del empleo en microempresas y en empresas pequeñas y medianas; la formación profesional y las iniciativas de capacitación; y la creación de empleo temporal y de planes de garantía de empleo.

25. De conformidad con lo requerido en el Pacto Mundial para el Empleo, los trabajos analíticos del PNUD se concentrarán en seis áreas temáticas, a saber: la promoción de empleos “verdes” que maximicen el efecto de las inversiones en la conservación y la rehabilitación del medio ambiente acompañadas de la creación de empleo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo; la comprensión del impacto de medidas de política específicas, incluidos los programas de microcrédito en la creación de empleo; la exploración conjunta con la OIT de los vínculos entre las reformas del medio empresarial y la transición al sector formal; la promoción de prácticas óptimas que aumenten la competitividad de las empresas pequeñas y medianas y de los sectores económicos con posibilidades de aumentar el empleo; y la identificación de oportunidades de inversión sostenibles en el sector privado que aumenten las oportunidades de empleo para los pobres.

26. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha destacado también en sus actividades de apoyo a los países menos adelantados que el empleo decente en los sectores productivos es un elemento crucial para superar la pobreza. En la tercera Conferencia de los Ministros de Industria y Comercio de los Países Menos Adelantados celebrada en Viena en diciembre de 2009 se examinó el impacto de la crisis económica mundial en los países menos adelantados y sus repercusiones a mediano y corto plazo. La declaración ministerial y el plan de acción aprobados por la Conferencia General se aplicarán a través de estrategias normativas y proyectos de investigación. Estas actividades se concentrarán en esferas prioritarias en las cuales las posibilidades de empleo son esenciales, a saber, las agroindustrias; la innovación y la transferencia de tecnología; el desarrollo del sector privado con inclusión de la responsabilidad social empresarial y el trabajo decente; y el margen de políticas, la gobernanza y la creación de instituciones.

27. A través de sus actividades y su promoción de la responsabilidad social empresarial como miembro del Pacto Mundial, la ONUDI promueve los beneficios del trabajo decente como estrategia integral para aumentar la productividad y la competitividad en las economías en desarrollo. Por ejemplo, en 2009, su Oficina en Viet Nam desarrolló una iniciativa para promover la responsabilidad social empresarial de las empresas pequeñas y medianas de Viet Nam a fin de mejorar los vínculos con las cadenas de suministro mundiales en la producción sostenible.

28. El marco del Banco Mundial para lograr la reducción sostenible de la pobreza hace hincapié en la necesidad de promover la creación de más y mejores empleos, dado que el trabajo es el principal activo de los pobres. Ha elaborado un marco conceptual llamado “MILES” que agrupa cinco conjuntos de políticas: macroeconomía; entorno e infraestructura para la inversión, reglamentación e instituciones del mercado de trabajo; educación y desarrollo de conocimientos; y protección social. El Banco Mundial contribuye a aumentar la conciencia acerca del trabajo decente mediante actividades de investigación en apoyo de la aplicación del marco “MILES”, la publicación de libros, documentos de debate sobre protección social y documentos básicos sobre políticas de empleo y protección social y mano de obra a través de su sitio web y su blog sobre protección social.

29. En la Secretaría de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales es responsable de promover y apoyar la cooperación internacional para llevar adelante el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en particular la erradicación de la pobreza. Entre sus principales actividades están el apoyo normativo a los procesos intergubernamentales en las esferas económica, social y ambiental, la realización de análisis e investigaciones sobre desafíos importantes y opciones de política para el desarrollo, en particular, la erradicación de la pobreza, y actividades operacionales.

30. En la prestación de apoyo al proceso intergubernamental, el Departamento ha realizado actividades para aumentar la visibilidad de la función crítica del pleno empleo y el trabajo decente para todos en la erradicación de la pobreza. Concretamente, la Comisión de Desarrollo Social concentró su ciclo bienal 2007-2008 en el tema prioritario “Promoción del pleno empleo y el trabajo decente para todos”, teniendo en cuenta su relación con la erradicación de la pobreza y la integración social (véase E/CN.5/2008/4). La Comisión organizó debates de alto nivel sobre el tema prioritario y sobre el tema “Pleno empleo y el trabajo decente:

intensificación de los esfuerzos por eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer”. En apoyo de estas deliberaciones intergubernamentales, el Departamento preparó informes sustantivos y organizó reuniones de grupos de expertos y del Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación sobre el tema del empleo y el trabajo decente.

31. En 2009-2010 la Comisión examinó el impacto de las crisis mundiales en el empleo y el desarrollo social y las respuestas de política sobre el empleo y las consecuencias de las crisis económicas y financieras, con inclusión de su dimensión de género. En su examen y sus sesiones sobre políticas en 2011-2012, la Comisión examinará la erradicación de la pobreza, teniendo en cuenta su relación con el pleno empleo y el trabajo decente para todos y la integración social.

32. La publicación reciente del Departamento de su *Informe de la Situación Social en el Mundo 2010: Reconsiderando la Pobreza* es también un elemento crucial de su promoción actual del pleno empleo y el trabajo decente como medio para la reducción de la pobreza. En el informe se examinan las tendencias de la pobreza a nivel mundial, regional y de algunos países y se reflexiona sobre cuestiones relativas a la medición de la pobreza con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de los aspectos complejos y multidimensionales de la pobreza. Se recomienda que se reconsideren los enfoques que han dominado los estudios sobre el crecimiento y la pobreza hasta este momento. Se considera que la contribución de los enfoques basados en el crecimiento y la desigualdad para la reducción de la pobreza, incluidas las políticas macroeconómicas y del mercado de trabajo y otras políticas sociales, y se insta a promover un desarrollo inclusivo que beneficie a los pobres.

33. La publicación *Situación y perspectivas para la economía mundial* es un trabajo realizado en colaboración por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las cinco comisiones regionales, que ha desempeñado también un papel significativo en los esfuerzos del Departamento por promover el pleno empleo y el trabajo decente como elementos centrales para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Más específicamente, en el informe de 2010 se trató la conexión entre el aumento de la inestabilidad en el empleo y la pobreza, así como la necesidad de asegurar una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas para promover la estabilización a largo plazo, con lo cual se podría apoyar el objetivo del pleno empleo. En su calidad de órgano convocador del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, el departamento ha iniciado recientemente el proceso para ayudar a los Estados Miembros a aumentar su capacidad macroeconómica.

34. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) apoya también el programa de promoción del trabajo decente y realiza investigaciones y análisis sobre la evolución de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe y sobre lo que se necesita para mejorar la contribución a la reducción de la pobreza en la región. Las principales publicaciones de la Comisión, a saber, el *Estudio económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* examinan la evolución del empleo y los salarios y analizan el impacto del crecimiento económico en el mercado de trabajo.

35. Además, el *Panorama social de América Latina*, otra publicación de la CEPAL, dedica regularmente capítulos específicos a cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, haciendo hincapié en su vinculación con la reducción de la pobreza. En el informe de 2008 se analizó la contribución del aumento del empleo, los ingresos laborales y los factores demográficos a la reducción de la pobreza registrada en la región antes de la crisis económica y financiera.

## **B. Fortalecimiento de la creación de capacidad mediante la capacitación, el desarrollo de competencias y la difusión de conocimientos**

36. De conformidad con su objetivo de asegurar que las actividades del sistema de las Naciones Unidas apoyen la integración del trabajo decente para la erradicación de la pobreza en las políticas y programas nacionales e internacionales, el plan de acción tiene también por fin mejorar la capacidad de los países en esta esfera y promover políticas sectoriales, nacionales e internacionales que encaren el trabajo decente como medio para erradicar la pobreza.

37. La FAO ha participado en varias actividades de creación de capacidad en materia de trabajo decente a través de diferentes alianzas y programas. En 2007-2008 se realizó una autoevaluación de las dimensiones de empleo de la labor de la FAO utilizando la herramienta para todo el sistema de las Naciones Unidas denominada *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*. Sobre la base de los resultados de esta autoevaluación se formuló la estrategia de empleo rural de la FAO para incorporar el empleo rural decente en la organización y permitirle prestar apoyo a los Estados miembros en el diseño y la aplicación de políticas, estrategias y programas eficaces para promover el empleo rural decente.

38. La FAO ha participado también en numerosos programas conjuntos de las Naciones Unidas relacionados con el empleo, entre ellos programas para mejorar las posibilidades de empleo y la capacidad empresarial de los jóvenes en varios países de África y Asia. La promoción del empleo rural de los jóvenes se ha realizado principalmente a través de enfoques de creación de capacidad denominados Escuelas de campo y de vida para agricultores jóvenes. En los últimos años, se ha promovido esta capacitación en 17 países y unos 25.000 jóvenes se han graduado de estas escuelas.

39. La OIT ha realizado esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad nacional de los países de reunir estadísticas de trabajo y de empleo y ha iniciado un enfoque amplio para recopilar definiciones detalladas de indicadores del trabajo decente, así como perfiles del trabajo decente en los países. Se están preparando informes detallados para diez países. La organización proporciona también asistencia técnica a los países para que mejoren la reunión de datos para los informes acerca del objetivo 1 b) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”.

40. El Centro Internacional de Formación de Turín de la OIT ha contribuido también a crear capacidad institucional entre los mandantes y asociados de la OIT mediante la capacitación y la promoción de la difusión de conocimientos. El Centro ha ayudado a traducir los conocimientos de la OIT en instrumentos y procesos de



aprendizaje y a difundir sus normas, principios y políticas a un gran público internacional. Sus actividades de capacitación abarcaban una amplia gama de temas relacionados con el programa de trabajo decente y la creación de capacidad para el desarrollo económico y social. Se llevaron a cabo más de 900 actividades de capacitación y enseñanza, en que participaron 24.000 personas de 190 países, incluidos funcionarios de la OIT y otros funcionarios de las Naciones Unidas. Más del 25% eran representantes de organizaciones de empleadores o de trabajadores y alrededor del 43% eran mujeres.

41. La OIT ha respondido también a las solicitudes de apoyo de un número considerable de países para iniciar y mejorar análisis del mercado de trabajo y desarrollar políticas nacionales de empleo. Se han hecho progresos especialmente en la prestación de ayuda a África para que se concentre en sus prioridades. Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Madagascar, Níger, Nigeria, la República Unida de Tanzania y el Togo desarrollaron políticas nacionales de empleo con el apoyo de asociados sociales, que incluían componentes del programa mundial para el empleo, e hicieron progresos hacia la planificación de medidas. Otras regiones hicieron avances que reflejan la fortaleza comparativa de la presencia de la OIT en Asia, Europa oriental y América Latina.

42. La OIT ha desarrollado instrumentos de evaluación del impacto del desempleo y promovido la evaluación de las posibilidades de empleo en inversiones de infraestructura pública. Proporciona asistencia técnica para el diseño, la vigilancia y la evaluación del impacto de los componentes de infraestructura de los programas de inversión pública y organiza cursos abiertos para funcionarios gubernamentales y asociados en el Centro de Turín.

43. El PNUD ha organizado iniciativas de desarrollo de la capacidad para promover la inversión y la competitividad en sectores con posibilidades de aumento del empleo. Estas iniciativas constituyen la parte más importante de la programación relativa al desarrollo del empleo y el sector privado del PNUD. Incluyen medidas para apoyar la creación de organismos de desarrollo económico regionales y locales, centros de servicios para empresas y una cartera cada vez mayor de intervenciones en la cadena de valor diseñadas para aumentar la capacidad de los pequeños productores, conectarlos con nuevos mercados y hacer frente a limitaciones normativas, institucionales o de otro tipo.

44. Entre los ejemplos de programas a nivel de los países del PNUD cabe citar un proyecto que vincula pequeñas y medianas empresas de textiles y prendas de vestir con fabricantes y marcas internacionales en Turquía; asistencia para mejorar la producción y las normas en el sector del vestido en la República Democrática Popular Lao; y apoyo a las pequeñas explotaciones agrícolas y a las cadenas de valor agrícolas en varios países.

45. El PNUD tiene también programas de apoyo a la reestructuración del mercado de trabajo a través de la formación y la capacitación profesional concentrados en tres áreas principales: actividades de formación profesional; integración en la fuerza de trabajo (asistencia a grupos excluidos como los jóvenes, las mujeres, los desempleados durante mucho tiempo, las minorías étnicas, las personas con discapacidades y los excombatientes, para que adquieran conocimientos y acceso a nuevas oportunidades de empleo); y creación de capacidad para instituciones relacionadas con el mercado de trabajo como los ministerios, los servicios públicos de empleo y los centros de formación profesional. Por ejemplo, la oficina del PNUD

en Kosovo ha iniciado un plan de formación en instituciones y empresas que combina el suministro de conocimientos básicos para el empleo con la capacitación basada en las empresas para proporcionar conocimientos específicos para puestos de trabajo a jóvenes no calificados que buscan trabajo. En 2008, 526 jóvenes se beneficiaron del programa. Entre otros ejemplos de esos proyectos cabe citar programas de formación y capacitación profesional para mujeres en Jordania, para niños de la calle en Kirguistán y para usuarios de drogas intravenosas y víctimas del VIH en Polonia; y el establecimiento de centros de recursos para el empleo de los jóvenes en la República Árabe Siria.

46. Dentro de su nicho urbano, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha trabajado también para crear capacidad local con el fin de lograr el pleno empleo. En 2009, más de 600 jóvenes recibieron formación en oficios de construcción y tecnologías de construcción de bajo costo con arreglo a la Iniciativa de ONU-Hábitat de agua y saneamiento en la Región del Lago Victoria. Se prestó apoyo a grupos de jóvenes para que pasaran a ser operadores en pequeña escala de servicios de agua y saneamiento, y la capacitación está diseñada para maximizar los ingresos y ampliar las oportunidades de los jóvenes en el sector de las pequeñas empresas.

47. ONU-Hábitat y la ONUDI iniciaron un proyecto destinado a promover la generación de ingresos y la mejora del empleo rural en Uganda y la República Unida de Tanzania como parte de un programa de vinculación de las zonas urbanas y rurales. El principal objetivo del proyecto es mejorar la capacidad de los grupos vulnerables de participar en el proceso de empleo y generación de ingresos y promover el desarrollo integrado urbano y rural a través de vínculos de producción y de mercado entre las zonas urbanas y rurales.

48. En el marco de su concentración en las empresas industriales, la ONUDI desarrolló su Programa de Logros de Empresarios Responsables para aumentar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas de utilizar enfoques y métodos de gestión empresarial basados en la responsabilidad social y alinear los aspectos económicos, sociales y ambientales de las empresas. En diciembre de 2009 se organizó un curso de formación para asesores de empresas de diferentes regiones.

49. La ONUDI sigue trabajando con otros organismos para aumentar la capacidad en materia de responsabilidad social empresarial en el sector privado, incluidas las pequeñas y medianas empresas, y el trabajo decente es un elemento central de estos programas. En el programa de estudio sobre capacidad empresarial de la ONUDI se imparten conocimientos empresariales a niños de nivel secundario y en institutos de formación profesional en zonas urbanas y rurales de Mozambique, Namibia, Timor-Leste y Uganda, y se ayuda a los jóvenes dándoles herramientas prácticas para obtener oportunidades económicas, incluido el empleo.

50. La Organización Mundial del Turismo proporciona asistencia técnica a los países para que promuevan el turismo como motor para impulsar el desarrollo socioeconómico y crear empleo y trabajo decente, especialmente para los grupos desaventajados. Se ocupa del desarrollo de recursos humanos en el sector del turismo a través de estrategias de desarrollo y de la organización de capacitación. El desarrollo de los recursos humanos y la creación de empleo se mencionan también explícitamente en los planes maestros de turismo, las leyes sobre turismo y los planes de gestión de destinos que la Organización Mundial del Turismo ayuda a preparar. La contribución del turismo al desarrollo de la economía local se encara en

proyectos que se concentran en el desarrollo del turismo en pro de los pobres. En la ejecución de proyectos a nivel local, la organización recurre a los gobiernos locales y establece enlaces con asociaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores locales. En muchos proyectos se establece una colaboración entre múltiples partes interesadas para lograr que el sector del turismo favorezca a los pobres.

51. En el Banco Mundial, la creación de capacidad es una prioridad importante y se persigue activamente en varias esferas. El curso básico sobre mercados de trabajo titulado “Empleos para un mundo en globalización: políticas del mercado de trabajo” ofrece una experiencia de aprendizaje sobre la forma en que se está transformando el empleo en el actual entorno mundial en rápida globalización. El curso organizado conjuntamente por la OIT y el Banco Mundial sobre las formas de hacer frente a la crisis mundial en Europa sudoriental contribuyó a una mejor comprensión del papel de las políticas y las instituciones, y de sus interacciones, en la determinación del desempeño del mercado de trabajo y la inclusión social en Europa sudoriental en el contexto de la actual crisis mundial de empleo. El curso que se dictará próximamente sobre la promoción de la calidad del empleo y el empleo productivo en el Oriente Medio y África septentrional, tiene por fin apoyar la adopción de políticas más efectivas e inclusivas del mercado de trabajo y del empleo, teniendo en cuenta las realidades cambiantes del mercado de trabajo en la región.

52. En la región de América Latina y el Caribe, la CEPAL desempeña un papel importante en la mejora de las fuentes fundamentales para el análisis de los mercados de trabajo y el trabajo decente, especialmente a través de las encuestas nacionales de los hogares. La CEPAL preparó un manual sobre la inclusión de módulos sobre el envejecimiento en las encuestas de los hogares, que incluye una propuesta específica para la obtención de información sobre seguridad social, empleo y pobreza en la vejez. Realizó también estudios sobre los efectos de los acuerdos comerciales, específicamente del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, y la República Dominicana, en el empleo y la pobreza. Para tener un impacto positivo y significativo en la creación de empleo, los acuerdos deben estar acompañados de políticas macroeconómicas y de empleo adecuadas tendientes a promover el crecimiento económico, el empleo y la formación de capital humano.

### **C. Difusión de prácticas óptimas en la promoción del empleo y el trabajo decente a los niveles nacional e internacional**

53. La difusión de buenas prácticas en la promoción del empleo y el trabajo decente facilita la identificación de las esferas en que la colaboración a nivel de todo el sistema podría llevar a un aumento significativo de los beneficios para la erradicación de la pobreza. El plan de acción tiene por fin mejorar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del empleo y el trabajo decente para la erradicación de la pobreza a través de la difusión de experiencias, programas de capacitación y prácticas óptimas en relación con los cuatro pilares del trabajo decente, y también a través del intercambio de información en que se tenga en cuenta el género. Se presta atención especial a los jóvenes y otros segmentos vulnerables de la fuerza de trabajo y a cuestiones específicas a que hacen frente los trabajadores informales y rurales.

54. La FAO tiene una base de datos innovadora sobre fuentes de ingresos que incluye actualmente 32 encuestas que abarcan 18 países de diferentes regiones. El conjunto de datos sobre actividades generadoras de ingreso rural incluye información sobre ingresos al nivel de los hogares e información detallada sobre empleo asalariado en las zonas urbanas y rurales. El conjunto de datos se utiliza para examinar cuestiones de política clave, incluida la diversificación del ingreso, el empleo rural asalariado y el empleo por género y rural.

55. La OIT produce información actualizada y datos estadísticos sobre las tendencias del mercado de trabajo que son indispensables para la preparación de respuestas normativas apropiadas. Esta información se publica, entre otros sitios, en *Global Employment Trends*, *World of Work Report* y *Global Wage Report*.

56. A través de sus redes de conocimientos, el PNUD proporciona un mecanismo para el intercambio de experiencias prácticas y conocimientos sobre la ejecución de programas relacionados con el empleo. En los dos últimos años, las redes han canalizado consultas sobre la forma de identificar de manera proactiva la demanda de empleo en el sector privado en Panamá y evaluar los capacitadores; la aplicación de programas de garantía de empleo para los pobres urbanos en la India; el desarrollo de programas destinados a jóvenes capacitados y no calificados en Túnez; y la determinación de una base de referencia para un proyecto de empleo por cuenta propia para las mujeres en Timor Leste. Las redes proporcionan también una plataforma para los debates en línea sobre cuestiones conceptuales, como los vínculos entre el empleo y la reducción de la pobreza.

57. En colaboración con su dirección regional para América Latina y el Caribe, el PNUD organizó una conferencia para explorar las experiencias sobre planes de garantía de empleo en 2009. Asistieron al evento académicos, expertos y representantes del PNUD de las oficinas en los países de América Latina.

58. El Plan nacional de garantía de empleo rural de la India es un ejemplo de programas de ese tipo con apoyo del PNUD. Con arreglo al Plan, se garantiza un mínimo de 100 días de empleo remunerado a todas las personas que reúnen las condiciones. El PNUD informó a los posibles participantes de sus derechos y de los beneficios del programa, y esto demostró ser crucial en la creación de demanda de trabajo y contribuyó a garantizar la transparencia en el pago de salarios y la eficiencia en la administración mediante la introducción de tecnologías innovadoras como las tarjetas “inteligentes” y la digitalización de la información.

59. Catorce organismos miembros de la Junta de los jefes ejecutivos llevaron a cabo autoevaluaciones y prepararon planes de acción utilizando la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*. A nivel de los países, la guía práctica se utilizó para la preparación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de programas conjuntos en la Argentina, Indonesia, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Unida de Tanzania, Serbia, el Uruguay, Viet Nam y el Yemen.

60. El programa de turismo sostenible para la eliminación de la pobreza difunde información sobre la relación entre el turismo y la reducción de la pobreza, lleva a cabo proyectos para hacer que el sector del turismo beneficie a los pobres y se esfuerza por incluir las posibilidades del turismo para la reducción de la pobreza en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

61. La red de empleo para los jóvenes, una colaboración entre la OIT, el Banco Mundial y la Secretaría de las Naciones Unidas, facilita el intercambio de información sobre lo que da resultados en las políticas y programas de empleo de jóvenes a través de un seminario internacional que incluye prácticas óptimas y experiencias en el diseño y la ejecución de programas de empleo para jóvenes. A través de actividades de creación de capacidad destinadas a dirigentes políticos y profesionales dedicados al empleo de los jóvenes, ha creado conciencia de la importancia de medir los resultados de los programas de empleo de jóvenes y ha promovido el uso de datos de evaluaciones en el diseño y la ejecución de iniciativas de empleo para los jóvenes.

62. La OIT y el Banco Mundial participan en la difusión de las lecciones aprendidas en varias esferas de la asistencia social a través de la reunión de conocimientos sobre programas de obras públicas; la categorización de programas de asistencia social; investigaciones y análisis de los mercados de trabajo; normas básicas laborales de la OIT; y la situación de los jóvenes y los niños a través de la iniciativa Cómo entender el trabajo de menores.

63. Las conferencias internacionales más recientes sobre protección social y empleo organizadas por el Banco Mundial se concentraron en la protección social para todos y la difusión de las lecciones extraídas de las experiencias en las obras públicas. En la segunda Conferencia de Río sobre Desarrollo Humano, el Banco Mundial dio a conocer su informe sobre la protección social efectiva para todos en América Latina y el Caribe; de los derechos a la realidad, en que se exponían los resultados de un estudio realizado en América Latina y el Caribe sobre la protección social universal a través de una redistribución mejorada y de la adaptación de los programas a los mercados de trabajo.

64. En el foro de aprendizaje sobre obras públicas organizado por el Banco Mundial en Arusha. Se impartió formación a los profesionales y se alentó el aprendizaje Sur-Sur sobre diseño y ejecución eficientes de programas de obras públicas. Los principales objetivos eran compartir nuevas experiencias sobre aspectos prácticos de los programas de obras públicas en países de bajos ingresos; sentar las bases para la formación de una “comunidad de prácticas” que continuaría compartiendo conocimientos; y catalizar una mejor comprensión del papel de los programas de obras públicas como parte de la red de seguridad social y de los programas de protección social.

65. La CEPAL alienta la difusión de experiencias sobre la inclusión del derecho al trabajo decente y la seguridad social en las normas y políticas internacionales sobre el envejecimiento en las reuniones de expertos y los seminarios nacionales y regionales. En un proyecto recientemente finalizado de cooperación técnica se analizó la integración de grupos vulnerables en los mercados de trabajo de algunos países, poniendo énfasis en la situación de las mujeres y los jóvenes poco calificados. Se estudiaron y se analizaron opciones de política con dirigentes y otros interesados en seminarios nacionales y un seminario regional.

66. La CEPAL, en cooperación con la Organización Iberoamericana de la Juventud, ha publicado dos volúmenes de informes sobre múltiples cuestiones relacionadas con los jóvenes en América Latina, como las condiciones de vida y la cultura, la educación y los mercados de trabajo para los jóvenes. Los informes incluyen recomendaciones sobre las diferentes esferas de política abarcadas y se

presentaron en reuniones en la cumbre y otros foros gubernamentales y no gubernamentales con el fin de estimular el debate intrarregional sobre esta cuestión.

#### **D. Apoyo de la integración del trabajo decente y la erradicación de la pobreza en las políticas y programas nacionales e internacionales**

67. El plan de acción tiene por objetivo equipar mejor al sistema de las Naciones Unidas para maximizar la eficacia de los esfuerzos de erradicación de la pobreza y dar más apoyo a los Estados Miembros para que apliquen sus iniciativas nacionales.

68. La FAO ayuda a garantizar que la creación de empleo rural, el acceso a tierras y la diversificación de ingresos se integren en las políticas, los programas y las alianzas para el desarrollo agrícola y rural.

69. La FAO está preparando perfiles para algunos países en desarrollo sobre desigualdades sociales y de género, concentrando la atención en la diversificación de los ingresos y el empleo rural. Estos perfiles servirán como herramienta de apoyo para elaborar un criterio de apoyo estratégico encaminado a una mejor inclusión de las consideraciones relativas al empleo rural decente en las políticas y los planes de desarrollo nacionales. El enfoque se aplicará en estrecha colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países y los mecanismos interinstitucionales, entre ellos el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los programas conjuntos de las Naciones Unidas y los programas de trabajo decente de los países.

70. La FAO está también promoviendo actividades para destacar la importancia de las consideraciones relativas al empleo rural decente en el marco del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África como mecanismo principal para las inversiones en la agricultura en África. En particular, la FAO apoya la incorporación del empleo rural decente en varios pactos nacionales y regionales del programa general para el desarrollo en África.

71. A nivel mundial, el PNUD se esfuerza por poner en práctica el concepto del crecimiento impulsado por el empleo y, en particular, por hacer posible que los gobiernos evalúen el peso relativo de la promoción de sectores económicos con empleo intensivo y las exigencias de productividad y competitividad a largo plazo. Entre tanto, aprovechando trabajos anteriores sobre el nexo entre el crecimiento, el empleo y la pobreza, el PNUD promoverá la integración de estrategias de crecimiento impulsadas por el empleo, incluidas estrategias de desarrollo del sector privado, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otros marcos programáticos nacionales.

72. El PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones iniciaron en Albania la ejecución de un programa conjunto de empleo de jóvenes y migración financiado a través del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El proyecto se está llevando a cabo en forma experimental en dos regiones de Albania y se propone mejorar el empleo de los jóvenes y la gestión de la migración a través de una mejor alineación de las estrategias nacionales que se ocupan de esas cuestiones. Se basa en tres resultados vinculados entre sí que tienen por fin

fortalecer la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo de integrar y poner en práctica prioridades normativas nacionales a través de un plan de acción coherente sobre el empleo de los jóvenes; elaborar estrategias que minimicen el riesgo de migración de los jóvenes desaventajados de las zonas rurales; y aumentar el impacto positivo de la migración.

73. La Iniciativa del PNUD y el PNUMA sobre la pobreza y el medio ambiente presta apoyo a los países para que incorporen la sostenibilidad ambiental en beneficio de los pobres en los procesos de desarrollo nacional. Se asegurará así que la reducción de la pobreza no resulte menoscabada por el uso no sostenible de recursos ambientales.

74. El PNUMA y la OIT prestan apoyo a los países en el marco de las iniciativas de economía verde y trabajos verdes, en asociación con otras organizaciones de las Naciones Unidas, en el diseño de estrategias que promuevan el desarrollo ambiental y socialmente sostenible. La iniciativa de trabajos verdes procura promover la oportunidad y la equidad y movilizar a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para que participen en diálogos sobre políticas coherentes y programas eficaces encaminados a establecer una economía verde con empleos verdes y trabajo decente para todos. El informe titulado *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono* arroja luz sobre el impacto que tendrá el paso a una economía verde en el trabajo, en las empresas y en las formas en que hombres y mujeres se ganan la vida. La asociación está trabajando actualmente en un proyecto de economía verde que tiene por objetivo plantear argumentos macroeconómicos en favor del aumento de la inversión pública y privada en “sectores verdes”. El informe sobre la economía verde procurará demostrar que esas inversiones contribuyen al desarrollo económico, a la creación de empleos decentes y a la reducción de la pobreza, en los países en desarrollo, al tiempo que reducen las emisiones de carbono y la degradación del medio ambiente.

75. ONU-Hábitat ha emprendido varias actividades, entre ellas la organización de redes y de eventos de aprendizaje, la incorporación de declaraciones de política en los mensajes de las campañas de urbanización sostenible y desarrollo rural, y la difusión de lecciones aprendidas de la iniciativa del Fondo de oportunidades para el desarrollo impulsado por la juventud urbana. En colaboración con el PNUMA, la OIT, el UNICEF y el Pacto Mundial, ONU-Hábitat organizó 24 actividades de capacitación sobre empleo y cuestiones relacionadas con el empleo durante el quinto período de sesiones del Foro Urbano Mundial, realizado en marzo de 2010. Lanzó también la Campaña mundial a favor de la vida urbana para promover ciudades más inteligentes, más verdes y más equitativas. Esta campaña tiene por fin aumentar la importancia que se da a la urbanización sostenible en las políticas estatales y en las inversiones públicas y privadas, y movilizar alianzas en todo el mundo.

76. El informe titulado *State of the Urban Youth 2010/2011: Leveling the Playing Field* es el primero que complementa el informe sobre el *Estado de las Ciudades del Mundo* con una concentración en los jóvenes urbanos. En el informe se exhorta a que se preste apoyo a nivel internacional y nacional a los jóvenes urbanos y se concentre la atención en la exclusión de los jóvenes de las oportunidades en las zonas urbanas con el fin de aumentar la visibilidad de esta cuestión crítica. Se aboga por la creación de programas destinados a los jóvenes a fin de asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades y se ponen de relieve dos cuestiones clave que afectan a los jóvenes, a saber, el acceso a la educación y el empleo.

77. A través del Proyecto del Banco Mundial de inversión social y promoción del empleo en Bulgaria, más de 700.000 personas se beneficiaron de pequeñas mejoras en la infraestructura social y los servicios al nivel municipal y de la comunidad. Alrededor de 25.000 personas se beneficiaron de actividades tales como mejores servicios de empleo, capacitación para personas vulnerables, apoyo a las pequeñas empresas a través de incubadoras virtuales y planificación del desarrollo económico local, y alrededor de 6.000 consiguieron trabajo.

78. En el Brasil, el Banco Mundial está realizando un programa económico y sectorial sobre calidad del empleo con el fin de apoyar la creación de más y mejores empleos. El programa tiene por objetivo profundizar la comprensión del comportamiento del mercado de trabajo en el Brasil mediante la identificación y el análisis de una gama de indicadores de la calidad del empleo; la identificación de los vínculos entre las modalidades de empleo y de comercio, la creación de empleo y la calidad de los empleos, y la orientación prestada a los analistas del mercado de trabajo para que identifiquen políticas que mejoran la calidad de los empleos.

79. En 2008, el Banco Mundial inició el proyecto de desarrollo de los conocimientos y empleo de los migrantes rurales en China para apoyar la transición de los trabajadores rurales a las zonas urbanas a fin de obtener acceso a mejores oportunidades de empleo. Las principales prioridades del proyecto son las medidas de creación de capacidad normativa e institucional en las esferas del desarrollo de conocimientos, los servicios de empleo y la protección de los trabajadores, con el fin de mejorar la capacidad de las provincias designadas de impartir capacitación, mejorar el suministro de información sobre mercados de trabajo y servicios públicos de empleo para los migrantes rurales, mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes, aumentar la conciencia de los derechos de los trabajadores y prestar apoyo jurídico a los migrantes.

80. El Banco Mundial está preparando varios estudios regionales destinados a elaborar estrategias encaminadas a reducir la informalidad y mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores vulnerables. Entre ellos, cabe citar el estudio sobre la informalidad en la región del Oriente Medio y el norte de África y otro estudio sobre empleos en el Asia Meridional. El Banco Mundial está preparando también un informe sobre calificaciones y posibilidades de empleo en varias regiones.

81. La red de empleo para los jóvenes empezó a establecer puntos de referencia sobre las políticas de empleo para los jóvenes mediante la reunión y la difusión de datos sobre indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes en los países y sobre medidas adoptadas por los gobiernos para hacer frente al desempleo y al subempleo de los jóvenes. El objetivo es identificar puntos de referencia para el éxito de las iniciativas de empleo de jóvenes en que se tenga en cuenta el género y que puedan difundirse y repetirse en otros países.

82. La participación de colaboradores de la sociedad civil es muy útil para la realización de los objetivos contenidos en el plan de acción. El Servicio de enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales ha publicado un trabajo titulado *Decent Work and Fair Globalization: A Guide to Policy Dialogue* en que se reconoce que las consecuencias de política de la reintegración del pleno empleo productivo en el programa económico y de desarrollo mundial aun no se ha explorado plenamente. En la publicación se indican las ramificaciones de este compromiso en términos de hacer que las instituciones de gobernanza económica



sean más responsables en lo que respecta a la consecución de los objetivos relacionados con el empleo pleno y decente. Su propósito es fortalecer las actividades de promoción de las organizaciones de la sociedad civil que se esfuerzan por mejorar la justicia económica y social proporcionando herramientas para un diálogo mejor informado sobre la forma de alinear las políticas macroeconómicas, comerciales y financieras con estos nuevos objetivos.

83. El sueldo mínimo y las inspecciones laborales son instrumentos importantes para el progreso hacia el trabajo decente. En América Central y en México, la CEPAL ha realizado un estudio de las ventajas y desventajas de las reglamentaciones sobre salario mínimo y las inspecciones de los lugares de trabajo como instrumentos de política para promover la calidad de los empleos y el desarrollo económico y ha elaborado propuestas para la mejora de estos instrumentos.

84. La CEPAL ha estudiado también los beneficios de la integración en el mercado de trabajo de grupos específicos, como los trabajadores de edad y los migrantes. Ha analizado también la dinámica de los mercados de trabajo rurales, y ha hecho hincapié en la necesidad de adecuar las políticas nacionales de empleo a los mercados rurales y urbanos y promover una mayor igualdad de género.

85. Junto con la oficina regional de la OIT, la CEPAL ha publicado dos boletines sobre el impacto de la crisis financiera y económica en los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe, que muestran cómo se han deteriorado las condiciones de trabajo y de vida de millones de personas a causa de la crisis, y se ha invertido así la tendencia anterior hacia la reducción de la pobreza en la región. En los boletines se destaca el hecho de que las anteriores políticas macroeconómicas habían reducido la vulnerabilidad de las economías de la región y creado un espacio para políticas anticíclicas aplicables en tiempos de crisis. Se han aplicado también una amplia gama de políticas en los mercados de trabajo, y en los boletines se destacan las buenas prácticas en este ámbito.

## V. Conclusiones y recomendaciones

**86. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) constituye un marco importante para las medidas encaminadas a mejorar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de los esfuerzos nacionales por erradicar la pobreza, en particular las estrategias de desarrollo nacionales. Su objetivo de coordinar el apoyo internacional para la erradicación de la pobreza actúa como vínculo esencial en apoyo del seguimiento integrado del logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

**87. El tema “Pleno empleo y trabajo decente para todos” ha sido especialmente oportuno, en particular contra el telón de fondo de la crisis financiera y económica mundial. Ha obtenido amplio apoyo del sistema de las Naciones Unidas y ha dado por resultado la mejora de la coherencia y la coordinación de las políticas de los organismos de las Naciones Unidas en la promoción y la aplicación de los objetivos de empleo y trabajo decente para la erradicación de la pobreza. El sistema de las Naciones Unidas ha aunado fuerzas y se ha comprometido a adoptar medidas de ejecución específicas tal**

como se establecen en el plan de acción a nivel de todo el sistema para el Segundo Decenio aprobado por el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de coordinación de los jefes ejecutivos. El plan de acción constituye un instrumento importante mediante el cual los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas pueden hacer frente de manera eficaz a la prioridad global del empleo y el trabajo decente para la erradicación de la pobreza.

88. La principal amenaza para los esfuerzos globales de erradicación de la pobreza en el Segundo Decenio serán las crisis y su impacto en las oportunidades de empleo y trabajo decente. La respuesta efectiva a esta amenaza requerirá esfuerzos redoblados para mejorar la coherencia de las políticas y la cooperación del sistema de las Naciones Unidas. El alcance de los objetivos del Segundo Decenio, incluido el plan de acción a nivel de todo el sistema, requerirá más esfuerzos y colaboración de los Estados Miembros, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y todas las partes interesadas.

89. La Asamblea General tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) Exhortar a los Estados Miembros a que sigan apoyando el tema “Pleno empleo y trabajo decente para todos” para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) y el plan de acción a nivel de todo el sistema para el Segundo Decenio conexas;

b) Exhortar a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que sigan dando prioridad a la ejecución del plan de acción a nivel de todo el sistema para el Segundo Decenio en colaboración con los Estados Miembros, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y todos los demás interesados;

c) Instar a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que prosigan sus actividades conjuntas para aplicar el Pacto Mundial para el Empleo y el mínimo de protección social, en estrecha cooperación con los Estados Miembros, a fin de promover una mayor coherencia y coordinación en las políticas;

d) Instar al sistema de las Naciones Unidas a que ponga en práctica los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, en particular sus recomendaciones sobre los cambios y las reformas de las políticas, y la reforma del sistema financiero y económico internacional, en apoyo de los objetivos del Segundo Decenio;

e) Instar al sistema de las Naciones Unidas a que preste apoyo a los Estados Miembros en el fortalecimiento de su capacidad macroeconómica y sus estrategias de desarrollo nacional para el logro del pleno empleo y el trabajo decente;

f) Alentar una mayor convergencia y colaboración interinstitucional en la difusión de conocimientos, diálogos de políticas, facilitación de sinergias, movilización de fondos y prestación de asistencia técnica en las esferas clave en que se basa el programa de trabajo decente, evitando al mismo tiempo la

**duplicación de esfuerzos y reforzando la coherencia en las políticas a nivel de todo el sistema sobre las cuestiones de empleo;**

**g) Instar al sistema de las Naciones Unidas a seguir aplicando la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* de la Junta de los jefes ejecutivos con el fin de mejorar la coherencia y la eficiencia en las actividades conjuntas sobre el empleo, el trabajo decente y la reducción de la pobreza.**

---

**21.**

**EL ESTADO DE  
LA INSEGURIDAD  
ALIMENTARIA EN  
EL MUNDO.  
ORGANIZACIÓN  
DE LAS  
NACIONES  
UNIDAS PARA LA  
AGRICULTURA  
(2012)**

# El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo

El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición

## Mensajes principales

- En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2012* se presentan nuevas estimaciones sobre el número y la proporción de personas subnutridas a partir de 1990, definidas con arreglo a la distribución del suministro de energía alimentaria. Con casi 870 millones de personas aquejadas de subnutrición crónica en 2010-12, el número de personas hambrientas en el mundo sigue siendo inaceptablemente elevado. La gran mayoría vive en países en desarrollo, donde se calcula que alrededor de 850 millones de personas, esto es, poco menos del 15 % de la población, están subnutridas.
- Las estimaciones de la subnutrición mejoradas, a partir de 1990, sugieren que los avances en la reducción del hambre han sido más pronunciados de lo que se creía anteriormente.
- La mayoría de los progresos, sin embargo, se logró antes de 2007-08. Desde entonces, los avances a nivel mundial en la reducción del hambre se han ralentizado y estabilizado.
- Los resultados revisados implican que el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la prevalencia de la subnutrición en el mundo en desarrollo para el año 2015 está a nuestro alcance, si se adoptan medidas apropiadas para invertir la desaceleración registrada desde 2007-08.
- A pesar de las importantes mejoras introducidas este año en la metodología de la FAO para calcular el alcance de la subnutrición, se precisan nuevas mejoras y mejores datos para registrar los efectos de las variaciones de los precios de los alimentos y otras perturbaciones económicas. Por lo tanto, las estimaciones de la subnutrición no reflejan plenamente los efectos sobre el hambre de las bruscas subidas de los precios en 2007-08 o la desaceleración de la economía de algunos países desde el año 2009, por no hablar de los recientes incrementos de los precios. También son necesarios otros indicadores para posibilitar una evaluación más global de la subnutrición y la seguridad alimentaria.
- A fin de que el crecimiento económico redunde en una mejora de la nutrición de los más necesitados, los pobres deben participar en el proceso de crecimiento y sus beneficios: i) el crecimiento debe lograrse con la participación de los pobres y extenderse a estos; ii) los pobres deben utilizar el ingreso adicional para mejorar la cantidad y la calidad de sus dietas y procurarse mejores servicios de salud; y iii) los gobiernos deben utilizar recursos públicos adicionales para bienes y servicios públicos en beneficio de los pobres y hambrientos.
- El crecimiento agrícola es particularmente eficaz para reducir el hambre y la malnutrición. La mayoría de los pobres extremos dependen de la agricultura y las actividades conexas para una parte significativa de sus medios de vida. El crecimiento agrícola con la participación de los pequeños agricultores, especialmente las mujeres, será más eficaz para reducir la pobreza extrema y el hambre si permite aumentar los ingresos de los trabajadores y generar empleo para los pobres.
- El crecimiento agrícola y económico debe incluir la dimensión de la nutrición. El crecimiento tiene que redundar en una mejor situación nutricional a través de un aumento de las oportunidades de los pobres para diversificar su dieta; la mejora del acceso al agua potable y al saneamiento; la mejora del acceso a los servicios de salud; un mejor conocimiento por parte de los consumidores sobre la nutrición y las prácticas de cuidado infantil adecuadas; y una distribución selectiva de complementos alimenticios en situaciones de grave carencia de micronutrientes. Una buena nutrición, a su vez, es fundamental para el crecimiento económico sostenible.
- La protección social es crucial para acelerar la reducción del hambre. En primer lugar, puede proteger a los más vulnerables que no se han beneficiado del crecimiento económico. En segundo lugar, la protección social, adecuadamente estructurada, puede contribuir de manera directa a un crecimiento económico más rápido mediante el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad de los pobres, especialmente los pequeños agricultores, para gestionar los riesgos y adoptar tecnologías mejoradas que permitan aumentar la productividad.
- Para acelerar la reducción del hambre, el crecimiento económico debe ir acompañado de medidas públicas incisivas y decididas. Las políticas y programas públicos deben crear un entorno propicio para un crecimiento económico a largo plazo favorable a los pobres. Entre los elementos clave de un entorno propicio figuran el suministro de bienes y servicios públicos para el desarrollo de los sectores productivos, el acceso equitativo a los recursos por parte de los pobres, el empoderamiento de la mujer y la creación e implementación de sistemas de protección social. Un mejor sistema de gobierno, sobre la base de la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, el imperio de la ley y los derechos humanos, es esencial para la eficacia de esas políticas y programas.



WFP



wfp.org/es



# El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo

**El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición**

## La subnutrición en el mundo

Se calcula que en el período 2010-12 el número de personas subnutridas se ha situado en unos 870 millones. Esto representa el 12,5 % de la población mundial, o una de cada ocho personas. La gran mayoría de estas personas –852 millones– vive en países en desarrollo, donde la prevalencia de la subnutrición se estima actualmente en el 14,9 % de la población (Figura, abajo a la izquierda). La subnutrición en el mundo es inaceptablemente alta.

Las cifras actualizadas obtenidas como resultado de las mejoras de los datos y la metodología que la FAO utiliza para calcular su indicador de la subnutrición indican que el número de personas subnutridas en el mundo disminuyó hasta 2007 en mayor medida de lo que se calculaba anteriormente, aunque el ritmo de disminución ha sido más lento después (Figura, abajo a la izquierda). En consecuencia, el mundo en desarrollo en su conjunto está mucho más cerca de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas aquejadas de hambre crónica. Si la disminución anual media de los últimos 20 años continúa hasta 2015, la prevalencia de la subnutrición en los países en desarrollo se situaría en el 12,5 % (por encima de la meta del ODM, pese a todo, pero mucho más cerca de lo que se había calculado previamente).

No obstante, sigue habiendo diferencias considerables entre los distintos países y regiones. La reducción tanto del número como de la proporción de personas subnutridas en Asia observada en los últimos años ha continuado, como resultado de lo cual el logro del ODM sobre el hambre está casi al alcance de su mano. Lo mismo es cierto en el caso de América Latina. En África, por el contrario, sigue habiendo una gran distancia, cada vez mayor, entre la realidad y lo que sería necesario para alcanzar su meta; la tendencia de los avances en la reducción de la subnutrición corre parejas a grandes líneas con las tendencias relativas a la pobreza y la mortalidad infantil. En Asia occidental, la prevalencia de la subnutrición ha aumentado también progresivamente desde 1990-92

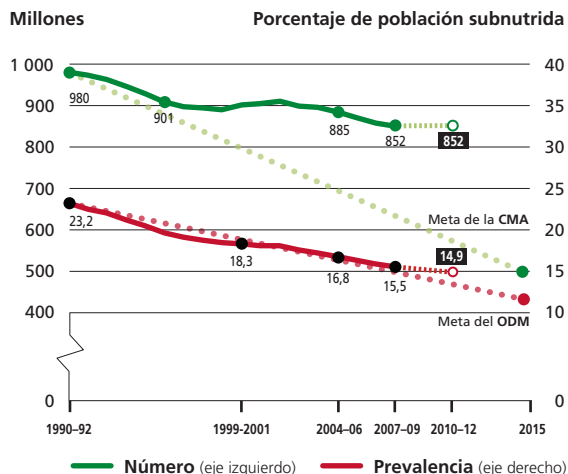
(las agrupaciones regionales se ajustan a la clasificación estándar de las Naciones Unidas; en el anexo del informe se indican los países que componen cada región).

Como el ritmo de los progresos hacia la reducción del hambre ha diferido en las distintas regiones, la distribución entre las regiones en desarrollo del número total de personas que padecen hambre ha variado en los últimos 20 años (Figura, abajo a la derecha). En el sudeste de Asia y en Asia oriental se ha registrado la reducción más pronunciada de la proporción de personas subnutridas en las regiones en desarrollo entre 1990-92 y 2010-12 (del 13,4 % al 7,5 % y del 26,1 % al 19,2 %, respectivamente), mientras que en América Latina también disminuyó, del 6,5 % al 5,6 %. Durante el mismo período, la proporción ha aumentado del 32,7 % al 35,0 % en Asia meridional, del 17,0 % al 27,0 % en el África subsahariana y del 1,3 % al 2,9 % en Asia occidental y África del Norte.

## La subnutrición en los últimos años

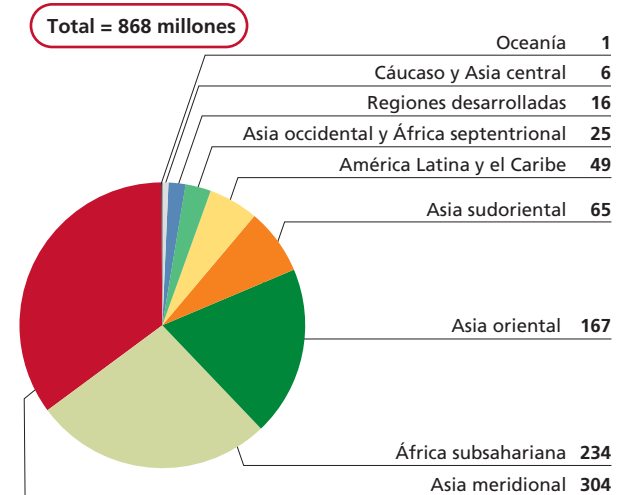
Las nuevas estimaciones indican también que el aumento del hambre entre 2007 y 2010, el período caracterizado por las crisis de los precios de los alimentos y económica, fue menos severa de lo que se pensaba previamente. Hay varias razones que explican este hecho. En primer lugar, con la metodología de la FAO se calcula la subnutrición crónica en base al consumo habitual de energía alimentaria y no se aprecian los efectos de las subidas repentinas de los precios, que suelen ser de corta duración. En consecuencia, la prevalencia no se debe utilizar para extraer conclusiones definitivas sobre los efectos de las subidas de los precios u otras perturbaciones a corto plazo. En segundo lugar, la transmisión de las perturbaciones económicas a muchos países en desarrollo fue menos pronunciada de lo que inicialmente se pensó. Las estimaciones más recientes del producto interno bruto (PIB) sugieren que la "gran recesión" de 2008-09 produjo solo una ligera desaceleración en muchos países en desarrollo, y los aumentos de los precios de los alimentos

La subnutrición en los países en desarrollo



Fuente: FAO.

Distribución de la subnutrición en los países en desarrollo, por región, 2010-12 (millones)



Fuente: FAO.



## Mejoras del indicador del hambre de la FAO

En la edición de este año de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* se presentan nuevas estimaciones del número y la proporción de personas afectadas por el hambre en el mundo desde 1990, las cuales son resultado de varias mejoras importantes en los datos y en la metodología que la FAO utiliza para calcular su indicador de la prevalencia de la subnutrición. Las nuevas estimaciones incorporan:

- las últimas revisiones de los datos sobre la población mundial;
- nuevos datos antropométricos derivados de encuestas demográficas, de salud y por hogares que sugieren unas necesidades mínimas de energía alimentaria revisadas, por país;

- estimaciones actualizadas del suministro de energía alimentaria, por país;
- estimaciones específicas para cada país de las pérdidas de alimentos en el sector de la distribución al por menor;
- mejoras técnicas de la metodología.

Cabe señalar que la metodología actual no tiene en cuenta los efectos a corto plazo de las crisis de los precios y otras perturbaciones económicas, a menos que estos se reflejen en los cambios en los hábitos de consumo de alimentos a largo plazo.

básicos nacionales fueron muy pequeños en China, la India e Indonesia (los tres mayores países en desarrollo).

Sin embargo, incluso cuando la subida de los precios no se puede vincular directamente a una reducción de la cantidad total de calorías consumidas por la población, el aumento de los precios de los alimentos puede haber tenido otros efectos negativos, como un deterioro en la calidad de la dieta y una reducción del acceso a otras necesidades básicas, tales como la salud y la educación. Estos efectos son difíciles de cuantificar utilizando la información actualmente disponible en la mayoría de los países y, desde luego, no pueden reflejarse en un indicador basado solo en la suficiencia de la energía alimentaria. Para tratar de subsanar esta laguna en la información, la FAO ha establecido un conjunto preliminar de más de 20 indicadores, disponibles en relación con la mayoría de los países y años. Los datos sobre estos indicadores están disponibles en el sitio web complementario de este informe ([www.fao.org/publications/sofi/es/](http://www.fao.org/publications/sofi/es/)) y permitirán a los analistas de la seguridad alimentaria y a los responsables de las políticas evaluar más a fondo las

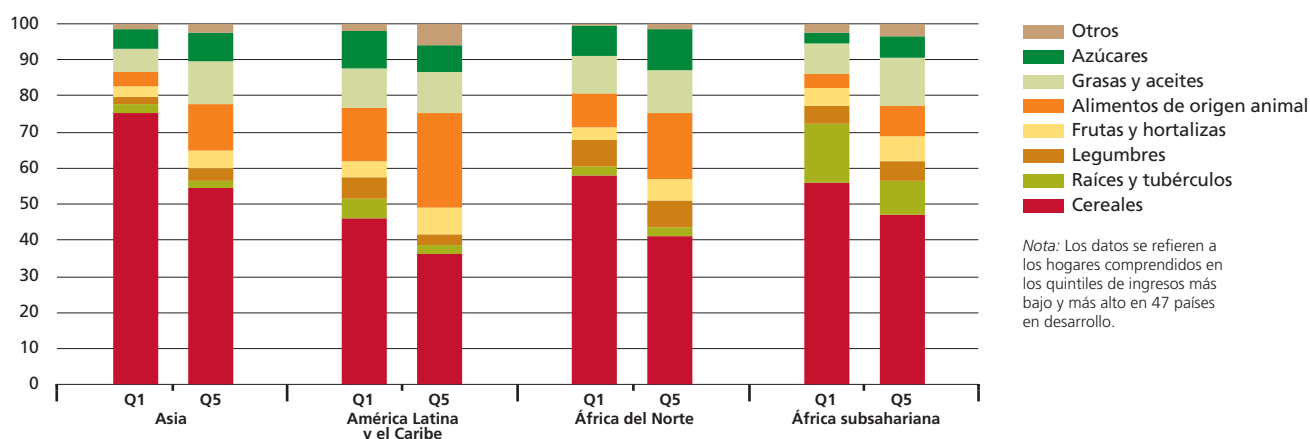
diversas dimensiones y manifestaciones de la inseguridad alimentaria y, de esa manera, orientar las políticas con vistas a preparar intervenciones y respuestas más eficaces.

### **El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición**

Los avances en la reducción de la subnutrición se han ralentizado considerablemente desde 2007, y un fuerte crecimiento económico será un elemento esencial para lograr reducir el hambre de modo duradero. De hecho, en las regiones que han crecido más rápidamente se han registrado por lo general reducciones más rápidas del hambre; en todo el mundo, las personas con mayores ingresos tienen una mayor diversidad alimentaria (véase la Figura, abajo). Durante la última década, el crecimiento del ingreso per cápita fue positivo en todas las regiones en desarrollo, pero en muchos países el crecimiento no desembocó en una reducción significativa del hambre, lo que sugiere que es poco probable que el crecimiento por sí solo tenga un efecto considerable en la reducción del hambre.

A medida que suben los ingresos, aumenta la diversidad de la dieta

Proporción de grupos de alimentos en el suministro total de energía alimentaria (porcentaje)



El crecimiento económico debe implicar y extenderse a los pobres mediante el aumento del empleo y otras oportunidades de generación de ingresos. Por otra parte, es preciso que las mujeres se beneficien de esas mejoras, porque cuando las mujeres tienen un mayor control sobre los ingresos de los hogares, tiende a gastarse más dinero en artículos que mejoran la nutrición y la salud.

Además del crecimiento económico, para eliminar el hambre son precisas también medidas públicas. El crecimiento económico debería redundar en ingresos adicionales para el gobierno procedentes de los impuestos y tasas, que deberían utilizarse para financiar la educación, el desarrollo de las capacidades y una amplia variedad de programas públicos de nutrición y salud. Asimismo es indispensable un buen sistema de gobierno, sin olvidar la provisión de bienes públicos esenciales, la estabilidad política, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, el control de la corrupción e instituciones eficaces.

Un ejemplo de crecimiento que a menudo se extiende a los pobres es el crecimiento agrícola, especialmente cuando se basa en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores. El crecimiento agrícola es especialmente importante en los países de bajos ingresos, donde la contribución de la agricultura a la reducción de la pobreza es mayor. La agricultura también es particularmente efectiva para la reducción de la pobreza y el hambre cuando la desigualdad en la distribución de los activos no es acusada, porque los pequeños agricultores pueden en ese caso beneficiarse de forma más directa del crecimiento. Una mayor atención a la integración de los pequeños agricultores en los mercados no solo ayudará a satisfacer la demanda futura de alimentos, sino que también abrirá mayores oportunidades para establecer vínculos con la economía rural no agrícola, dado que los pequeños agricultores probablemente utilizarán la mayor parte de sus ingresos adicionales para adquirir bienes y servicios producidos localmente.

Con el fin de reducir la subnutrición lo más rápidamente posible, el crecimiento no solo debe beneficiar a los pobres, sino que debe también incluir la dimensión de la nutrición. La mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición no consiste simplemente en

aumentar el nivel de la ingesta energética; también entraña mejorar la calidad de la alimentación, esto es, la diversidad de la dieta, la variedad, el contenido de nutrientes y la inocuidad. Hasta la fecha, el nexo entre el crecimiento económico y la nutrición ha sido débil, con largas demoras antes de que el crecimiento se traduzca en cambios reales en la situación nutricional. Las políticas de apoyo a esos objetivos deben aplicarse en un marco integrado de agricultura/nutrición/salud. Y si bien el crecimiento económico es importante para hacer avances con vistas a mejorar la nutrición de las personas, los vínculos son bidireccionales: unas dietas nutritivas son vitales para la salud de las personas y para que estas puedan explotar plenamente su potencial físico y cognitivo y contribuir así al crecimiento económico. Una mejor nutrición en la infancia y el acceso a la educación pueden mejorar el desarrollo cognitivo y de este modo aumentar los niveles de ingresos cuando los niños se hacen adultos, con beneficios personales así como beneficios para la sociedad en su conjunto.

Un crecimiento económico fuerte y equitativo basado en el crecimiento de la economía rural de los países de bajos ingresos contribuye significativamente a aumentar el acceso a los alimentos y a mejorar la nutrición de los pobres. Sin embargo, algunos de los cambios que el crecimiento económico hace posibles tardan en dar frutos, y los grupos de población más necesitados con frecuencia no pueden sacar provecho inmediato de las oportunidades que genera. Por lo tanto, en el corto plazo, es preciso proporcionar protección social para apoyar a los más vulnerables a fin de reducir el hambre y la subnutrición cuanto antes. Pero la protección social puede también ayudar a reducir la subnutrición en el largo plazo. En primer lugar, permite mejorar la nutrición de los niños pequeños; por ello, constituye una inversión que se amortizará en el futuro con adultos mejor educados, más fuertes y más saludables. En segundo lugar, contribuye a mitigar el riesgo y, de esa forma, promueve la adopción de tecnología y el crecimiento económico. Si se establece un sistema bien estructurado de protección social para respaldar y complementar el crecimiento económico, la subnutrición y la malnutrición pueden eliminarse lo más rápidamente posible.

## M Á S I N F O R M A C I Ó N

El objetivo de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* es sensibilizar acerca de los problemas globales relacionados con el hambre, examinar las causas fundamentales del hambre y la malnutrición y seguir los progresos hacia la consecución de los objetivos relativos a la reducción del hambre establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y la Cumbre del Milenio. La publicación está dirigida a una amplia audiencia, que incluye a los responsables de la formulación de políticas, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas y el público general interesado en los vínculos entre la seguridad alimentaria y el desarrollo humano y económico.

**PARA MÁS INFORMACIÓN:** [SOFI@fao.org](mailto:SOFI@fao.org)

**RELACIONES CON LOS MEDIOS:** [FAO-Newsroom@fao.org](mailto:FAO-Newsroom@fao.org)

**CATÁLOGO DE PUBLICACIONES DE LA FAO:** [www.fao.org/icalog/inter-s.htm](http://www.fao.org/icalog/inter-s.htm)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italia  
Tel: +39 06 57051

**SITIO WEB:** [www.fao.org](http://www.fao.org)