

# José Miguel Insulza

# Gobernabilidad

# Democrática



OEA: 2005-2015

---

Dirección

*José Miguel Insulza*

Producción General

*Patricia Esquenazi*

Edición de contenidos

*Álvaro Briones*

*Hugo de Zela*

*Alfonso Quiñónez*

*Patricia Esquenazi*

Edición

*Patricia Esquenazi*

*Álvaro Briones*

*Diego Páez*

*Gina Ochoa*

Fotografía

*Patricia Leiva*

*Juan Manuel Herrera*

Diseño

*Sebastián Vicente*

Agradecimientos

*Jean Michel Arrighi, Adam Blackwell, Kevin Casas-Zamora, Carmen Moreno, Sherry Tross, Emilio Alvarez Icaza, Gonzalo Espariz, Morgan Neill, Mónica Reyes, María Fernanda Silva, Luz Marina Peña*

Agradecimiento especial

*da Atricia*

---

**OAS Cataloging-in-Publication Data**

Insulza, José Miguel.

Gobernabilidad democrática : OEA: 2005-2015 / José Miguel Insulza.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XV.12)

ISBN 978-0-8270-6389-1

1. Democracy--America. 2. Organization of American States. 3. Pan-Americanism-History. 4. America--Foreign relations--21st century.

I. Title. II. Organization of American States. Secretary General. III. Series.

OEA/Ser.D/XV.12



Organización de los  
Estados Americanos



**USMP**  
UNIVERSIDAD  
SAN MARTÍN DE PORRES

**José Miguel Insulza**  
**Gobernabilidad**  
**Democrática**

**OEA: 2005-2015**

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>PRÓLOGOS</b>	<b>11</b>
Ex Presidente de Chile, Eduardo Frei	
Ex Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva	
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>21</b>
Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>25</b>
Una Visión Estratégica de la OEA	
<b>I.- EL DIÁLOGO ES NUESTRO PRINCIPAL RECURSO</b>	<b>39</b>
1. Las Cumbres de las Américas	
2. El diálogo de los Estados	
3. Reuniones ministeriales y eventos especializados	
4. Otros organismos del Sistema	
5. El apoyo de los Países Observadores	
6. El diálogo permanente con la sociedad civil	
7. Diálogo y cooperación público-privada	
<b>II.- EL DIÁLOGO SÓLO ES POSIBLE CON LA INCLUSIÓN DE TODOS</b>	<b>49</b>
Cuba en el Sistema Interamericano	
<b>III.- PAZ EN EL HEMISFERIO</b>	<b>53</b>
1. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAAP)	
2. Negociación entre Belize y Guatemala y la Misión en la Zona de Adyacencia	
3. El conflicto entre Ecuador y Colombia	
4. Costa Rica y Nicaragua	

<b>IV.- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. LOS USOS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA</b>	<b>61</b>
1. Nicaragua, la facilitación del proceso de diálogo	
2. Bolivia, el acompañamiento del proceso electoral (2005)	
3. Ecuador, el restablecimiento de la Corte Suprema de Justicia	
4. Haití, la asistencia técnica para el proceso electoral	
5. Bolivia, acompañamiento de la Negociación Constitucional (2008)	
6. Guatemala, el caso Rosenberg	
7. El golpe de Estado en Honduras	
8. Crisis institucional en Paraguay	
<b>V.- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. PROGRAMAS DE LA OEA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>75</b>
1. Ciento cinco observaciones electorales en diez años	
2. Cooperación electoral	
3. Gestión de Calidad. La ISO 9001:2008 y la creación de la Especificación técnica ISO/TS 17582:2014	
4. Derecho a la identidad, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)	
5. Diez mil facilitadores judiciales abriendo camino a la justicia	
6. Combate a la corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y su Mecanismo de seguimiento (MESICIC)	
7. Fortaleciendo la calidad del gobierno, El Programa de Gestión Pública Efectiva y el Mecanismo Interamericano (MEGICEP)	
<b>VI.- DIMENSIÓN DE GÉNERO</b>	<b>99</b>
<b>VII.- DERECHOS HUMANOS</b>	<b>107</b>
1. Modernizar y fortalecer el Sistema	
2. Cada vez más activos	
3. Problemas pendientes	
<b>VIII.- DESARROLLO INTEGRAL</b>	<b>115</b>
1. El Diálogo regional e interagencial	
2. Inclusión social	
3. La Carta Social de las Américas y las convenciones contra la discriminación	
4. Triplicando el número de becas	
5. Hacia un sistema educativo regional	

6. El carácter crucial de la competitividad
7. Cambio climático, energía y medio ambiente
8. La migración en las Américas
9. La juventud como protagonista: La experiencia del YABT

**IX.- LIDERAZGO ANTE EL PROBLEMA DE LAS DROGAS 145**

1. El Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas y su impacto
2. La acción colectiva de la OEA
3. Algunos consensos
4. La acción permanente de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
5. El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)

**X.- SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL 161**

1. La seguridad pública
2. Un intento de reducción de la violencia
3. Desminado y destrucción de armas
4. Ampliando la acción contra el terrorismo y las nuevas amenazas
5. La Junta Interamericana de Defensa

**XI.- UNA GESTIÓN NUEVA Y TRANSPARENTE:  
LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 175**

**DOCUMENTOS ANEXOS 181**

- Una Visión Estratégica de la OEA, Segunda Entrega, Abril 2013
- Informe sobre la Carta Democrática Interamericana. Presentado por el Secretario General, Abril 2007

**H**a pasado una década desde que José Miguel Insulza asumió su cargo como Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y no cabe duda que la región tiene mucho que agradecerle por la labor cumplida.

No fueron años fáciles. Como suele ocurrir, en ese lapso varios países de la OEA y también el Sistema Interamericano, enfrentaron momentos de tensión, que en ocasiones pusieron en riesgo la estabilidad interna y el ejercicio de la democracia. En otros casos se vio alterada la relación entre algunos Estados, que debe ser de paz y hermandad. En todas esas situaciones, la OEA fue llamada a intervenir y siempre se dejó sentir el llamado al diálogo y la voz conciliadora de su Secretario General.

Los resultados han sido positivos. Aunque todavía hay muchos desafíos pendientes, probablemente nunca el continente había vivido un período como el actual, en el cual, salvo episodios puntuales, impera la paz, la estabilidad y la institucionalidad. La democracia, con una sola excepción, y a pesar de ciertos populismos y uno que otro incidente, se ha asentado en la región y además, prácticamente han desaparecido los conflictos.

También es importante destacar que en este decenio se registraron relevantes avances en el fortalecimiento de las actividades de cooperación entre los países del continente y en el proceso de restructuración y modernización de las capacidades de gestión y control interno de la Secretaría General.

En lo político, en tanto, su mirada estratégica del acontecer regional y, por qué no decirlo, su audacia, lo llevó a ver en el aislamiento de Cuba un obstáculo a superar para cumplir el objetivo de reunir a todos los países de las Américas. Fue así que en el año 2009 puso el tema en la agenda regional, hasta que en la Asamblea General de San Pedro Sula, en Honduras, la OEA levantó la suspensión que 47 años antes había impuesto al gobierno de ese país.

En medio de no pocas posiciones contrarias, tuvo la virtud de abrir el camino para que los 35 países independientes de nuestro continente, puedan estar hoy sentados en una misma mesa, con la esperanza de que Cuba inicie

pronto su transición hacia la democracia. Con este paso, la OEA dejó atrás la Guerra Fría y permitió, además, sentar un precedente valioso que contribuyó a la decisión del gobierno de Estados Unidos de normalizar su relación bilateral con el gobierno de La Habana.

Podemos decir entonces, que la de hoy es otra OEA, más unida y más democrática. Este tránsito lo hizo de la mano de José Miguel Insulza, quien se ganó críticas y aplausos por un estilo que siempre lo ha caracterizado: buscar puntos de equilibrio y acercar posiciones a través de la vía del diálogo sincero, abierto y constructivo.

Lo anterior no son falsos elogios. Lo conozco muy bien. Trabajé con él y sé que es un buscador de consensos, atributo que mostró, incluso en circunstancias muchos más desafiantes, cuando fue uno de mis más cercanos colaboradores como ministro de Relaciones Exteriores, primero, y como ministro Secretario General de la Presidencia, después. Su carácter y entereza han marcado su trayectoria, no sólo en la OEA en los últimos diez años, sino durante todo su paso por el servicio público.

Sin perjuicio de lo anterior, creo necesario aprovechar esta tribuna para expresar la necesidad de que los gobiernos de América se comprometan con mucha más fuerza en el fortalecimiento de la OEA, que tiene la virtud de ser el único organismo hemisférico donde están presentes todos los Estados del continente.

Para ser justos, a pesar de las críticas que muchas veces se le hacen, a veces justas, la OEA sigue siendo una institución más grande que cualquier otra instancia de integración que se haya creado en la región y posee, además, una Carta Democrática, una respetada Comisión de Derechos Humanos y cuenta con más de una docena de agencias especializadas en drogas, seguridad ciudadana y educación.

No obstante, son los propios gobiernos los que con sus decisiones y actitudes muchas veces demuestran una inquietante falta de voluntad para respaldar e impulsar la OEA, olvidando que esta, al igual que cualquier otra organización internacional, es lo que los gobiernos quieren que sea, pues no se trata precisamente de un ente autónomo.

Tengo la convicción de que los valores en que se basó su creación deben continuar inspirando su acción en el futuro y es de esperar que todos los Estados del hemisferio trabajen por lograr una OEA renovada y activa, que sea un instrumento eficaz para encarar los problemas y tareas de los actuales tiempos, así como para fortalecer la gobernabilidad, la democracia, los derechos humanos, el libre comercio y el combate contra las drogas, el crimen y la corrupción.

Esa fue la preocupación que marcó los diez años de José Miguel Insulza en la Secretaría General de la OEA, en la que una vez más demostró su capacidad para afrontar serios desafíos, absorber reveses críticos y cosechar resultados positivos, así como también su potencial para contribuir a lograr un orden de libertad, paz y justicia.

Me alegra y enorgullece decir que un chileno ha hecho tan grande aporte al continente.

**EDUARDO FREI RUIZ TAGLE**  
Ex Presidente de Chile, 1994-2000

**S**i es verdad que la década de los 80 y parte de los 90 se conocieron como “décadas perdidas”, no es menos cierto que el período histórico que se extiende desde finales del siglo XX hasta nuestros días será recordado por los extraordinarios avances que se lograron en el continente en los ámbitos político, económico y social.

Las dictaduras impuestas en casi todos los países de la región fueron responsables del aniquilamiento de las instituciones republicanas, la violación sistemática de los derechos humanos y el deterioro de nuestra vida cultural. Lo que muchos olvidan es que las dictaduras también dieron lugar a un extraordinario proceso de desorganización económica y social que ayudó y fue ayudado por la represión política. Al cabo de las largas dictaduras, muchos países se encontraron sin industrias, con una macroeconomía frágil, relegados a una función subalterna y en un mundo sumergido en un profundo cambio. Muchos pudieron crear centros de riqueza y modernidad a costa de la sobreexplotación de los trabajadores y del pueblo pobre, con lo cual aumentó la marginalización social.

Se gobernaba solamente para un tercio de la población. Las clases populares, en prácticamente toda la región habían sufrido golpes terribles en sus formas de representación sindical y partidista. El mundo laboral quedó desregulado y empobrecido. Por otro lado, gran parte de las élites locales, indulgentes o no ante el autoritarismo, perdieron la fuerza e importancia que antes tenían, y se encontraron carentes de estrategias y capacidad para dirigir.

Resulta, pues, prodigioso que, en poco más de una década, el continente haya sabido retomar conscientemente el camino de la democracia política. Lo más importante es que millones de hombres y mujeres han sido capaces de combinar este retorno con progresos significativos en el terreno de la democracia económica y social.

José Miguel Insulza vivió intensamente ese nuevo período. Pudo vivirlo porque sufrió la terrible experiencia de ver a la izquierda derrotada en 1973, el cruel período de la dictadura de Pinochet y después el proceso de reconstrucción institucional de su país, en el que desempeñó un destacado papel.

Para José Miguel Insulza, la democracia no es un conjunto de conceptos

sacados de un manual de ciencias políticas, sino más bien una experiencia llena de trampas que exigen inteligencia y paciencia.

Cuando fue propuesto como candidato para la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, mi Gobierno no titubeó en apoyarlo decididamente, y me propuse transmitir a mis colegas Presidentes del continente nuestro entusiasmo por esta candidatura. Anhelábamos una OEA distinta de aquella entidad marcada por la Guerra Fría. Una OEA más cercana de la que había dirigido el brasileño Baena Soares, en donde la búsqueda de la paz se sobrepuso a los prejuicios ideológicos.

La gestión de José Miguel Insulza al frente de la OEA satisfizo las expectativas. La diversidad de caminos que siguieron los pueblos de nuestro continente en su anhelo por consolidar la democracia estuvo lejos de ser una repetición monótona de escenarios políticos.

Esta diversidad más bien dio lugar a una nueva complejidad en la que las antes excluidas clases populares participaron notablemente en el proceso político. Esta participación indudablemente es siempre conflictiva pero, al fin y al cabo, los conflictos son parte esencial de la democracia.

El compañero Insulza, como líder de la OEA, supo estar atento a las transformaciones que sufrió nuestro continente en los últimos años. Cuando pudo, procuro que su actuar fuese preventivo, se guió por el respeto a la democracia y a la soberanía de la región. El contenido de este libro pone de manifiesto su esfuerzo, su capacidad de trabajo y su dedicación a una causa común.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Ex Presidente de la República Federativa del Brasil, 2003-2010



# PRESENTACIÓN

Este libro es el balance de mi gestión de 10 años en la Secretaría General de la OEA. Ese balance nunca es completo: son tantas las acciones que se realizan en cada año de gestión, que sería imposible reproducirlas en un número limitado de páginas. Por lo demás, la entrega de memorias anuales en cada Asamblea General Ordinaria registra todas esas tareas.

Este balance es una síntesis y una reflexión. Debe hacer un recuento de lo medular; debe permitirnos resumir resultados y limitaciones; debe explicar cuánto ha cambiado la OEA en esta década; y, sobre todo, debe responder a la pregunta de cómo todo ello la habilita para continuar su camino.

Para ello, me concentraré en tres aspectos: i) la visión que presidió nuestro trabajo en la Secretaría General, a partir de una evaluación de la situación actual del hemisferio; ii) los hechos principales que marcaron la década y la forma en que los enfrentamos y; iii) los principales programas implementados en virtud de esa visión.

Ése es el contenido de estas páginas; en ellas no está todo, sino lo que considero principal de este decenio en la Organización de los Estados Americanos. Comienzo por explicar, en la Introducción, mi visión acerca de la forma en que ha cambiado el continente antes y durante esta década y de lo que debe ser la OEA dentro de esta nueva realidad. Aunque he expuesto muchas veces las principales ideas al respecto, una síntesis de ellas es necesaria para fundamentar mi Visión Estratégica dentro de la cual se ordena nuestra acción.

Los capítulos están ordenados en la misma lógica de la Visión Estratégica que presenté, las principales acciones y programas que, con el apoyo de los Países Miembros y observadores, he llevado a cabo en la Secretaría General. A través de ellos es posible entender mejor las muchas actividades que desarrolla la OEA en su sede y en los Países Miembros, entrando así en contacto (en temas

de derechos humanos, observaciones electorales, facilitación judicial, misiones de paz, etc.) con muchos miles de ciudadanos en las Américas. Eso marca la diferencia real entre esta Organización y cualquier otra entidad política del continente.

Debo reiterar dos limitaciones: no están todas las actividades, sino sólo aquellas que reflejan de manera más plena nuestra Visión Estratégica; y no están las actividades de los organismos autónomos – El Instituto del Niño, la Niña y Adolescentes; la Comisión Interamericana de Puertos; la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos – porque ellos no constituyen propiamente organismos de la Secretaría General, aunque desde la Secretaría General se atiendan sus necesidades. A estos organismos y sus directivos agradezco la coordinación y disposición al diálogo con la Secretaría y el Consejo Permanente que han demostrado en estos años.

Por último, aunque este es un balance sobre temas sustantivos, hemos incluido un breve capítulo acerca de la forma en que se ha reformado la estructura y gestión de la Secretaría General en los últimos diez años, acorde con los nuevos desafíos políticos, tecnológicos y de transparencia. Esta es una OEA mucho más organizada que hace diez años, que responde con más rapidez y efectividad a las demandas que recibe cotidianamente de todos los demás integrantes del diálogo interamericano.

Pero sigue teniendo una característica, que algunos definen como una debilidad, pero que veo como parte de su naturaleza: depende material y políticamente del apoyo permanente de sus Estados Miembros. En un balance global, creo que hemos contado con ese apoyo, que agradezco muy sinceramente.



José Miguel Insulza



**Sede principal de la OEA, Washington DC**

- 23 -

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> DR © 2017. Organización de los Estados Americanos  
<http://www.oas.org/es/>

Libro completo en: <https://goo.gl/8a1kQf>

# INTRODUCCIÓN

## Una Visión Estratégica de la OEA

### I

Cuando iniciamos nuestra gestión en la Secretaría General, en Mayo de 2005, América Latina y el Caribe empezaba a vivir un ciclo positivo, caracterizado por un mayor crecimiento económico, con repercusiones sociales de importancia y con gobiernos democráticos más estables que en la década anterior.

En efecto, la región experimentó en las últimas décadas transformaciones sustanciales, tanto en lo político-institucional como en lo económico y social. Pero la década reciente se diferencia sustancialmente de las anteriores, por cuanto fue un período de crecimiento económico mucho mejor que en el período inmediatamente anterior. El promedio agregado de 5% del período 2002 – 2008 pudo no ser tan espectacular comparado con otras regiones, pero fue por primera vez superior al promedio de la economía mundial y a la suma del crecimiento de las últimas dos décadas del siglo pasado; y algunos países experimentaron crecimientos mucho más altos en varios años del mismo período.

Lo anterior trajo consigo cambios sociales y políticos de importancia. El mayor crecimiento económico generó más empleos y, gracias a adecuadas políticas sociales, mejoró la vida de muchos habitantes de la región. Alrededor de 70 millones de personas salieron de la pobreza en América Latina y el Caribe, gracias a la creación de empleos y a los exitosos programas de transferencias condicionadas y micro crédito implementados por los gobiernos. La tasa de pobreza cayó de un 42% a un 28%, una mejoría notable aunque la cifra sea aún muy alta para una región de ingresos medios. Hubo una reducción marginal de la desigualdad en los ingresos, que continúa siendo el mayor obstáculo para el mejor desarrollo de América Latina. Revisiones recientes del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio revelan un buen desempeño de los gobiernos de la región también en este plano.

Parte importante de los éxitos del decenio tuvo que ver con una mejor gestión de los gobiernos, cuya ineeficacia muchas veces fue esgrimida para explicar crisis anteriores. En la última década los gobiernos fueron más estables, las transferencias de poder mucho más normales y, en ese marco, la conducción macroeconómica mejoró sustancialmente, como quedaría en evidencia antes y durante la Recesión de 2008-2009. Con muy escasas excepciones, los países



**Secretario General Insulza y Presidente Barack Obama en visita oficial a Chile, 2011**

actuaron con prudencia fiscal y se hizo uso de las reservas acumuladas para implementar políticas anti cíclicas y mitigar así el impacto de la crisis. El sector bancario demostró estar mucho menos expuesto en el Sur que en el Norte y las operaciones de rescate no fueron necesarias.

A las mejoras económicas y sociales se unieron cambios políticos perceptibles, aunque no similares, en muchos países. Tres procesos paralelos caracterizaron este período.

Por una parte, se asentaba la legitimidad de origen y la estabilidad de las democracias. Aún cuando la democracia había regresado a la región en las décadas pasadas, la estabilidad política no había acompañado muchas veces a esos procesos. En esta década, todos los países miembros de la OEA tuvieron elecciones competitivas y transparentes, con numerosas alternancias en el poder, mientras aumentaba la estabilidad de los gobiernos.

En segundo lugar, se generó como nunca una mayor diversidad política entre los países que, proclamando una común adhesión a la democracia, presentaban interpretaciones, o al menos énfasis distintos, de sus contenidos. Ello se formalizó con el surgimiento, por primera vez, de una organización de países que proclaman una afinidad ideológica que otros no comparten.

En tercer lugar, la formación de la UNASUR y la CELAC, así como el término no exitoso de las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, consagraron una tendencia a la creación de organismos subregionales de integración (NAFTA, SICA y CARICOM ya existían desde décadas atrás) antes que hemisféricos.

Con el tiempo se demostraría que América Latina y el Caribe, aunque habían librado la recesión, no eran inmunes al período de crecimiento lento que la sucedería. Pero la atmósfera política que se vivía en ese momento en la región – a diferencia del Norte y otras regiones de la tierra, convulsionadas en lo político y/o lo económico-, generó una importante sensación de progreso. La “década de América Latina” pasó a ser una frase común en la prensa internacional. El hecho de que su mayor crecimiento fuera producto de aumentos sustantivos de

su comercio exterior fortaleció la necesidad de tener una mayor presencia en el mundo.

El ciclo fue distinto en América del Norte. Si bien la economía de Estados Unidos mantuvo niveles aceptables en los primeros años de la década, la recesión global que se inició en septiembre de 2008, tuvo un impacto mucho mayor en el norte y en el mundo desarrollado. Igualmente, desde septiembre de 2001, las prioridades de los países del Norte del Hemisferio se situaron, como era casi natural, en otras regiones de conflicto. América Latina y el Caribe, a pesar de sus muchos problemas, presentaban un riesgo mucho menor que otras zonas en continentes más remotos. En suma, mientras el Sur del hemisferio experimentaba enormes cambios, las prioridades de los países del Norte se situaban en otras partes del globo.

Al mismo tiempo, los países de América Latina, especialmente los de América del Sur, se abrieron más hacia Asia y especialmente a China, mientras buscaban también fortalecer sus relaciones tradicionales con Europa. El aumento de las exportaciones de la región a China, la mayor llegada de inversiones de ese país al hemisferio y la suscripción de acuerdos económicos y de libre comercio entre algunos países de América Latina y el Caribe y otras regiones hicieron visible una realidad prevista desde décadas pasadas: una diversificación de las relaciones en la región que no es contradictoria con la relación hemisférica, pero que le resta el carácter de exclusividad que tuvo a mediados del siglo pasado.

Sin embargo, la mirada a otras regiones no debe llevarnos a pensar, por razones puramente ideológicas, que ello sirva para restar importancia a la relación hemisférica entre América Latina, el Caribe, Estados Unidos y Canadá.

Este hemisferio llega ya a 1000 millones de habitantes; vinculados entre sí por un comercio mucho más equilibrado que el que existe con otras regiones; con inmensas fuentes de energía y recursos naturales; con crecientes lazos humanos y culturales, producto de una acelerada migración, sobre todo del sur hacia el norte. Sería absurdo pretender una mayor inserción global sin seguir desarrollando una relación madura con la principal potencia de nuestro propio hemisferio, que es además una cuarta parte de la economía mundial.

Al contrario, se debe buscar fortalecer la relación hemisférica sobre la base de lazos de comercio, inversión, migración y seguridad. Sobre la base de los valores de democracia, libertad y defensa de los derechos humanos que compartimos. Y sobre la base de la institucionalidad que nos hemos dado hace décadas en la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cumbre de las Américas y las demás instituciones del Sistema Interamericano.

En suma, es indudable que existe, como veremos a continuación, amplio espacio para una política hemisférica y un conjunto de temas de interés común



**Ban Ki-Moon visita sede de la OEA, 2013**

que unen a todos los países de América. Pero también es verdad que los resultados de la década han tenido efectos políticos importantes y permanentes en las relaciones interamericanas. Muchos de esos cambios ya venían de las décadas anteriores, especialmente a partir de la ampliación del Sistema Interamericano con el ingreso de Canadá y las nuevas naciones del Caribe, del fin de la Guerra Fría y de los avances de la democracia. Pero conjugados estos procesos con el fortalecimiento económico y político de la década, todo ello dio lugar a un nuevo optimismo, a una mayor confianza en las potencialidades de la parte sur de América, especialmente para ampliar sus relaciones con otras regiones, y a una mayor exigencia de igualdad en las relaciones hemisféricas.

El espacio de diálogo y concertación que denominamos Sistema Interamericano, con la Organización de Estados Americanos en su centro, ha cambiado sustancialmente. No es sólo un cambio de prioridades, sino algo más profundo: ha cambiado la forma en que los países conciben esa unidad y las condiciones que ponen para alcanzarla. Por un lado está la exigencia democrática a la que todos se han obligado. Pero también existe la demanda de que no haya, en el Sistema Interamericano, el predominio de unos sobre otros y que todos sean incluidos y respetados.

## II

**E**n el documento “Una Visión Estratégica de la OEA (Segunda Entrega), que presentamos al Consejo Permanente a comienzos de 2011, se enumeraron los pilares de la Organización, que luego los Estados Miembros consagraron más definitivamente en una Asamblea General Extraordinaria en 2014.

Pero antes de ello, definimos lo que, a nuestro juicio, debe ser la OEA en este nuevo siglo: “Una Organización inclusiva, de países soberanos, diversos y legitimados por la democracia, que actúan sobre la misma agenda hemisférica, en plena igualdad, es la exigencia de la OEA del Siglo XXI, muy lejana de lo que demandaba aquella que nos impuso la Guerra Fría”.

Hay en esta definición la constatación de un hecho definitivo: los parámetros que rigieron las relaciones entre los Estados del Hemisferio hasta la última del década del Siglo XX ya no pueden contener nuestra unidad en los nuevos tiempos. La OEA del Siglo XXI se funda en tres principios: inclusión, soberanía y democracia. Estos principios no son completamente nuevos. De hecho están presentes ya en la Carta de la Organización; pero numerosas veces no fueron respetados y las distorsiones de la Guerra Fría dieron lugar a la exclusión, la intervención y la dictadura. Es esto lo que hoy ha cambiado definitivamente. La igualdad de los Estados, que antes era una ficción jurídica útil, es ahora una demanda de todos los países de la región.

Estamos convencidos de que, más allá de las circunstancias cambiantes, la OEA sigue siendo, con mucho, el organismo político más relevante del continente americano. Y esa relevancia se mantendrá si somos capaces de respetar efectivamente los tres principios señalados y si, cuando se produzca una incompatibilidad, actuamos de común acuerdo para restablecer la armonía, de manera siempre multilateral y jamás mediante la imposición.

La OEA no es ya el único organismo multilateral existente en nuestra región. Como producto de la propia evolución del hemisferio, han surgido, como decíamos antes, otras entidades regionales como CELAC. Este organismo, que es la agrupación subregional de más reciente creación, ha nacido con la intención de dotar a los Estados de América Latina y El Caribe, homogéneos por muchas razones, de una sola voz para dialogar con otros continentes y participar con un peso mayor en la política global. En esa función, como los restantes organismos subregionales del continente, CELAC es complementaria de la OEA, que es la organización que vincula a todas las subregiones del hemisferio y que, dada la heterogeneidad que le es inherente, busca principalmente el diálogo entre ellas y no representarlas con una sola voz ante el resto del mundo.

La vigencia de la OEA no se plantea entonces, en esta década de profunda transformación, como un conflicto de competencia con organismos o mecanismos que han sido creados para otras funciones; sino como una definición

**Presidente de Cuba Raúl Castro y Secretario General Insulza, Cumbre de las Américas Panamá, 2015**



más clara de nuestras propias prioridades. Si bien ya pasaron los tiempos de definiciones panamericanas,

generadas desde un solo país, como el Buen Vecino o la Alianza Para el Progreso, hay condiciones para definir una sustantiva agenda común. Así lo entendió el propio Presidente Barack Obama cuando definió su disposición, en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago de 2009, a "hacer política con ustedes y no para ustedes".

La Organización de los Estados Americanos sigue siendo el referente internacional principal del diálogo político de todos los países de América, el lugar al que todos vienen y desde el que todos hablan, aún con voces opuestas y disidentes. Y si ello es así es porque la OEA nunca ha permanecido igual, sino que ha sabido adaptarse constantemente a los enormes cambios que esta región ha experimentado en cada etapa de su historia. Fueron nuevos desafíos los que, negativa o positivamente, obligaron siempre a la transformación.

Fue la evidencia de que nuestro continente no tenía grandes desafíos de seguridad externa común que enfrentar y, en cambio, es afectado por la expansión del delito y la violencia, así como por catástrofes naturales que no controlamos, lo que nos llevó a la Declaración de México sobre Seguridad en las Américas en 2003 y a la creación de nuestra Secretaría de Seguridad Multidimensional algunos años más tarde durante mi mandato.

Fueron los crímenes de las dictaduras que proliferaron en América del Sur hace unas décadas, así como las guerras de Centroamérica, las que hicieron imperiosa la instalación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la firma posterior de la Convención y la instalación de la Corte.

El área de desarrollo no existía cuando nació la OEA, pero como producto de nuestra experiencia, se hizo indispensable para enfrentar los muchos problemas económicos, sociales y ambientales de este continente, tan rico en recursos como injusto en su distribución.

Fue la lucha denodada de nuestros pueblos por la democracia la que hizo que esta forma de organización política y su amplia definición se implantaran, desde hace tres décadas, como el principal motivo de unidad de nuestra Organización. Lo que antes era una aspiración retórica de algunos documentos

se convirtió en un derecho de todos los pueblos de América y en una obligación de sus gobiernos, como reza el artículo inicial de nuestra Carta Democrática Interamericana.

Nuestra acción de estos años se ha fundado en la constatación de que es posible proyectar hacia el futuro nuestra historia de más de un siglo de convivencia pacífica, en un esfuerzo colectivo por enfrentar los desafíos del presente que pueden sintetizarse en la necesidad de impulsar la democracia, la seguridad y el desarrollo de los pueblos de las Américas. La OEA podía cambiar, porque lo había hecho antes, cuando otros cambios de agenda fueron necesarios. Esa convicción está en la base de la nueva visión estratégica que propusimos y hemos intentado llevar adelante en estos años.

### III

**P**ara llevar adelante esta Visión Estratégica, nos hemos basado en las importantes fortalezas que tiene la OEA. En primer lugar, tiene una historia, una fuerza y una visibilidad que nadie puede dejar de reconocer. Incluso, aquellos que pregonan día a día “la crisis de la OEA” o la necesidad de “superar la OEA”, no pueden dejar de usarla cotidianamente como referente. Y muchos de ellos concurren a la OEA apenas tienen necesidad de encontrar un espacio abierto, visible y con un auditorio numeroso, diverso y de largo alcance donde exponer sus ideas y problemas. Saben que no hay otro lugar donde ir, donde puedan llegar a tantos y donde se les escuche con respeto.

La OEA es, además, la depositaria de todo el derecho de las Américas. Aquí se han suscrito y están depositados todos los principales instrumentos jurídicos que hasta hoy rigen las relaciones entre nuestros Estados. Son alrededor de 200 Tratados, que incluyen la propia Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Protocolo Complementario de San Salvador, sobre Derechos Económicos y Sociales, la Convención de Belén do Para sobre Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención Interamericana sobre Discapacidad, las recientes Convenciones contra Todas las Formas de Discriminación y contra el Racismo, la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social de las Américas y la Declaración de México sobre Seguridad Multidimensional.

Depositados en nuestra Secretaría están también los instrumentos que crean el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, la Comisión Interamericana de Mujeres, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano del Niño

la Niña y Adolescentes, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Panamericano de Historia y Geografía, y otras.

En suma, la OEA es la depositaria del Derecho y la institucionalidad de las Américas. Un derecho e institucionalidad que hoy están vivos y activos y que queremos fortalecer cada día. Por aquí pasa nuestra columna vertebral; todo lo que hemos soñado y realizado juntos los pueblos de las Américas, del Norte, el Centro, el Caribe y el Sur.

Además, existe una agenda hemisférica. Definirla con claridad y de acuerdo a los tiempos que vivimos ha sido tarea central de la Secretaría General, que además debe, de acuerdo a la Carta de la OEA, encargarse de su cumplimiento. En la definición de esa agenda se materializa efectivamente la Visión Estratégica, pasando de los enunciados generales a las políticas y programas concretos.

Para definir prioridades en el período 2005 – 2015, usamos varios criterios. En primer lugar, que se tratara de temas hemisféricos, entendidos de dos maneras. Hay asuntos que sólo pueden ser tratados en la OEA, como el comercio hemisférico, las migraciones, el problema del medio ambiente, el narcotráfico y el crimen organizado. Están también aquellos que la OEA ha retenido y forman parte del acervo desarrollado a lo largo de los años, como los temas de los derechos humanos y la observación electoral. Pretender tratarlos en otro ámbito sería redundante o carecería de credibilidad. Si alguien pretende inventar, en otro ámbito, una Comisión de Derechos Humanos para el hemisferio o una parte de él, esa propuesta no será creíble. Cuando la OEA envía Misiones de Observación Electoral (consagradas por lo demás en la Carta Democrática) todos esperan el veredicto de esa Misión y no el de otros organismos que también envían las suyas. Algo parecido ocurre con el tema de la corrupción, en que damos seguimiento a la Convención Interamericana sobre el tema. Ahora bien, así como hay asuntos que sólo pueden ser tratados en la OEA, existen otros que son más propios de cada subregión y que pueden y deben ser tratados por entidades subregionales. Por lo mismo no las incluimos en la definición de prioridades para el período y adoptamos una actitud de cooperación hacia aquellos organismos subregionales que decidieran emprenderlas como propias.

En segundo lugar, la agenda está fijada por los grandes desafíos. Los pilares de la Organización son permanentes; pero cada uno tiene un contenido específico en cada período histórico. La concreción programática de los pilares está en la agenda y está en consonancia con los desafíos que nuestra región enfrenta en cada momento. Un ejemplo puede ser útil para explicarlo: cuando se creó la OEA, en plena Guerra Fría, el pilar de la seguridad se refería principalmente a la defensa colectiva en casos de agresión externa; hoy el pilar aún existe, pero su contenido apunta mucho más hacia los temas de la seguridad pública, el narcotráfico y las nuevas amenazas, que no figuraban en las definiciones de 1948.



*Ex Presidente de Uruguay José Mujica y el Secretario General Insulza*

En la mayoría de nuestros Países Miembros, los principales desafíos están relacionados con la gobernabilidad democrática. Pero el asunto no es ya recuperar la democracia, sino en asegurar que ella esté en condiciones de alcanzar los resultados que sus pueblos reclaman; y que los gobiernos no sólo sean elegidos democráticamente, sino que gobiernen democráticamente.

Consideramos, para nuestra definición de objetivos, cuatro desafíos.

El primero de esos desafíos está en la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Es verdad que nuestra región no es la misma de hace tres décadas, que el crecimiento económico ha permitido reducir la pobreza y ampliar la perspectiva de una vida mejor para muchos habitantes del continente. Sin embargo estos logros no han tenido, por sí solos, el efecto de convertir a nuestras sociedades en más igualitarias. La cantidad de pobres ha disminuido sustancialmente pero este mal, incompatible con la verdadera democracia, aún aqueja a más de 167 millones de latinoamericanos. Y, por encima de ellos, se extiende una franja que alcanza a un tercio de la población total de América Latina que vive con un ingreso de entre 4 y 10 dólares diarios. Ellos ya han salido de la pobreza pero difícilmente podrían ser calificados como "sectores medios". En realidad, son muchos millones de "no pobres", que se sitúan en una zona de ingreso que los hace aún extremadamente vulnerables.

La enorme injusticia que existe en nuestros países en la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes sociales, daña gravemente el tejido democrático. Se trata de un problema de todos, pues los países más desarrollados de la región también se enfrentan a condiciones crecientes de desigualdad y acumulación de la riqueza en manos de pocos hogares, al tiempo que excluyen a importantes sectores de su sociedad. Y, sin negar que la forma en que se distribuyen los recursos materiales está en el corazón de esa desigualdad y exclusión, se debe admitir que ambas condiciones no se expresan solamente en ella, sino también en la discriminación de clase, de raza, de género, de origen geográfico, de distinta capacidad física y otras que, practicadas de modo de afligir a todos o casi todos los miembros del grupo afectado, la convierten en un fenómeno incompatible con los ideales democráticos.

El segundo desafío es el crecimiento económico sustentable. El actual ciclo de crecimiento, aunque contó con el apoyo de buenas políticas económica, se ha basado en los buenos precios de las materias primas que han crecido a un ritmo mucho más rápido que las economías en general.

Esta tendencia parece estar llegando a su fin. La CEPAL redujo recientemente su estimación de crecimiento para la región este año a 2,2 %, siguiendo predicciones similares de otras organizaciones económicas internacionales. A pesar de que las previsiones para el próximo año son ligeramente mejores, son los crecimientos más bajos desde hace varios años -a excepción de 2009-, y están por debajo de los proyectados para la economía mundial en su conjunto y también del crecimiento proyectado para otras economías emergentes y en desarrollo.

Todo esto ha sucedido antes en la historia de América Latina: períodos de alto crecimiento seguidos por largos períodos de estancamiento o bajas tasas de crecimiento. Varias razones se han dado para esos ciclos negativos: la falta de inversión interna sostenida, infraestructura inadecuada y la falta de una mano de obra bien formada, acompañadas por la acumulación excesiva de la riqueza por una pequeña clase alta, más propensa al consumo que a la inversión productiva.

La mayoría de estas limitaciones todavía existen en la región. Ahorro e inversión siguen siendo insuficientes y tienen repercusiones negativas en la creación de empleo. A pesar de que las exportaciones han crecido enormemente en el último período, América Latina aún no está totalmente insertada en la economía global y los procesos de integración económica subregional parecen haberse estancado en la última década.

Diversificación de las exportaciones, la mejora de la competitividad del sector productivo y la sostenibilidad de la deuda son esenciales para las perspectivas de crecimiento de la región a largo plazo. Fortalecimiento de la cooperación horizontal, el intercambio de mejores prácticas, y la adopción de iniciativas orientadas a la mejora de las políticas públicas y el desarrollo

de la capacidad institucional son clave para apoyar el avance de los objetivos nacionales de desarrollo. De la misma manera como lo es asegurar de que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) -que representan más del 90 % de todos los negocios en el Hemisferio, y emplean a cerca del 70 % de los trabajadores-, estén plenamente integrados en el tejido y el desarrollo del cálculo productivo de los países.

Un tercer desafío es el crimen especialmente el crimen organizado las drogas y la trata de personas, vistos como graves amenazas para nuestra región. Algunos países de América Latina y el Caribe tienen tasas de homicidios cuatro veces superiores a la media mundial. Esas tasas son, en algunos de sus países, las más altas del mundo. La creciente presencia del crimen organizado se constituye en una amenaza para la vida democrática y el número de americanos que se encuentran en las cárceles supera también al de cualquier otro hemisferio.

El aumento del narcotráfico, con sus secuelas de lavado de dinero y otros negocios criminales de alta rentabilidad, como el tráfico de armas y de personas, ha dado origen a verdaderas corporaciones criminales que hoy contienden entre sí por el control de áreas de nuestros territorios y llegan a disputar, con armamento importado ilegalmente, el monopolio de la fuerza de nuestras policías y ejércitos. Ello vulnera la democracia y produce enormes daños en un continente que en casi un siglo no ha tenido conflictos bélicos mayores y debería caracterizarse como una zona de paz.

La corrupción, por su parte, mal endémico en algunas de nuestras sociedades, es el terreno fértil para la penetración política del crimen organizado, que no trepida en recurrir al delito para enfrentar al que lo combate, pero tampoco en comprar al que está dispuesto a corromperse.

Pero la corrupción no es un delito derivado de la criminalidad organizada. Es un crimen en sí que nos acompaña desde hace mucho tiempo, que nuestras sociedades y gobiernos no consiguen abatir y que, además, al generar desconfianza en los ciudadanos, inevitablemente daña a la democracia. La indignación pública con la corrupción se debe a que la democracia que existe en la sociedad obliga a una mayor transparencia y visibilidad. Hoy hay menos espacio para el secreto, para la acción oculta que es caldo de cultivo para la corrupción. Y es ese descontento público lo que hace más necesaria una acción decidida en contra de las malas prácticas en la sociedad y en el Estado. .

Estos desafíos no los resuelve el mercado, por más que la mantención de niveles adecuados de crecimiento económico sea necesaria para enfrentarlos. Requieren de la acción decidida de los gobiernos, de políticas de Estado adecuadas a su gravedad. El fortalecimiento del Estado no sólo es necesario para mantener la gobernabilidad, sino para adoptar políticas públicas y crear servicios públicos que mejoren la condición de los habitantes de América Latina, que cree en la



**Presidente del Estado  
Plurinacional de Bolivia  
Evo Morales, sede de la  
OEA, 2008**

democracia, pero espera que sus gobiernos avancen en la solución de estas carencias y amenazas.

Por ello, el cuarto desafío, sin cuyo abandono los otros no podrán ser superados, es el de la gobernabilidad democrática. Tener gobiernos con legitimidad de origen y estables no significa necesariamente tener gobiernos fuertes. Son, desde luego, más fuertes que hace una década, pero enfrentan hoy múltiples desafíos que provienen de una ciudadanía mucho más empoderada, que exige soluciones que el mundo político no está siempre en condiciones de resolver.

Gobernabilidad democrática es la capacidad de la política para mantener la estabilidad de la democracia, con respeto pleno de los derechos humanos y el Estado de Derecho y satisfaciendo las necesidades de las mayorías nacionales. Es antes que nada ejercer el poder legítimo sin que esa legitimidad de origen del poder, por muy mayoritaria que sea, pueda servir de pretexto para un ejercicio no democrático del mismo. Gobernabilidad democrática significa también que los gobiernos deben ser capaces de gobernar efectivamente. Un gobierno electo democráticamente debe tener el poder y las condiciones de regir de manera efectiva en su país.

Esta capacidad se refiere al Estado de Derecho y también al fortalecimiento de las instituciones políticas y los sistemas de representación. Para ello es preciso que los sistemas políticos permitan una participación amplia y faciliten la formación de coaliciones sólidas y gobiernos mayoritarios. Esto, a su vez, demanda de los partidos políticos una mayor representatividad popular y la capacidad de participar en la formación de esas mayorías.

Finalmente, para que exista gobernabilidad democrática es necesaria la existencia de instituciones públicas permanentes que sean realmente respetadas. Este es probablemente uno de los problemas más difíciles de superar, pues en muchos países de nuestra región las instituciones son ineficientes, están demasiado politizadas o simplemente han perdido respetabilidad. Un poder judicial independiente, un sistema de Control con poderes suficientes, un sistema impositivo justo y transparente y una fuerza policial eficiente y no corrupta son algunas de las instituciones que acompañan a la gobernabilidad democrática.

Por todo ello, desde el comienzo de nuestro mandato, definimos de manera amplia los contenidos de nuestra acción en materia de gobernabilidad democrática. Detrás de tal decisión estaba la certeza de que sólo la ampliación de esa gobernabilidad democrática haría posible el logro de otros objetivos en materia de desarrollo y seguridad. Estos son esos contenidos:

- Diálogo y búsqueda de consensos para la paz y la democracia;
- Fortalecimiento y defensa de la democracia;
- Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
- Igualdad de género como condición esencial de la democracia
- Transparencia y acción decidida contra la corrupción;
- Nuevas políticas para enfrentar el problema de la droga y el narcotráfico;
- Seguridad pública, el crimen organizado y nuevas amenazas;
- Crecimiento económico, competitividad y desarrollo sostenible;
- Inclusión social, educación y lucha contra la discriminación.

Ellas han sido, de acuerdo a nuestra Visión Estratégica, las prioridades del ejercicio de gobernabilidad democrática que hemos llevado a cabo en el período 2005– 2015.

En los capítulos siguientes desarrollaremos estos temas y los principales programas de trabajo a que ellos dan lugar. Naturalmente, existe en ellos amplio campo para la cooperación dentro del Sistema Interamericano. Muchos de estos asuntos son compartidos con otras instituciones, que también tienen mandatos y, a veces, más recursos para trabajar en ellos. Nuestro criterio siempre ha sido el de involucrarnos en asuntos que no sean sólo importantes, sino en los que también podamos hacer un real aporte.

Pensamos que todos los programas aquí expuestos cumplen los criterios señalados: responden a desafíos reales e importantes, tienen un carácter hemisférico y la OEA puede hacer en ellos un aporte fundamental a toda la región. De allí la prioridad que les hemos asignado.



**Secretaria de Estado Condoleezza Rice  
con el Secretario General, 2005**

# I- EL DIÁLOGO ES NUESTRO PRINCIPAL RECURSO

Entre 2005 y 2015 la OEA amplió su condición de foro político de las Américas. La unidad entre todos los países del hemisferio, la más antigua y prolongada entre todas las formas contemporáneas de asociación política regional en el mundo, no se ha logrado merced a una unanimidad ideológica o de criterios políticos entre sus Estados. Se ha logrado porque las diferencias ideológicas y políticas entre éstos han encontrado en la Organización el espacio necesario para ser debatidas y el marco jurídico e institucional que ha permitido su superación en términos pacíficos y de mutua solidaridad y cooperación. Desde 2005 esa capacidad de la Organización de ofrecer un foro político necesario se acentuó y el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA se convirtieron en el espacio en el que los países de la región pudieron abordar y solucionar sus diferencias y conflictos.

La importancia que damos al diálogo parte de la convicción, ya expresada con anterioridad, de que en la OEA ya no es posible la imposición unilateral. Los tiempos de la intervención demostraron su ineficacia antes del fin de la Guerra Fría. La OEA, hemos dicho muchas veces, no es un órgano supranacional, sino multilateral. La famosa frase de Alberto Lleras, señalando que la OEA será lo que sus países miembros quieran que sea, es hoy más verdadera que nunca.

Si incluso para hacer que la democracia retorne a un país que la ha perdido, nuestros recursos son limitados, es obvio que el único camino que queda abierto es el de la cooperación y el diálogo. Cuando hay una crisis, vamos allí donde se produce, pero vamos sin armas a intentar restablecer el diálogo perdido.

La importancia de la OEA no reside en una supuesta capacidad para acallar voces o castigar iniciativas políticas, sino justamente en lo contrario, en su capacidad para permitir que esas voces e iniciativas sean expuestas y ofrecidas. La OEA es esencialmente un foro político que fomenta la unidad y no un organismo encargado de censurar y castigar en función de una determinada posición ideológica o política.

Esa tradición, que ya comenzaron a imponer los anteriores Secretarios Generales, especialmente tras el fin de la Guerra Fría, se acentuó durante esta última década y se expandió hacia otros actores. Lo hemos dicho muchas veces, cuando hay una crisis, todos vienen a la OEA: porque aquí no sólo está la visibilidad, está también la certeza de ser acogido y escuchado.



*Inauguración VII Cumbre de las Américas Panamá, 2015.*

## 1- Las Cumbres de las Américas

Durante estos diez años se realizaron cuatro Cumbres de las Américas, en Argentina, Trinidad y Tobago, Colombia y Panamá. La Cumbre ha crecido como la instancia superior del Sistema Interamericano, con la coordinación de la OEA, cuyo papel se ha ido acrecentando en estos años, y con la cooperación decidida y eficaz de los demás organismos internacionales, que forman el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres.

Las Cumbres han ido ganando legitimidad, porque no sólo han alcanzado logros, sino también han abierto importantes espacios de cooperación entre los países y las instituciones. No hay que olvidar que ha sido en la Cumbre de las Américas donde se alcanzaron acuerdos para concluir la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social; para lanzar la discusión del Área de Libre Comercio de las Américas; para establecer la Relatoría sobre Libertad de Expresión; para crear la Red Interamericana de Protección Social; para realizar el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, para establecer una iniciativa de cooperación energética, para crear una instancia de coordinación y fortalecimiento de la Educación en las Américas. Es en ese marco, además, que la República de Cuba haya sido reincorporada al diálogo hemisférico.

Esperamos, pues, que la Cumbre siga teniendo la continuidad que merece como principal instancia de diálogo del Sistema y que el papel de la OEA en ella se siga fortaleciendo como ha ocurrido en la última década.

## 2- El diálogo de los Estados

Durante estos diez años, cuarenta y tres jefes de Estado o Primeros Ministros de países miembros de la Organización y observadores han visitado la sede y el Consejo Permanente de la Organización. Desde 2005 vinieron a la OEA o participaron en sus eventos oficiales cuatro veces al año en promedio, para hacer oír su voz, exponer sus programas, obtener solidaridad con sus causas o abogar por sus proyectos.

También durante estos años se realizaron numerosas Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General o del Consejo Permanente para exponer o denunciar situaciones producidas en algún país miembro, cada vez que uno o varios de ellos solicitaron el uso de este foro. Algunas de las más recientes Sesiones de esta naturaleza, todas las cuales contaron con la presencia del Canciller del país denunciante, fueron las requeridas por Ecuador para prevenir de la eventual violación de la inmunidad de su embajada en Londres; la de Bolivia para condenar la obstrucción del vuelo que trasportaba a su Presidente en Europa; la de Argentina, para denunciar la situación provocada en su país por la acción de los Fondos Buitres; y la de Venezuela para denunciar la decisión de Estados Unidos de declarar a su país una amenaza a seguridad nacional.

La presencia de Jefes de Estado y de gobierno y de cancilleres validó a la OEA como un foro de debate e intercambio de ideas amplio y democrático, que se fortaleció en la diversidad y no en la unanimidad, desmintiendo así muchas veces a quienes quisieron ver en ella un Organismo al servicio del interés de algún Estado en particular.

*Papa Francisco, El Vaticano 2013*



Numerosos Presidentes, ex Presidentes, Ministros de Estado, Jefes de Organismos Internacionales han participado en nuestra Cátedra de las Américas, establecida hace más de una década, con la generosa cooperación de la Universidad San Martín de Porres, del Perú. Dicha iniciativa ha permitido exponer ideas novedosas en distintos campos del pensamiento en la región, siempre versando sobre asuntos que forman parte de nuestra agenda hemisférica.

### **3- Reuniones ministeriales y eventos especializados**

**D**urante estos años las reuniones de Ministros del hemisferio, que tienen como marco jurídico a la OEA y como secretaría técnica a su Secretaría General, intensificaron sus actividades y ampliaron su cobertura. A lo largo de ese período la Organización ha facilitado y hospedado técnica y jurídicamente reuniones de ministros del Trabajo, Educación, Cultura, Seguridad Pública, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social, Turismo, y Justicia, además de Procuradores y Fiscales Generales.

La OEA es el único organismo interamericano que tiene un enfoque de "gobierno como un todo". Es parte de su razón de ser y constituye un activo único que no se repite en ninguna otra organización regional en las Américas. Dado que la OEA no es una agencia de desarrollo, su posición como un centro donde se reúnen todos los puntos le da una ventaja decisiva en la promoción, formulación y ejecución de programas de desarrollo más integrados.

Ese reconocimiento apoyó el crecimiento en el número de las reuniones ministeriales de la última década. La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral coordina casi una docena de reuniones de Ministros y Altas Autoridades. Procesos ministeriales subrayan el valor singular de la OEA y refuerzan lo que es, tal vez, el enfoque más consultivo y holístico de la formulación de políticas y la toma de decisiones a nivel hemisférico.

Además de estas reuniones ministeriales, durante los últimos años la Organización ha ampliado su capacidad de acogida y servicio a Comisiones y Comités Interamericanos, reuniones de autoridades nacionales y de expertos en diversas materias. Entre las Comisiones, Comités o equivalentes podemos destacar a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas; el Comité Interamericano Contra el Terrorismo; la Comisión Interamericana de

Telecomunicaciones; el Comité de Coordinación de Programas de Cooperación del Sistema Interamericano; el Centro de Estudios de Justicia de las Américas; el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales y la Junta Interamericana de Defensa.

Entre las reuniones de autoridades y expertos no se puede dejar de mencionar, a su vez, al Grupo de Trabajo encargado de Elaborar la Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas; el Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional; la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas; la Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias; las Reuniones de Especialistas Forense; las Reuniones de Grupos de Expertos en Reducción de la Demanda de Drogas; las Reuniones de Grupos de expertos en Lavado de Activos; y en Tráfico Marítimo; las Reuniones de los Grupos de Expertos en Precursores Químicos; el Diálogo Interamericano de Altas Autoridades en Materia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; las Reuniones de los Grupos de Expertos en Precursores Químicos; la Reunión de Autoridades Electorales (RAE); las reuniones técnicas y redes en cooperación jurídica en acceso a la justicia, materia penal y delito cibernético; las sesiones del Comité Jurídico Interamericano; los talleres de alto nivel en materia de acceso a la información pública, garantías mobiliarias y arbitraje comercial; la Conferencia de Estados Parte y del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC); la Reunión Especializada de Altas Autoridades de Cooperación; la Reunión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Puertos (CIP); la Reunión Anual de Altas Autoridades y Consejos de Competitividad y las reuniones de la Asamblea de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).

El diálogo entre los Estados no se intensificó sólo en foros políticos o técnicos. Durante los últimos diez años la Secretaría General diseñó e implementó redes de cooperación que permitieron identificar prioridades y compartir experiencias entre los países de la región. Esas redes virtuales se han concentrado en particular en la capacitación, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas eficaces y se encuentran en operación en las áreas de Desastres Naturales, Energía, Biodiversidad, Recursos Hídricos, Legislación Medioambiental, Cooperación, Competitividad, Periodismo Científico, Capacitación de Educadores, Cultura, Sector Laboral del Gobierno, Protección Social y empresas de turismo. La OEA, además, ejerce la secretaría técnica del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales (CLARIEV); de la Red de Autoridades de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red Gealc); de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG); y del Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP).

## **4- Otros organismos del sistema**

**L**a cooperación con los demás organismos del Sistema Interamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), así como con órganos de Naciones Unidas como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con el Banco Mundial, ha sido crucial para nosotros, no sólo por nuestra participación conjunta en el Grupo de Cumbres, sino también por su disposición a realizar programas de acción conjunta con distintas unidades de nuestra Organización. La cooperación interamericana es crucial para el cumplimiento de los muchos objetivos comunes que unen a nuestro hemisferio.

El diálogo con los Congresos de América se ha incrementado también sustancialmente en esta década. Tenemos relaciones permanentes con los parlamentos regionales, incluyendo el Parlamericas, el Parlatino, el Parlamento Andino, el Parlamento Centro Americano, así como las agrupaciones que reúnen a los Presidentes de parlamentos de la región. Al diálogo político con ellos se han agregado también programas concretos que la Secretaría General ha apoyado, como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership).

## **5- El apoyo de los Países Observadores**

**N**o podemos dejar de destacar la relación permanente con nuestros Estados Observadores. Tres de los ellos (España, Francia e Italia) tienen embajadores para atender su representación permanente y sumados a otros de gran actividad en la OEA, permiten mantener este intercambio constante. Al mismo tiempo, los países observadores hacen aportes de relevancia a nuestras Misiones Especiales en Colombia, Belize-Guatemala y Haití; apoyan nuestras Misiones de Observación Electoral y otras tareas de relevancia para nuestra Organización.

La OEA fue el primer organismo internacional en aceptar observadores y debe ser uno de los que más observadores cuenta. Sin embargo, es preciso reconocer que existen diferencias importantes en la atención que distintos observadores prestan a la OEA y en el involucramiento político y material que tienen con nuestras actividades.

El tema ha sido discutido en nuestro Consejo Permanente, a raíz de una propuesta circulada por la Secretaría General, proponiendo la posibilidad de crear una forma distinta de membresía para países que muestran un mayor compromiso. No se trataría en caso alguno de modificar la norma fundamental que señala que sólo los países independientes de América son miembros de la OEA, sino, una forma de reconocimiento de los observadores que mantienen una cooperación más significativa y permanente con nosotros.

La disposición a generar planes multianuales entre la Organización y un país observador ha sido posible con nuestro mayor cooperante en estos años, el Reino de España, y debería ser replicada con otros países (consignemos que con Canadá, existe un régimen similar para los aportes extraordinarios de este país miembro) ya que constituye un instrumento útil para programar los recursos y permitir, al mismo tiempo, una adecuada evaluación.

## 6- El diálogo permanente con la sociedad civil

Todo lo anterior se refiere a los contactos especialmente de instituciones públicas, que se coordinan y acuerdan de múltiples maneras por nuestro intermedio. Sin embargo, en la última década se acentuó también otra característica de la OEA como sede del diálogo hemisférico, al incorporar crecientemente a la sociedad civil organizada. Los diálogos del Secretario General con la sociedad civil son parte permanente de nuestras Asambleas; más de 700 organizaciones no gubernamentales concurren a esos diálogos y a la posterior cita con Presidentes en las Cumbres y los Ministros de Relaciones Exteriores en las Asambleas.

Pero este no es sólo un evento anual. Las ONG tienen acceso y participación en muchas de nuestras redes, tienen acceso permanente a nuestras Secretarías y están incluidas formalmente en los mecanismos de seguimiento de Derechos Humanos, Género, Corrupción, Discapacidad y otros.

No existe en el hemisferio una Institución que atienda a la sociedad civil con la asiduidad y la seriedad que le asigna la OEA a estas actividades. La reciente Cumbre de las Américas dio un paso más, poniendo la organización del dialogo en manos de las propias ONG del país anfitrión. Este paso debería continuar como una manera de afirmar la importancia que se da a la sociedad civil en la OEA

## 7- Diálogo y cooperación Público - Privada

Durante el período en que ejercimos la Secretaría General se fortalecieron sustancialmente el diálogo y la cooperación con el sector privado de las Américas. Las reuniones de empresarios se han convertido en eventos regulares de nuestras Cumbres y Asambleas, con un éxito de participación cada vez mayor y en ellas el diálogo con los Jefes de Estado o Ministros ha sido de gran importancia. Han contribuido también a este acercamiento las múltiples ocasiones en que el sector privado de las Américas se ha reunido en la OEA o han invitado al Secretario General, al Secretario General Adjunto y otras autoridades de la OEA a sus propios eventos.

Al calor de este diálogo permanente se han fortalecido también nuestra interacción y cooperación con el Trust de las Américas y con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), ambos organismos creados y dirigidos por miembros del sector privado.

Mantenemos relación con la FUPAD en los principales países en los cuales realizan sus actividades; trabajamos juntos desde hace varios años en Haití, Colombia y otros países en programas de gran trascendencia. Su inmediata e importante contribución cada vez que se produce (por desgracia con frecuencia) un desastre natural en alguno de nuestros países miembros, ha sido también un gran apoyo para la OEA.

La importancia del Trust de las Américas ha crecido de manera impresionante en la última década, por intermedio de varios de sus programas pero muy especialmente mediante su programa estrella, el Plan POETA (Programa de Oportunidades Ocupacionales en Tecnologías Avanzadas). Éste ha convocado la imaginación y la cooperación de muchos para dar oportunidades (en su primera fase) a personas con discapacidad y luego incluyendo también el universo más amplio de los jóvenes en riesgo, para que puedan tener empleos estables sobre la base del entrenamiento tecnológico.

Los ejemplos de diálogo son muchos y aparecerán de modo abundante en los capítulos siguientes. Pero es útil recordar aquí que la mayor parte de los conflictos que se han generado entre nuestros países o en el interior de ellos, no dieron origen a rupturas sino a un intenso diálogo culminado exitosamente en los órganos de la OEA. Esas situaciones han incluido asuntos tan centrales como el retorno de Cuba al Sistema Interamericano, la desactivación de la crisis entre



*Diálogo con el Sector Privado, Asamblea General  
OEA, La Antigua, Guatemala, 2013*

Ecuador y Colombia, el reciente acuerdo sobre elecciones en Haití, los acuerdos entre Belize y Guatemala, el avance de la paz en Colombia, la constatación común acerca del fracaso de nuestras política de drogas (que llevó al Informe sobre el Problema de las Drogas y puso a las Américas en la vanguardia mundial sobre el tema), la prioridad que se da hoy a los temas de la desigualdad e inclusión social (que tuvo su origen en nuestra más recientes Asamblea en Asunción) o las objeciones que algunos países plantearon a comienzos de esta década sobre el Trabajo de la CIDH.



Presidentes de Cuba y Estados Unidos, Cumbre de las Américas en Panamá, 2015

## **II- EL DIÁLOGO SOLO ES POSIBLE CON LA INCLUSIÓN DE TODOS**

### **Cuba en el Sistema Interamericano**

**L**a política de diálogo y búsqueda de consensos ha demostrado que el continente puede avanzar sin imposiciones, que por lo demás serían ya imposibles. Esa es la principal conclusión de la década que termina. Pero para que ese diálogo tenga sentido, debe incluir a todos. La Carta de la OEA dice claramente que todos los Estados de América que la firmen son miembros de la OEA. Y sin embargo, hay un país miembro que es firmante originario de la Carta y fue excluido de ella por más de medio siglo.

Esa es la importancia del tema de Cuba en el Sistema Interamericano y ello da la medida del hecho histórico ocurrido en la Cumbre de Panamá.

Cuando nuestra Secretaría General tenía apenas una semana en funciones, se realizó en Fort Lauderdale, Florida, el 34 Periodo de Sesiones de la Asamblea General. La sede misma de la reunión se prestaba para un debate sobre la presencia de Cuba dada la numerosa población de origen cubano en esa zona y, en ese contexto, se organizaron debates y encuentros en distintas universidades y otros centros del estado.

El Presidente de Estados Unidos habló extensamente contra el régimen de Cuba en la inauguración y lo mismo hizo la Secretaría de Estado en su intervención. De los países presentes, más de treinta tenían relaciones diplomáticas normales con Cuba y habían votado ya a favor del fin del bloqueo en resoluciones anuales de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Y sin embargo, para enorme sorpresa del nuevo Secretario General, el tema no fue tocado en la Asamblea. Cuba parecía haber desaparecido de la Agenda de la OEA y, francamente, tampoco el Gobierno cubano parecía estar interesado en que fuera tratado pues, de lo contrario, alguno de los Cancilleres de los demás países lo habría al menos mencionado. El intento frustrado que había emprendido el ex Secretario General Cesar Gaviria a mediados de la década de los noventa, de poner fin a esta aberración, parecía haber desanimado cualquier nuevo esfuerzo.

Parecía existir ya un acuerdo tácito de no tratar el tema de Cuba en la OEA, lo cual era arbitrario, pero permitía vivir en paz con un asunto en el cual los países de América del Norte y la mayor parte de los de América Latina y el Caribe no se pondrían de acuerdo. Además, no existía ningún diálogo establecido con Cuba en todo ese tiempo. Cuando se suspendió a Honduras, por ejemplo, en 2009, el diálogo con el gobierno de facto, las instituciones y las fuerzas políticas de ese país continuó, precisamente para intentar reponer la normalidad. Nada de eso había ocurrido en medio siglo.

La ausencia de Cuba y el tema cubano, que se prolongó hasta después de la Cumbre de Mar del Plata más de un año después, no podía a nuestro juicio continuar. Así lo hicimos ver en varias declaraciones en los años siguientes, dejando en claro que nuestra idea no era imponer un retorno de Cuba al Sistema Interamericano sin un consenso, pero que era necesario buscar ese consenso para superar esta situación.

La Asamblea General de San Pedro Sula en junio de 2009 era, por muchas razones, el momento para encontrar ese acuerdo. En primer lugar, varios países miembros ya habían planteado con fuerza al nuevo gobierno del Presidente Barack Obama el problema de la presencia de Cuba. El compromiso que permitió un normal desarrollo de la Cumbre de las Américas, la primera en que participaba el Presidente Obama, fue tratar el tema de Cuba en la siguiente Asamblea General. En segundo lugar, la forma de plantearlo hacía más difícil negar algún acuerdo: se proponía levantar unilateralmente la suspensión de Cuba, producto de una resolución de 1962 que ya era para muchos completamente obsoleta. Y por último, el día anterior a la Asamblea, el único país de América Latina y el Caribe que hasta ese momento no tenía relaciones con Cuba (El Salvador) las restableció.

De este modo, en junio de 2009, el diálogo entre los estados de las Américas permitió el levantamiento de la resolución adoptada por la Octava Reunión de Consulta de Cancilleres que, en 1962, resolvió la suspensión del gobierno de Cuba ante la OEA. La revocación de esa decisión significó la eliminación de un anacrónico vestigio de la Guerra Fría dentro de la Organización, aunque no abrió automáticamente las puertas de la OEA al gobierno cubano.

Conscientes de las reticencias de Cuba en el tema, se estableció que si su gobierno deseaba reincorporarse a la Organización debería manifestar su voluntad de llevar un diálogo con el Consejo Permanente sobre los temas de la agenda de la región y los acuerdos alcanzados en el medio siglo en que Cuba había estado excluida. Aunque era obvio que ese diálogo no sería obstáculo para su retorno, Cuba no ha tomado hasta ahora esa opción.



**Secretario de Estado  
John Kerry visita sede  
de la OEA, 2013**

Sin embargo el levantamiento de la suspensión de Cuba adoptado por la Asamblea General de San Pedro Sula, es el primer antecedente directo de lo ocurrido en Abril de 2015 en Panamá. En la Cumbre de Cartagena de 2012 la exigencia de la presencia del país miembro ausente fue mucho mayor y su anfitrión, el Presidente de Colombia Juan Manuel

Santos, la resumió de manera simple: "nunca más una Cumbre sin la presencia de Cuba". Por último la invitación enviada al Gobierno de Cuba a mediados de Noviembre de 2014 por el Presidente de Panamá, Juan Carlos Varela, hizo más inminente el desenlace. Finalmente, la decisión adoptada por los gobiernos de Estados Unidos y Cuba en 2015 de reanudar sus relaciones diplomáticas, empieza a poner fin a una situación de tensión en nuestro continente que perduraba por más de medio siglo. Se trata de un esfuerzo de toda América Latina y el Caribe por sentar con fuerza el principio de la inclusión y esta Secretaría General está orgullosa de su participación en él. El retorno de Cuba al Sistema Interamericano podrá tomar distintas formas, pero nosotros hemos dejado la puerta plenamente abierta para ello.



*Misión de Apoyo al Proceso de Paz en  
Colombia (MAPP)*

# **III- PAZ EN EL HEMISFERIO**

**A**mérica es la región que menos guerras ha tenido en el último siglo. Mientras en otras latitudes hay guerras, cuando hay un conflicto entre los nuestros, por lo general se lleva a la Corte Internacional de Justicia.

Desde la Unión Panamericana, la OEA siempre ha tenido como objetivo la preservación de la paz en el hemisferio, como depositarios del Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias. En los últimos diez años, el organismo siguió siendo el escenario en el que se desarrollaron los esfuerzos colectivos de la región en procura de la paz.

## **1- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP)**

**E**l conflicto en Colombia es el único de carácter interno que queda en nuestro hemisferio y está en camino de concluir. Hemos reconocido siempre el derecho de Colombia de resolver dicho conflicto de manera soberana ofreciendo nuestro sostenido apoyo durante toda esta década.

La OEA es el único organismo internacional con mandato específico para apoyar la política de paz en Colombia y lo hace por intermedio de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA). Desde hace once años, la MAPP/OEA ha monitoreado y acompañado los esfuerzos de construcción de paz en y desde los territorios más afectados por el conflicto armado interno, interactuando con todos los actores involucrados, especialmente con víctimas, participantes en ruta de reintegración, beneficiarios de restitución de tierras, comunidades, organizaciones sociales y religiosas, autoridades locales e instituciones públicas entre otros.

Desde su creación en 2004, la Misión verificó los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de los ex combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (ACU) y del Ejército Revolucionario Guevarista, ERG. Este proceso produjo la desmovilización de más de 30.000 ex combatientes y la entrega y destrucción de aproximadamente 19.000 armas. Entre 2009 y 2010 se desarrolló el marco de justicia transicional colombiano y, en ese contexto, la tarea de la Misión se amplió, enfocando sus actividades en dos elementos primordiales: la situación jurídica de los desmovilizados y su reintegración, y el seguimiento a la política de reparación de víctimas.

Entre 2011 y 2014 la Misión reiteró sus esfuerzos para contribuir al logro de una paz estable y duradera en Colombia, incluyendo en su labor la tarea de acompañar al gobierno en la reparación a víctimas y restitución de tierras bajo el marco de la Ley 1448. Para estos propósitos, se creó un plan estratégico por tres años y tres planes anuales operativos. Se creó también el "Fondo Canasta", donde los principales donantes hacen sus aportes y financian las actividades contenidas en los planes operativos.

Más recientemente, entre 2014 y 2015, la Misión ha participado activamente en asesorar al gobierno en materia de justicia transicional, condiciones de seguridad y post conflicto. El mandato de la Misión se ha renovado hasta 2018 con nuevas funciones, entre ellas el monitoreo de las condiciones de seguridad de los territorios, posibles tareas en futuras desmovilizaciones y la refrendación de acuerdos.

## 2- Negociación entre Belize - Guatemala y la Misión en la Zona de Adyacencia

**L**a OEA ha liderado también los esfuerzos para procurar una solución pacífica y permanente al diferendo territorial entre Belize y Guatemala. Entre 1991 y 2000, ambos países realizaron sin éxito reiterados esfuerzos bilaterales por resolver el diferendo por la vía del diálogo. Luego de numerosas confrontaciones en el terreno entre las fuerzas militares de ambos países, que derivaron en la amenaza de una ruptura de las relaciones diplomáticas, los dos gobiernos acudieron a la OEA.

En mayo de 2005, cuando asumimos la Secretaría General, se comenzó a negociar un nuevo Acuerdo sobre un Marco de Negociación y Medidas de Fomento de la Confianza entre los dos países, que tuviera como propósito extender la vigencia de estas medidas indefinidamente y avanzar hacia una nueva ronda de negociaciones.

El mismo fue suscrito el 7 de septiembre de 2005 y en febrero de 2006 se inició una nueva etapa de negociaciones en torno a la frontera marítima, con la participación de Honduras en calidad de invitado en razón de que comparte su frontera marítima con ambos países. Según el marco de negociación acordado, los acuerdos alcanzados sobre temas puntuales no entrarían en vigor a menos que

existiera un acuerdo sobre la totalidad de las cuestiones definidas en la agenda de negociación. Durante este proceso, las partes lograron importantes acuerdos puntuales sobre cuestiones marítimas. Sin embargo, teniendo en cuenta que en las normas de derecho internacional la jurisdicción marítima de los Estados se genera a partir del territorio que corresponde a cada país y que, en este caso, no se había determinado el territorio terrestre, las partes no lograron, tras varias reuniones, superar la cuestión marítima.

Con este resultado y al haber agotado todos los otros instrumentos políticos y diplomáticos, incluidos aquellos contemplados en el Pacto de Bogotá, el 19 de noviembre de 2007 recomendamos a las partes que sometieran la disputa a la Corte Internacional de Justicia. Los países aceptaron esta recomendación y el 8 de diciembre de 2008 los Ministros de Relaciones Exteriores de Belize y Guatemala tomaron el más significativo paso en la historia del diferendo al suscribir el Acuerdo Especial para Someter el Reclamo Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para un fallo definitivo, abriendo el camino por primera vez a una solución equitativa, honorable y permanente al diferendo.

De acuerdo con sus requerimientos constitucionales, las partes deben convocar consultas populares simultáneas para legitimar la intervención de la Corte Internacional. Luego de un primer intento fallido por celebrar estas consultas, las partes decidieron concentrar todos sus esfuerzos en profundizar las relaciones bilaterales amistosas. Como resultado, el 24 de enero de 2014, los Cancilleres de Belize y Guatemala, en presencia del Secretario General, adoptaron el Mapa de Ruta para el Fortalecimiento de la Relación Bilateral, así como un Plan de Acción con acciones concretas a cargo de ambos vicecancilleres. El 17 de diciembre de 2014, los Ministros de Relaciones Exteriores de Belize y Guatemala, con el acompañamiento del Secretario General y en presencia de todos los Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica reunidos en Placencia, Belize en el marco del Sistema de Integración Centroamericana, suscribieron trece acuerdos bilaterales bajo los auspicios y coordinación de la OEA, en beneficio directo de sus poblaciones. Estos acuerdos, sumados a otros tres acuerdos en materia de seguridad e inteligencia que habían sido adoptados tres meses antes, reflejan los significativos avances logrados en el proceso en los últimos diez años.

Al entrar en prensa este libro, los dos gobiernos dialogaban acerca de la realización de los referendos pendientes, incluso examinando la posibilidad de que ellos tuvieran lugar en fechas distintas para cada país. Esta decisión, aún pendiente de adoptarse de manera formal, nos pondría finalmente a un paso de la solución del diferendo por la Corte Internacional de Justicia.

Diez años durante los cuales la OEA se ha desplegado también en el terreno, pues la Oficina de la OEA en la Zona de Adyacencia, que actúa como una misión civil de paz, ha logrado mantener la paz en la zona y desde su establecimiento

no se ha registrado ningún enfrentamiento entre las fuerzas militares de ambos países. Han existido, sin embargo, varios incidentes que involucran civiles, entre sí o con las fuerzas armadas de uno u otro país. Cuando ello ocurre, la Misión verifica el hecho y las condiciones en las cuales se produjo e informa a los países para que busquen una solución o, si corresponde, una reparación de los hechos. La Misión se ha preocupado también del traslado de población guatemalteca instalada en la Zona de Adyacencia, con la cooperación de los países miembros y observadores que conforman el Grupo de Amigos de Belice y Guatemala.

### 3- El conflicto entre Ecuador y Colombia

**E**l 1 de marzo de 2008, el ejército y la policía colombianos ingresaron a territorio ecuatoriano, sin el consentimiento expreso del gobierno de Ecuador, para atacar a miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) situados en ese país. El ataque resultó en la muerte del segundo miembro de más alto rango de las FARC y de veintiún otros militantes. Algunas horas después del ataque, el Presidente colombiano llamó a su contraparte, Rafael Correa, para asumir responsabilidad por las acciones. El Presidente Correa, por su parte, condenó públicamente la incursión de tropas colombianas y acusó a Colombia de haber violado el derecho internacional al lanzar el ataque. Por ello, ordenó la movilización de tropas a la frontera con Colombia y dos días después de la incursión suspendió relaciones diplomáticas con ese país.

Colombia negó que la acción fuera dirigida a violar de la soberanía de Ecuador y justificó su actuar en virtud del derecho al uso de la fuerza en legítima defensa. La situación se hizo más tensa, con la movilización de tropas hacia las fronteras.

Posteriormente, el Presidente ecuatoriano expresó su voluntad de resolver la crisis por la vía diplomática y presentó una solicitud para que el Consejo Permanente de la OEA se reuniera para discutir el tema. El 5 de marzo de 2008, el Consejo Permanente de la OEA adoptó la Resolución que convocaba a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y solicitaba el establecimiento de una misión de investigación encabezada por el Secretario General. El Consejo Permanente estableció los lineamientos que servirían como parámetro para los deberes y acciones que iba a desempeñar por la Misión de Buenos Oficios de la OEA en Ecuador y Colombia.



Viajamos a la zona de conflicto, visitando ambos lados de la frontera acompañados de varios embajadores de los países miembros. La Misión informó a la Asamblea General Extraordinaria, una semana más tarde. En el intermedio, una reunión Ordinaria de Presidentes del Grupo de Río, reunida con otros fines, fue la oportunidad que los Presidentes latinoamericanos lograron para producir un primer acercamiento entre ambos países. El 17 de marzo los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron y nos instruyeron interponer nuestros buenos oficios para buscar el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. En esa Asamblea Extraordinaria se aprobó el Informe rendido por la Misión del Secretario General y se adoptó una resolución que reconocía la violación del territorio ecuatoriano y llamaba a las partes a negociar una solución pacífica.

Ambas partes solicitaron mayor involucramiento de la OEA y, en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea, creamos una Misión de Buenos Oficios cuya primera tarea fue constituirse en el canal de comunicación oficial entre ambos países, en los distintos niveles de gobierno, sirviendo como mecanismo para reconstruir la confianza entre actores estratégicos.

Mediante esfuerzos de mediación con funcionarios de diferentes niveles de gobierno, incluyendo a los Presidentes y a los Ministros de Relaciones Exteriores, la Misión trató de buscar avenidas de mutuo entendimiento que pudieran conducir al restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Finalmente se encontró una ventana de oportunidad en las reuniones de Vice Ministros de Relaciones Exteriores, en las que se acordó organizar una reunión de militares de alto nivel y establecer un mecanismo consultivo sobre asuntos de seguridad en la frontera. Después de que la OEA facilitó la reunión de alto nivel de las fuerzas armadas, se estableció un manual de seguridad titulado "Cartilla de Seguridad",

**Secretario General Insulza visita zona fronteriza Ecuador-Colombia**

para regir los contactos entre las instituciones que resguardaban la frontera evitando nuevos incidentes.

La Misión de Buenos Oficios también trabajó con diferentes sectores de la sociedad en ambos países, en particular permitiendo que las comunidades fronterizas participaran en el desarrollo de medidas para el fomento de la confianza.

Estos esfuerzos de mediación empezaron a mostrar resultados en 2009, cuando los gobiernos de Ecuador y Colombia decidieron iniciar un proceso de diálogo directo para normalizar sus relaciones. El 9 de octubre de 2009 asistimos a una reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países, que resultó en un comunicado de prensa conjunto y en el establecimiento de una oficina comercial en cada país.

La OEA participó como testigo y se le solicitó, igual que al Centro Carter, que facilitara el proceso para la creación de tres comités de trabajo. Finalmente, el 26 de noviembre de 2010, los Presidentes de Colombia y Ecuador anunciaron el pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre sus países.

## 4- Costa Rica y Nicaragua

D espúes de una larga disputa entre Costa Rica y Nicaragua sobre la Isla Calero en el Río San Juan, el 22 de octubre de 2010 Costa Rica envió 70 refuerzos policiales a la zona fronteriza y Nicaragua posicionó alrededor de 50 soldados en esa isla. Ambos países adoptaron diferentes enfoques para resolver el problema. Nicaragua argumentó que se trataba de una disputa fronteriza que debía ser resuelta por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), mientras que Costa Rica sostenía que era una incursión militar y que se le debía pedir ayuda a la OEA para resolver el conflicto.

Ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en que la OEA interviniere para reducir las tensiones y evitar un recrudecimiento de la disputa. Personalmente visitamos la zona y preparamos un informe sobre la situación. Como resultado de este informe, solicitamos a ambos países retirar todas las tropas y personal de seguridad del territorio en disputa, como un primer paso hacia la apertura del diálogo para resolver la situación de manera pacífica y demarcar la frontera para prevenir más conflictos. Costa Rica estuvo de acuerdo con estos términos pero Nicaragua se negó a retirar sus tropas.

En una reunión especial, el 12 de noviembre, el Consejo Permanente adoptó, por 21 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones, una resolución que



**Reunión con Presidente de Nicaragua Daniel Ortega, 2010**

exigía a Costa Rica y a Nicaragua retirar sus tropas de la zona de conflicto en la frontera común y entablar conversaciones para resolver la disputa. Sin embargo el gobierno de Nicaragua decidió no retirar sus tropas e hizo caso omiso de la resolución de la OEA.

El 18 de noviembre de 2010, Costa Rica presentó formalmente una queja contra Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia. En esa demanda alegaba incursión, ocupación y uso de su territorio por parte del ejército de Nicaragua y el incumplimiento de las obligaciones adquiridas bajo el tratado limítrofe entre ambos países. También presentó una solicitud de medidas cautelares, incluyendo el retiro de todas las tropas nicaragüenses de la Isla Calero y el cese de la construcción de un canal en territorio costarricense.

Ese mismo día, la OEA aprobó una solicitud de Costa Rica –por 22 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones- para convocar a una reunión consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores a objeto de analizar la disputa entre ambos países en torno a su zona fronteriza. La reunión tuvo lugar el 7 de diciembre de 2010 y en ella se aprobó la resolución que hacía un llamado a las partes a implementar, simultáneamente y sin retraso, las recomendaciones establecidas en su resolución anterior sobre el tema.

En marzo de 2011, la Corte Internacional de Justicia decretó que Costa Rica y Nicaragua debían abstenerse de enviar o mantener civiles, fuerzas de seguridad o policías en la zona fronteriza en disputa, aunque Costa Rica tenía permitido enviar equipos civiles encargados de cuestiones ambientales. Nicaragua recibió autorización para continuar el dragado en el Río San Juan, toda vez que el país goza de soberanía sobre el río en sí. Actualmente el tema está siendo examinado por la Corte .



*Ex Presidente de Guatemala Álvaro Colom,  
Ciudad de Guatemala, 2011*

# IV- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. LOS USOS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

**L**a Carta Democrática Interamericana (CDI) es el documento más relevante suscrito por los Estados Miembros de la OEA desde su fundación. A pesar de ser una Declaración de la Asamblea, su firma significó que la democracia dejaba de ser, como en tantas declaraciones anteriores, una aspiración de los pueblos de América, para convertirse en un derecho, que generaba además la obligación para sus gobernantes de respetar ese derecho.

Es difícil, además, encontrar una definición más amplia de la democracia que la que contiene la CDI. Ella incluye, desde luego, la generación de las autoridades del Estado por medio de elecciones libres y luego formula conceptos que van mucho más allá de la democracia de origen, para exigir un ejercicio democrático, con pleno respeto de los derechos humanos, la libertad de opinión y de prensa, con apego al Estado de Derecho, respeto de las minorías e igualdad de género. Señala posteriormente algunas bases fundamentales de la Organización democrática del gobierno, como la separación de poderes y el funcionamiento de los partidos políticos, plantea exigencias de probidad y buen gobierno e indica la existencia de un vínculo interdependiente entre democracia y desarrollo.

El contenido conceptual de la Carta es tan amplio y exigente que es difícil pensar que un país pueda cumplir cabalmente todos sus preceptos. En alguna ocasión hemos señalado que en realidad la CDI es un verdadero "programa de la República Democrática". Constituye un ideal al cual se aspira y cumple también una finalidad práctica, al permitir comparar la realidad de cada país con ese paradigma y determinar cuánto se ha avanzado en la construcción de una democracia.

Pero los instrumentos que proporciona la CDI para actuar en su propósito declarado de defender colectivamente la democracia son mucho más limitados. Ello no es casual, si se considera que nuestra Organización está formada por Estados soberanos, que no pretendieron, a través de ella, ceder esa soberanía. Por lo mismo, la CDI considera, para los efectos de las medidas que es posible adoptar, dos situaciones distintas: si el orden democrático está en riesgo en un país, o si se ha producido una ruptura del orden democrático.

En el primero de los casos, la OEA puede ciertamente actuar, enviando misiones de la Secretaría o adoptando otras medidas. Pero ello tiene que ocurrir solamente por solicitud o al menos con el consentimiento del país afectado. Para llevar a cabo una acción colectiva en caso de ruptura, la Asamblea General debe declarar previamente que se ha producido una ruptura del orden democrático y actuar en consecuencia sin el necesario asentimiento de quien ha usurpado ese orden.

En el año 2007 presentamos, a solicitud del Consejo Permanente, un informe acerca del cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana (véase el Anexo 2). Más adelante, en 2010, complementamos ese Informe y finalmente en 2011, cuando se cumplían 10 años de la suscripción se realizó un diálogo sobre el tema que ocupó gran parte del año. Si bien en ese debate se aceptó la idea de que una "ruptura" de la democracia no se producía solamente con un golpe de Estado, los países fueron reticentes en resolver de manera inmediata qué otras circunstancias podían considerarse como "rupturas". En nuestro Informe sugerimos que el cierre de un poder del Estado, la supresión de los medios de comunicación o un fraude electoral masivo y comprobado, podían ser interpretados como quiebres. Pero en definitiva no hubo decisión y la interpretación de las normas de la Carta Democrática en esta materia quedará a criterio del Consejo o la Asamblea para cada caso en particular.

El resultado práctico es que, mientras la Carta ha sido usada en varias ocasiones, casi siempre lo ha sido por invocación de un Gobierno que ve amenazada su democracia o busca una forma de fortalecer con ello su diálogo o negociación con fuerzas opositoras. Sólo una vez se ha usado, en estos diez años, para enfrentar de manera unánime el golpe de Estado de Honduras a mediados de 2009.

Dicho lo anterior, siempre que fue invocada la Carta, la Organización respondió con presteza y obtuvo por lo general buenos resultados. Más aún, hemos afirmado muchas veces que si, en el caso de Honduras, el Presidente Zelaya no hubiera esperado tanto tiempo para invocar la Carta, lo que hizo apenas dos días antes del golpe, la OEA podría haber actuado para impedirlo y promover una negociación. Lo mismo pudo ocurrir en el caso del Presidente Fernando Lugo, quien prefirió no llamar a la OEA poco antes de su destitución.

Los primeros casos de invocación de la Carta no se hicieron esperar. A comienzos de Junio de 2005, cuatro países de las Américas - Bolivia, Ecuador, Haití y Nicaragua - vivían crisis político-institucionales que hubiesen podido poner en peligro sus democracias. En Ecuador, el gobierno había sido reemplazado pocas semanas antes; el gobierno nicaragüense se exponía a un fin prematuro; en Haití, el lento proceso de inscripción de votantes ponía en riesgo las elecciones. Durante la misma Asamblea de Fort Lauderdale, los delegados gubernamentales fueron informados de la renuncia del Presidente Carlos Mesa de Bolivia.

A solicitud de sus gobiernos, la OEA desplegó misiones especiales. En desarrollo de la Carta Democrática Interamericana y de los múltiples mandatos definidos por los Estados Miembros, la Organización respondió a los nuevos desafíos que enfrentan las democracias de la región de manera innovadora, con misiones diseñadas para satisfacer las necesidades específicas de cada país.

Tan sólo un año después, el ambiente que predominaba en la Asamblea General era otro: con la cooperación de la OEA, las cuatro crisis descritas habían sido conjuradas.

A continuación se reseñan brevemente todos los casos de aplicación de la CDI en la última década.

## 1- Nicaragua, la facilitación del proceso de diálogo

**L**a OEA apoyó los esfuerzos del Gobierno de Nicaragua y de diversos actores políticos y sociales en la facilitación del diálogo entre el Gobierno y los principales partidos políticos nicaragüenses. Una crisis política puso en riesgo la gobernabilidad, producto de la falta de una normal interrelación entre los poderes del Estado, como consecuencia de la divergencia en la interpretación de los alcances de las reformas constitucionales. La presencia de la OEA en Nicaragua se inició, a pedido del Gobierno, con una visita del Secretario General, acompañado de miembros del Consejo Permanente, inmediatamente después de concluida la Asamblea General de Fort Lauderdale. Después de varios días de gestiones, la destitución del Presidente dejó de ser un riesgo inminente.

Designamos una Misión Especial con el fin de proveer acompañamiento al diálogo en Nicaragua, tarea que se desarrolló durante el período desde junio a octubre de 2005, fecha en que se adoptó la denominada Ley Marco.

La crisis en dicho país surgió a raíz de la reforma parcial de la Constitución, aprobada en dos legislaturas con votos de diputados del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que no fue reconocida por el Poder Ejecutivo. Éste decidió a su vez no publicar el texto sancionado de la reforma constitucional, con la intención de impedir su entrada en vigencia. Como consecuencia se produjo un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que debió resolver la Corte Suprema de Justicia. Ésta, a su vez, se pronunció a favor de la constitucionalidad de la reforma mientras la Corte Centroamericana de Justicia consideraba negativamente su aplicación por atentar

contra el principio de la separación e independencia de los poderes del Estado. Como el gobierno mantuvo su posición en contra del cambio constitucional, se comenzó a discutir el desafuero de los ministros e incluso del mismo Presidente Bolaños. Los diálogos entre las tres partes -el gobierno, el Frente Sandinista y el Partido Liberal Constitucionalista- se encontraban en un punto muerto.

En el marco de este conflicto de poderes, el gobierno de Nicaragua, que también se enfrentó con la Corte Suprema de Justicia, invitó a la OEA a facilitar el diálogo.

La Ley Marco que resultó de las negociaciones, incorporó los acuerdos logrados entre las fuerzas políticas, incluyendo la suspensión de la aplicación de la reforma constitucional, y generó condiciones para el normal desarrollo del proceso electoral. Más importante aún, la Ley institucionalizó el diálogo, creando una Mesa de Diálogo con presencia de la Iglesia católica y la OEA como garantes, lo que facilitó la tarea legislativa. Para dar continuidad a su trabajo, la OEA también desplegó una Misión de Observación Electoral de amplio alcance para acompañar las elecciones regionales y las elecciones presidenciales y legislativas de 2006.

La adopción de la Ley Marco para la Estabilidad y la Gobernabilidad del País constituyó una medida para encaminar la solución del conflicto político en el país, generar condiciones para asegurar la estabilidad del Gobierno y el normal desarrollo del proceso electoral.

La Misión se desarrolló de conformidad con las provisiones de la Carta Democrática Interamericana y de la Declaración de Apoyo suscrita en el marco del XXXV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

## 2- Bolivia, el acompañamiento al proceso electoral (2005)

**A**nte la renuncia del Presidente Mesa y la inminencia de nuevas elecciones, la OEA instaló, de acuerdo al artículo 23 de la CDI, una Misión Especial de Acompañamiento en Bolivia en apoyo a los procesos políticos previstos en el país -elecciones presidenciales, legislativas y prefecturales; elecciones para una Asamblea Constituyente; y referendo autonómico-. Los términos de referencia incluyeron la observación electoral así como la cooperación política y técnica para la Asamblea Constituyente y el referendo autonómico.<sup>1</sup>

El mandato constitucional del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada había sido interrumpido y el Vice Presidente Carlos Mesa, que lo había sucedido de acuerdo a la Constitución, ejercía el poder en plena confrontación con el

<sup>1</sup> CP/RES. 885 (1499/05) de julio de 2005.

Congreso. En medio de una fuerte movilización social, el Presidente convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y presentó al país la posibilidad de elegir prefectos para avanzar hacia las autonomías que eran cada vez más reclamadas desde varias regiones del país.

La OEA ofreció su cooperación técnica para la organización de la Asamblea Constituyente. Pero antes de que la Organización pudiera formular una propuesta formal de acompañamiento, el Presidente Mesa renunció. El rechazo de la sociedad a las figuras políticas llevó a que los presidentes de las dos cámaras del Congreso se negaran a asegurar la sucesión entre ellos mismos y, por lo tanto, fuera llamado a ejercer la presidencia de manera interina el Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez.

La convocatoria a elecciones adelantadas para presidente y legisladores, así como las primeras elecciones para prefectos, constituyó uno de sus primeros anuncios presidenciales. En esta coyuntura, estaba claro que la OEA podría contribuir con el despliegue de una misión de observación electoral cuya imparcialidad otorgaría tranquilidad a los actores de tan complejo escenario político. Con su presencia permanente en el país, la OEA acompañó a las autoridades nacionales y al pueblo boliviano en la búsqueda de los caminos de entendimiento que llevaron a la realización pacífica de un proceso electoral con la credibilidad y legitimidad necesaria para su respectiva aceptación por los actores en contienda.

Los primeros observadores llegaron con dos meses de antelación; para el 18 de diciembre de 2005, día de las elecciones, más de 200 observadores se desplegaron en el país. Su presencia contribuyó a otorgar credibilidad y legitimidad a un proceso electoral que había creado gran expectativa. El aporte de la OEA fue posible por su capacidad de convocar a todas las fuerzas políticas del país y por la fluidez de su comunicación con todos los estamentos de la sociedad.

Numerosos representantes gubernamentales, autoridades locales y regionales, legisladores, el sector empresarial y los candidatos, mantuvieron contacto con nuestra Organización. La integridad del Presidente Rodríguez y, más allá de algunos reparos expresados por unos pocos candidatos, la confianza de los partidos políticos en la Corte Electoral, constituyeron factores fundamentales para el éxito del proceso electoral.

Seis meses después, también observamos las elecciones organizadas para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente. Una vez más, el dictamen de los observadores sirvió para dar fe de la transparencia de las elecciones. En medio del ambiente de tensión que rodeó ambas elecciones, la OEA ofreció confianza a las autoridades, los candidatos y la sociedad en general, se erigió como instrumento de disuasión y contribuyó a convalidar los resultados.

### **3- Ecuador: El restablecimiento de la Corte Suprema de Justicia**

**E**n respuesta a la solicitud del Gobierno del Ecuador, la OEA estableció una Misión Especial para acompañar el proceso de selección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Dicha misión estuvo integrada por sus Representantes Especiales y se desarrolló de conformidad con las provisiones de la Carta Democrática Interamericana y, en particular, con lo estipulado en la Resolución 883 del Consejo Permanente en el cual se solicitaba al Secretario General de la OEA poner a disposición del Gobierno del Ecuador los recursos y la experiencia de la Organización necesaria para apoyar el fortalecimiento de la democracia en dicho país.

Cuando la Misión llegó a Ecuador, el país llevaba más de un año sin Corte Suprema de Justicia. Dos veces, en diciembre de 2004 y en abril de 2005, una mayoría parlamentaria, con apoyo del Presidente de la República, destituyó a los magistrados de la Corte, a quienes acusaba de corrupción y vínculos con los partidos políticos. La aprobación que el Presidente Lucio Gutiérrez dio a la disolución de la Corte lo llevó a perder apoyo popular. La salida del Presidente Gutiérrez del poder se debió a que el Congreso declaró "el abandono del cargo", conforme a la causal estipulada en el artículo 167 de la Constitución Política de la República y determinó la sucesión constitucional por el Vicepresidente en funciones, Alfredo Palacio.

El Congreso realizó una Reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial para determinar el mecanismo de elección de los magistrados y con jueces de la Corte en esta coyuntura. Por medio de dicha reforma, el Congreso estableció un mecanismo *ad hoc* para el restablecimiento de la máxima instancia de la función judicial ante la imposibilidad de aplicar el sistema de cooptación contemplado en la Constitución de la República. Varios sectores consideraron dicha reforma a la Ley Orgánica, así como el mecanismo *ad hoc* estipulado por la misma, como inconstitucional ya que la Constitución establece que la Corte Suprema debe ser seleccionada por sus propios miembros.

El problema principal que enfrentó la Misión fue el escepticismo de la población. ¿Serán seleccionados los mejores?, ¿influirán los grupos económicos y políticos?, ¿podrán los jueces actuar de manera independiente?, se preguntaban a diario los ecuatorianos. Por eso, la primera labor se concentró en la creación de un clima de confianza. La Misión se reunió con directivos, líderes de opinión y periodistas por medio de quienes se logró aumentar la confianza en el proceso y resaltar la relevancia de las veedurías internacionales y nacionales.

Varios elementos enrarecieron el ambiente político en el cual se desarrolló la selección de los magistrados. La discusión sobre la conveniencia de convocar a una Asamblea Constituyente pudo llegar a poner un freno al proceso ya que, en el marco de esta discusión tuvo lugar una fuerte confrontación entre el ejecutivo y el legislativo. Adicionalmente, los bruscos cambios de gabinete, tanto en la cartera del Interior como en la de relaciones exteriores, contribuyeron a incrementar la incertidumbre política. No obstante todos estos problemas, el resultado del proceso fue exitoso y culminó con la designación de una Corte Suprema dotada de legitimidad.

Según José Antonio Viera-Gallo, nuestro representante en el terreno,, la experiencia de la OEA en Ecuador dejó como enseñanza la necesidad de ganar la confianza de los actores políticos y de la opinión pública nacional así como la importancia de respetar la cultura política del país. Con su presencia en Ecuador, la Organización ayudó a garantizar la transparencia en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia y, por lo tanto, a fortalecer la independencia de la rama judicial. El acompañamiento incluyó la participación del Secretario General en la toma de posesión de la nueva Corte Suprema de Justicia, un paso decisivo en el proceso de normalización democrática del país.

## 4- Haití: La asistencia técnica para el proceso electoral

**E**l proceso electoral haitiano fue un paso vital para la estabilización democrática después de la crisis de 2004 que provocó la salida del Presidente Jean Bertrand Aristide, enfrentamientos violentos en varios puntos del país y la asunción de un Gobierno Interino a cargo de Boniface Alexandre como Presidente y Gerard Latortue como Primer Ministro.

El papel de la OEA en el fortalecimiento de la democracia haitiana es de vieja data. En 1990, la OEA observó las primeras elecciones libres en la historia del país y, desde entonces, ha apoyado numerosas iniciativas nacionales. Por intermedio de la Misión Especial en Haití<sup>2</sup>, la OEA desarrolló actividades en materia de derechos humanos, justicia y seguridad. En 2004, una crisis política llevó a la instalación de un gobierno transitorio y, un año después, el Primer Ministro Gérald Latortue solicitó al Consejo Permanente apoyo para el Consejo Electoral Provisional (CEP), la máxima autoridad electoral del país. Durante 2005, la Misión Especial de la OEA

<sup>2</sup> La Misión Especial en Haití fue creada por la Resolución 806 del Consejo Permanente en enero de 2002 - CP/RES. 806 (1303/02).



**Secretario General Insulza con ex jefe de MINUSTAH**

focalizó su apoyo al CEP en la preparación de las elecciones por medio de un Programa de Asistencia Técnica Electoral, cuyo mandato consistió en organizar una campaña masiva de registro de votantes,

así como desarrollar la tecnología y la logística para la producción y distribución de los documentos de identidad.

El programa de la OEA debió vencer múltiples obstáculos para cumplir con los objetivos planteados. En primer lugar, el trabajo técnico de los funcionarios de la OEA se realizó en un contexto político polarizado y volátil. En numerosas ocasiones, los elementos técnicos quedaron a merced de la evolución política, lo que ocasionó frecuentes retrasos. Además, la situación de seguridad entorpeció la circulación en el país y la limitada infraestructura obstruyó la oportuna ejecución de la gestión encomendada. Finalmente, las divisiones en el seno de una frágil autoridad electoral -todavía de carácter provisorio- generaron demoras sustanciales.

A pesar de estas dificultades la OEA logró su cometido. Para ello, descentralizó el proceso de registro, instalando 165 puestos urbanos y 235 rurales, a la vez que desplegaba 100 unidades móviles. Los resultados fueron superiores a lo previsto: el Programa de Asistencia Técnica Electoral registró a 3.5 de 4.4 millones de votantes (el equivalente al 80% de la población electoral), construyó un sólido padrón electoral, diseñó el sistema de tabulación de votos, capacitó a los funcionarios electorales para su utilización y, más importante aún, dejó la base para un registro civil permanente y un nuevo sistema de identificación. Nuestra labor se realizó conforme a los mandatos existentes y en estrecha coordinación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como con otros miembros de la comunidad internacional.

Después de varias postergaciones y múltiples desafíos, pudimos presenciar personalmente el desarrollo de los comicios, cuyos resultados dieron como ganador al Presidente René Preval.

## 5- Bolivia, acompañamiento de la Negociación Constitucional (2008)

**E**n 2008, la OEA recibió una solicitud del Gobierno del Presidente Evo Morales para facilitar el diálogo con la oposición, en virtud de diferencias y conflictos en torno a la reforma Constitucional del país. Resistencias por parte de distintos sectores, especialmente de los prefectos y comités cívicos de los departamentos de la región conocida como “Media Luna”, quienes demandaban mayor autonomía, fueron la raíz del conflicto.

El 4 de marzo de 2008, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, David Choquehuanca, se presentó ante el Consejo Permanente de la OEA para solicitar apoyo al referéndum destinado a aprobar la nueva Constitución del Estado. El 26 de abril y el 2 de mayo, el canciller boliviano se dirigió de nuevo al Consejo Permanente para describir los acontecimientos políticos que entonces afectaban al país y al gobierno constitucional, y para solicitar la asistencia de la OEA bajo el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana.

En respuesta, el 3 de mayo de 2008, el Consejo Permanente aprobó la Resolución 935, “Respaldo a la institucionalidad democrática, al diálogo y a la paz en Bolivia,” en la que reafirmó la disposición de la Organización para brindar al Gobierno de Bolivia el apoyo necesario para la implementación del proceso de diálogo y para fortalecer su democracia. También instruyó al Secretario General a continuar interponiendo sus buenos oficios para promover el diálogo y construir consenso en el país. Para cumplir con ese mandato, la OEA monitoreó los acontecimientos políticos en Bolivia por medio de Representantes Especiales quienes visitaron el país en varias ocasiones, buscando abrir canales de comunicación entre actores políticos y sociales que a la sazón no se comunicaban directamente.

Este ejercicio de mediación sirvió para establecer un diálogo mediante intermediarios, identificar áreas de acuerdo y usar canales institucionales para resolver discrepancias políticas. En octubre de ese año, también participamos en las conversaciones entre el gobierno central y los prefectos, y ayudó a facilitar el diálogo entre senadores y representantes de todas las bancadas políticas en el Congreso. Por último, la OEA interpuso sus buenos oficios y estuvo presente, junto con otras organizaciones internacionales, en la mesa de negociación instalada en el Congreso Nacional. La presencia de la OEA facilitó las negociaciones que condujeron a un acuerdo político entre las partes y la adopción de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

## 6- Guatemala: el caso Rosenberg

**L**a estabilidad democrática en Guatemala se vio amenazada el 10 de mayo de 2009 a causa del asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg, quien previamente había grabado un video –que se hizo público- en que responsabilizaba por su muerte al Presidente Álvaro Colom y otras personas del círculo cercano del Presidente.

En virtud de la naturaleza potencialmente desestabilizadora de estos eventos, el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Haroldo Rodas, se dirigió al Consejo Permanente e informó a los representantes de los Estados Miembros sobre lo ocurrido en su país.

En respuesta, el 13 de mayo de 2009 el Consejo Permanente adoptó la Resolución 950 en la que expresó su apoyo al gobierno constitucional de Guatemala y nos instruyó a brindar pleno respaldo por parte de la Organización a la petición de asistencia del gobierno de Guatemala para fortalecer y preservar el sistema institucional democrático de dicho país.

En cumplimiento de la resolución, junto con el Secretario de Asuntos Políticos viajamos a Guatemala para apoyar al gobierno constitucional. Nos reunimos con los líderes políticos y sociales del país y ofrecimos asistencia política y técnica al gobierno guatemalteco. El empleo de la diplomacia preventiva por parte de la Organización evitó que la crisis escalara y diera lugar a una situación de inestabilidad.

Poco tiempo después, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, órgano de las Naciones Unidas que se hizo cargo de la investigación, concluyó con pruebas contundentes que el propio abogado Rosenberg había contratado su asesinato. Los sicarios y cómplices fueron condenados y se exoneró completamente al Presidente Colom. La rápida acción de la OEA había ayudado a evitar una crisis completamente artificial.

## 7- El golpe de Estado en Honduras

**E**l 28 de junio de 2009 el ejército de Honduras removió de su cargo al Presidente Manuel Zelaya e instaló en su lugar al Presidente del Congreso Nacional Roberto Micheletti. Ese mismo día el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución 953 condenando el golpe de Estado y desconociendo el gobierno de facto en una sesión extraordinaria. El 30 de junio, la Asamblea General de la OEA reiteró su condena al golpe de Estado bajo el artículo 20 de la Carta

Democrática Interamericana, declarando que en Honduras se había producido un quebrantamiento de la democracia, e instruyó al Secretario General a liderar los esfuerzos diplomáticos orientados a restaurar la democracia y el Estado de Derecho.

El 3 de julio realizamos una breve visita a Honduras para informar a las autoridades en el poder sobre la resolución adoptada por la Asamblea General. Al día siguiente, informamos a la Asamblea General sobre la situación en el país y ese mismo día se aprobó una segunda resolución con la que suspendió a Honduras de la OEA invocando el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana y respaldó los esfuerzos diplomáticos para reinstaurar al presidente Zelaya en el poder. Todos los países concurrieron a la resolución salvo Honduras que, representada por el propio Manuel Zelaya, se abstuvo en la votación.

En un intento por llevar a Zelaya y a Micheletti a la mesa de negociación, el ex Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, Óscar Arias, ofreció sus servicios como facilitador del diálogo. El gobierno de Estados Unidos, la OEA y los gobiernos vecinos de Centroamérica crearon una oportunidad para ese diálogo al respaldar la nominación de Arias como facilitador. El 7 de julio, el Consejo brindó su total apoyo a los esfuerzos de Óscar Arias. La primera ronda de negociación dio como resultado una propuesta llamada "Acuerdo de San José", la cual no fue aceptada en su totalidad por ninguna de las partes.

El 7 de agosto, el Consejo Permanente de la OEA integró una Misión de Ministros de Relaciones Exteriores de la región que viajó a Honduras para evaluar la posibilidad de que el gobierno de facto aceptara el Acuerdo de San José. Sin embargo, Micheletti y sus colaboradores mantuvieron su negativa al aceptarla. Con el reingreso al país el 21 de septiembre del Presidente Constitucional Manuel Zelaya las negociaciones directas se convirtieron en una opción posible.

La siguiente ronda de negociaciones comenzó el 7 de octubre y ambas partes acordaron que la OEA actuara como facilitadora. Para presenciar la primera sesión de este proceso, que se denominó Diálogo Guaymuras, la OEA envió una delegación integrada por Ministros de Relaciones Exteriores de varios Estados Miembros. Las negociaciones entre los comités de Zelaya y Micheletti avanzaron mediante diversas propuestas y contrapropuestas. El diálogo se suspendió el 23 octubre, cuando las partes no lograron alcanzar un compromiso sobre el proceso para reinstalar al presidente Zelaya. Enviamos entonces al Secretario de Asuntos Políticos para actuar como mediador en el diálogo y, con su intervención, fue posible superar el impasse y las partes acordaron permitir que el Congreso emitiera un voto sobre la restitución del Presidente Zelaya. El Acuerdo de Tegucigalpa/San José se firmó oficialmente el 30 de octubre.

Una Comisión de Verificación se formó inmediatamente después de la firma del Acuerdo, incluyendo a dos miembros internacionales: el ex Presidente

de Chile Ricardo Lagos y la Secretaria de Trabajo de Estados Unidos Hilda Solís. De acuerdo con el cronograma de trabajo, las autoridades políticas debían inmediatamente formar un gobierno unido para la reconciliación nacional. Sin embargo el comité negociador no pudo llegar a acuerdo sobre la composición del nuevo gobierno. El 3 y 4 de noviembre Micheletti instauró un gabinete de forma unilateral, mientras nosotros nombrábamos a dos Representantes Especiales para trabajar con la Comisión de Verificación a fin de continuar las negociaciones destinadas a desarrollar un protocolo para la implementación del Acuerdo de Tegucigalpa/San José.

Como estaba programado, el 29 de noviembre se celebraron elecciones generales. Porfirio Lobo Sosa, candidato del Partido Nacional, ganó con el 53% de los votos. El 2 de diciembre el Congreso votó la restitución de Zelaya. Pese a las esperanzas de que los poderes se reconciliaran tras los eventos del 28 de junio, solo 14 legisladores votaron a favor de la restitución de Zelaya, mientras que 114 votaron en contra. El 20 de enero de 2010, Porfirio Lobo Sosa firmó el "Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Democracia" con el objetivo de resolver las tensiones internas, así como de reparar las relaciones con la comunidad internacional. Lobo Sosa asumió funciones el 27 de enero e incluyó a miembros de la oposición en el gobierno, como señal de su compromiso con la reconciliación nacional y con la estabilidad en las relaciones políticas.

El retorno de Honduras a la OEA demoró un año más, por la oposición de algunos países a reconocer el proceso electoral recién efectuado. Honduras fue finalmente readmitida en mayo de 2011.

## 8- Crisis institucional en Paraguay

**E**l 7 de septiembre de 2009 visitamos Paraguay en un momento en que, ante la falta de acuerdos políticos, el gobierno enfrentaba dificultades para promover su agenda de reformas. Nuestra presencia y las reuniones que sostuvimos con los diferentes actores políticos ayudaron a subrayar la importancia de contar con instituciones estables y oportunidades para el diálogo. El 16 de diciembre de 2009, enviamos una misión para apoyar los esfuerzos del Gobierno del Presidente Fernando Lugo destinados a establecer un diálogo político con diferentes sectores de la sociedad, a fin de superar los obstáculos a la implementación de sus políticas y abordar los nacientes desafíos a la estabilidad democrática. La misión evaluó la situación y ofreció asistencia al gobierno para facilitar un diálogo nacional, que finalmente no tuvo lugar. Una posterior incidencia provocada por grupos armados

en el Norte del país condujo a una ruptura entre el Ejecutivo y el Congreso y, luego, a un Juicio Constitucional contra el Presidente Lugo. Sugerimos entonces al Presidente que solicitara la aplicación de la Carta Democrática, pero éste declinó hacerlo.

Finalmente el presidente Lugo fue destituido, mediante juicio político, el 22 de junio de 2012. Viajamos a Paraguay el 1 de julio, encabezando una Misión Especial de Representantes Permanentes, para recabar información in situ sobre la situación del país. El informe de la Misión subrayaba las deficiencias en el proceso de destitución y la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas de Paraguay.

A raíz de esta Misión, enviamos seis misiones adicionales a Paraguay para promover un diálogo democrático nacional que reuniera a actores políticos y de la sociedad civil, con el propósito de alcanzar un consenso sobre asuntos clave de gobernabilidad. Las últimas tres misiones estuvieron lideradas por el ex Presidente Óscar Arias. Las visitas, que involucraron conversaciones con el Gobierno del Presidente Federico Franco, con el Presidente electo Horacio Cartes y con otras fuerzas políticas, tuvieron el objetivo de fomentar la estabilidad para evitar futuras crisis políticas y fortalecer la democracia.

Como resultado de estos esfuerzos, durante su campaña electoral Horacio Cartes convocó a las partes a colaborar para alcanzar acuerdos sobre asuntos clave. La propuesta de "Agenda Mínima" fue una invitación abierta para un diálogo político que involucrara a distintos sectores de la sociedad paraguaya. Su propósito era generar discusión, a fin de alcanzar consensos en torno a los problemas estructurales que impedían avanzar en la implementación de políticas públicas en el país.

Después de su elección como Presidente, Cartes renovó su solicitud de apoyo para un Diálogo Nacional. A petición del gobierno entrante, la OEA, junto con la ONU, brindó asistencia técnica y realizó diversas reuniones, incluyendo algunas con el Presidente electo, con el propósito de desarrollar una propuesta de plan de trabajo y discutir su posible contenido. El 30 de junio de 2013, durante el inicio de la nueva sesión del Congreso de Paraguay, Horacio Cartes y representantes de los principales partidos políticos firmaron un acuerdo político titulado "Acuerdo por Paraguay".



*Misión de Observación Electoral en  
El Salvador, 2014*

# V- GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA. PROGRAMAS DE LA OEA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## 1- Ciento cinco observaciones electorales en diez años

Desde el primer acompañamiento a las elecciones de Costa Rica en 1962, las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la OEA han sido testigos privilegiados y expresión de apoyo a los procesos políticos de la región. Son una de las herramientas más importantes con las que cuenta la Organización para fortalecer las democracias de sus Estados Miembros. A lo largo de más de cinco décadas, las misiones fueron evolucionando de la mano de las transformaciones políticas de los países del hemisferio. Pasaron de ser misiones ad hoc, a ser herramientas estandarizadas e institucionalizadas que tienen un impacto más allá del día de la elección.

Casi la mitad de las observaciones electorales llevadas a cabo por la OEA, se han realizado en la última década, alcanzando a la gran mayoría de nuestros países miembros. De manera casi simbólica, el último día de nuestro mandato, 25 de Mayo de 2015, habrá una Misión Observadora en Suriname.

Por otra parte, las MOEs han ampliado sustantivamente su cobertura, a) cumpliendo los preceptos de la Carta Democrática Interamericana que permiten enviar Misiones preparatorias, cuando los países así lo solicitan; b) observando, además de las elecciones generales y nacionales, eventos plebiscitarios, elecciones regionales y hasta eventos de grupos étnicos cuando los países miembros así lo han solicitado; c) e incluyendo otros temas de observación, como la participación de género y de minorías.

Durante el primer año de nuestra administración, se puso en marcha un proceso de profesionalización y ampliación del espectro de las Misiones de

Observación Electoral. En octubre de 2005, la OEA suscribió, junto con otras 20 organizaciones<sup>3</sup>, la “Declaración de Principios para la Observación Electoral y Código de Conducta para Observadores Internacionales”, comprometiéndose entre otras materias a respetar la soberanía de los países anfitriones y garantizar la imparcialidad de la observación.

Al año siguiente, la observación electoral de la Organización dio un salto cualitativo al implementarse la primera metodología de observación electoral de la OEA<sup>4</sup> en la cual se definen los criterios y métodos empleados por la Organización para observar procesos electorales. Cabe señalar que esta metodología introduce el concepto de elecciones democráticas, basado en los derechos fundamentales consagrados en los diversos instrumentos jurídicos del Sistema Interamericano.

Durante nuestra gestión, la OEA tuvo avances significativos en la creación de herramientas técnicas y metodologías que le permiten a las MOE recaudar información clave, y en muchos casos inédita, sobre los procesos electorales. Este desarrollo conceptual refleja el cambio de paradigma en la observación internacional de elecciones, desde un enfoque centrado en el Día de la Elección a una visión más integral de Ciclo Electoral.

En ese mismo lapso de tiempo, se desarrollaron otras cinco metodologías para observar temas clave del ciclo electoral tales como:

- Uso de tecnología electoral
- Rol de los medios
- Igualdad de género
- Sistemas de financiamiento político-electoral
- Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes

La información que se obtiene mediante la implementación de estas metodologías, ha permitido hacer recomendaciones a los Estados Miembros con una sólida base técnica sobre los aspectos que requieren mejoras para fortalecer los procesos electorales.

En el marco de las misiones, se han comenzado a analizar aspectos nunca antes observados tales como:

- Seguridad y delitos electorales
- Procesos y mecanismos de resolución de disputas (justicia electoral)
- Voto en el exterior
- Participación de personas con discapacidad

3 Entre las 20 organizaciones firmantes se encuentran: Naciones Unidas, la Unión Africana, el Centro Carter, la Comisión Europea, IFES e IDEA Internacional.

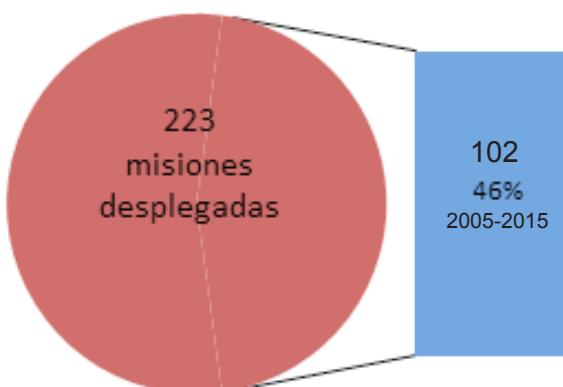
4 Para mayor información, favor ver: *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, OEA, 2008.

Los pilotos implementados en este período sientan las bases para el desarrollo de nuevas metodologías que contribuyen a una observación cada vez más exhaustiva.

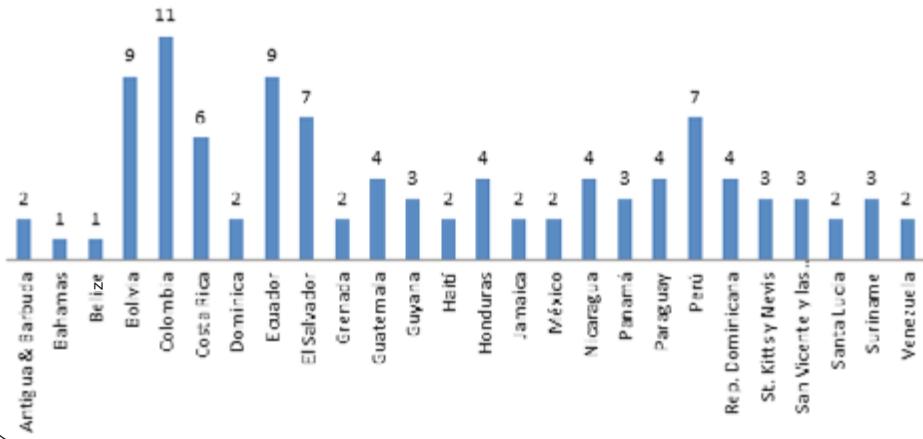
Sumado a este desarrollo conceptual, la OEA diseñó herramientas que le permiten sistematizar y transparentar el trabajo de las Misiones de Observación Electoral. En este contexto se elaboró una base de datos de observadores internacionales y otra que recopila la información de cada una de las misiones desplegadas desde 1962. Esta segunda herramienta pone especial énfasis en el seguimiento de las recomendaciones emanadas de las misiones. El Manual para Misiones de Observación Electoral define de manera rigurosa los objetivos de una MOE/OEA, qué se observa y cómo se observa, así como los procedimientos de organización e implementación de una misión.

El diseño de estas metodologías, así como de procedimientos claramente establecidos, ha permitido a las misiones concentrar sus esfuerzos en recomendaciones que contribuyen a mejorar las condiciones de equidad y transparencia de los sistemas democráticos. El enfoque centrado en el mejoramiento de largo plazo de los procesos electorales ha redundado en un aumento sustantivo de las solicitudes, demostrando la relevancia que los Estados Miembros han otorgado a esta labor. De las 223 misiones que se han desarrollado en 53 años de historia, 102 (46%) se han desplegado durante los últimos 10 años.

## Misiones de Observación Electoral de la OEA Total de despliegues 1962-2015



## Despliegues de Misiones por Estado Miembro 2005-2015



Asimismo, es importante destacar que en el periodo 2005-2015 seis países solicitaron por primera vez la presencia de una Misión de Observación Electoral: Jamaica, Antigua y Barbuda, Dominica, México, St. Kitts and Nevis y Bahamas. En total la OEA ha desplegado misiones en 26 de los 34 Estados Miembros, sumando más de 5.000 observadores internacionales en las 102 misiones desplegadas.

En los últimos años, se han realizado esfuerzos para que las misiones sean cada vez más inclusivas en la conformación de sus equipos. Se ha puesto atención en las convocatorias para contar con la participación de indígenas, afrodescendientes, mujeres y personas con discapacidad.

La distribución de hombres y mujeres en la misión ha sido en promedio de 60% hombres - 40% mujeres. Durante la última década, sin embargo, se ha aumentado el número de mujeres que participan en las Misiones de Observación y que han ocupado los más altos cargos de las mismas. Diez mujeres de la región han ejercido como jefas de misión, 14 han sido sub jefas. En más del 50% de los despliegues llevados a cabo durante el periodo 2005-2015 las sub jefaturas han sido ejercidas por una mujer.

## 2- Cooperación electoral

**E**n la década de los 80s lo que hoy conocemos como cooperación técnica estaba directamente ligado a las Misiones de Observación Electoral. A partir de la década de los 90, la OEA comenzó a brindar asistencia técnica electoral a las nuevas autoridades electorales surgidas de las transiciones democráticas, sobre todo mediante la implementación de proyectos de larga duración enfocados principalmente en la capacitación y el fortalecimiento institucional de los nuevos órganos.

Durante la última década, la OEA cambió el paradigma asistencialista en la implementación de proyectos en materia electoral y encausó sus iniciativas a mejorar sus capacidades internas, aumentar su eficiencia e incrementar la calidad de los servicios que entregan a la ciudadanía. Para lograr esto, se ha establecido un vínculo entre las recomendaciones fruto de las misiones de observación electoral - que identifican los principales desafíos y áreas de mejora en un proceso electoral - y el diseño de proyectos de cooperación, que abarcan las necesidades más importantes de los órganos electorales, más allá de responder a demandas puntuales de cooperación.

Hoy se busca principalmente contribuir a la modernización y el mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan los órganos electorales de los Estados Miembros.

A fin de administrar el ciclo de ejecución de proyectos de forma organizada, se creó una base de datos de proyectos y aplicación informática, diseñada como repositorio de proyectos electorales gestionados por la OEA en diversas áreas que incluyen la reforma legislativa, Informática Electoral, Registro/Padrón Electoral, Cartografía Electoral, Organización y logística electoral, Administración Electoral, Gestión y Certificación de Calidad, Promoción de participación ciudadana, y Cooperación Horizontal, entre otras.

Esta base de datos contiene además de proyectos, toda la información de acuerdos, documentos técnicos, perfiles, presupuestos y expertos que participaron en cada proyecto. De esta manera hoy es posible contar con un sistema automatizado de registro y seguimiento de información técnica y organizacional la cual es alimentada permanentemente.

A través de la implementación de proyectos de cooperación técnica se logró que:

- El Consejo Nacional Electoral de Ecuador esté en una mejor posición para implementar un Sistema de Gestión de Calidad de manera exitosa debido al fortalecimiento de sus capacidades técnicas, humanas e institucionales.
- En Guatemala, se incremente en un 5.8% el padrón electoral actualizado con DPI, al pasar de 83,6% al 89,4%.
- El órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia cuente con un diagnóstico, recomendaciones y un plan de acción, que se espera implementar durante los primeros meses del 2015, para mejorar la calidad del padrón electoral biométrico.
- El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica decida destinar mayores recursos y tiempo para perfeccionar la implementación del voto electrónico en el extranjero en futuros procesos electorales.
- La Corte Electoral de Uruguay active medidas de seguridad en ciertas áreas de los sistemas informáticos que han atenuado los riesgos y fortalecido la protección de la información.

Todos los proyectos y actividades de cooperación han sido relevantes para los órganos receptores. Sin embargo hay algunos proyectos implementados que por su impacto merecen atención especial, en Bolivia, República Dominicana y Grenada.

**1.- Bolivia.** Tras la aprobación de la nueva constitución de 2009, la ex Corte Nacional Electoral enfrentó el enorme desafío de generar un nuevo padrón electoral biométrico de cara a las elecciones de diciembre de ese año. Para colaborar con este proceso, la OEA desarrolló un importante proyecto de cooperación técnica desplazando a expertos de la región para que colaborasen con las actividades de empadronamiento. El registro de más de 5 millones de habitantes en tan solo tres meses se convirtió en un importante logro de las autoridades electorales del país y en un exitoso proyecto de colaboración

La OEA desplegó en Bolivia dos equipos de trabajo coordinados entre sí. El “equipo técnico” brindó apoyo técnico especializado a la CNE en las áreas establecidas en el plan operativo incluyendo organización electoral, informática, cartografía, comunicaciones y legislación electoral. El segundo equipo de trabajo, denominado “grupo móvil”, desplegó a consultores electorales en cada uno de los 9 departamentos del país. Su objetivo principal fue desarrollar un seguimiento en terreno del proceso de manera de poder entregar un informe independiente a la CNE sobre el estado de avance del registro biométrico y proponer medidas correctivas en caso de ser necesario.

Cada uno de los expertos que participaron en los grupos móviles mantuvo contacto permanente tanto con las Cortes Departamentales Electorales como con

la coordinación OEA con asiento en La Paz. Diariamente, los consultores recopilaban y enviaban información actualizada sobre el progreso del empadronamiento a nivel departamental en cada una de las zonas del país.

La cooperación técnica de la OEA se llevó a cabo mediante actividades realizadas en cada una de las fases del proyecto. Diseñamos una ruta crítica con las secuencias de tareas y la responsabilidad de ejecución de manera de poder hacer un adecuado seguimiento del proceso. Brindamos asesoría sobre los componente de comunicación social y movilización a partir de la validación de una estrategia de comunicación y mediante mecanismos de deliberación altamente participativas (tipo "brainstorming"). Fue tarea de la misión técnica además ayudar en el proceso de inducción del discurso rector y del modelo de gestión. Como consecuencia de este proceso, propusimos acelerar el proceso de inducción a los miembros de las CDE (magistrados y directores de línea) proporcionándoles información básica que les permitió integrarse rápidamente al proyecto de empadronamiento.

Debido a la naturaleza del empadronamiento biométrico, el componente informático alcanzó gran relevancia en el proceso. El acompañamiento de la OEA incluyó actividades en seguridad perimetral y N.O.C del sistema, revisión de comunicaciones digitales de informática, y la construcción del data center.

Como resultado del proceso de empadronamiento, en un período de tres meses (entre agosto y octubre de 2009) la Corte Nacional Electoral logró registrar a más de 5 millones de ciudadanos incluyendo a bolivianos que viven en Estados Unidos, España, Argentina, y Brasil. De esta manera, Bolivia cuenta hoy con un padrón electoral que cumple con altos estándares internacionales y que incluye fotografía digital, huellas dactilares, firma, e información demográfica como nombre, edad, y dirección de los votantes.

**2.- República Dominicana.** En diciembre de 2011, el Presidente de la Junta Central Electoral de la República Dominicana solicitó formalmente a la OEA realizar gestiones con el fin de llevar a cabo una auditoría al registro electoral de ese país.

Así, desplegamos un equipo técnico de expertos internacionales para realizar una auditoría integral mediante una revisión sistemática de un número de áreas y procesos que conforman el registro electoral. Dentro de los componentes auditados se encuentran: el Análisis del marco legal del registro electoral; Análisis de los procesos de Actualización y Depuración del Padrón y; el Análisis de los procesos informáticos.

También se realizó una auditoría, al final de la cual presentamos un informe con hallazgos y recomendaciones en cada uno de los campos auditados. Las observaciones y los resultados finales fueron entregados al organismo electoral.

El informe identificó, asimismo, una serie de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo que pudieron ser implementadas antes de las elecciones de mayo de 2012, generando mayor confianza entre los partidos políticos y actores involucrados en el proceso electoral, y permitiendo apoyar a la JCE en el perfeccionamiento de su gestión.

El informe identificó asimismo, una serie de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo que pudieron ser implementadas previo a las elecciones de mayo de 2012, generando mayor confianza entre los partidos políticos y actores involucrados en el proceso electoral, y permitiendo apoyar a la JCE en el perfeccionamiento de su gestión.

**3.- Grenada.** En enero de 2013, el Primer Ministro de Grenada nos solicitó ayuda en la prestación de apoyo técnico para evaluar y verificar la integridad del nuevo sistema de registro de votantes.

Se solicitó la evaluación independiente y la verificación del nuevo sistema de registro de votantes por un organismo internacional para garantizar que las siguientes elecciones generales, de febrero de 2013, fueran libres y transparentes..

Respondimos afirmativamente a esta solicitud, que comprendió el apoyo de un equipo técnico para evaluar y verificar el proceso de registro de votantes de Grenada. Como resultado, un equipo de expertos realizó una evaluación de los factores jurídicos, técnicos y procedimientos asociados al registro de electores de ese país.

Los expertos de la delegación se reunieron con las autoridades electorales, las instituciones estatales pertinentes, partidos políticos y grupos de la sociedad civil para recabar información e intercambiar opiniones sobre el proceso. Asimismo, trabajaron en estrecha colaboración con sus homólogos de las autoridades electorales para evaluar los componentes tecnológicos de registro electoral y la integridad de la base de datos. El equipo técnico también llevó a cabo un estudio estadístico a fin de evaluar el alcance de la lista electoral. Una vez finalizado el proyecto, se entregó un reporte a la autoridad electoral.

El grupo de profesionales presentó sus resultados y conclusiones en un informe dirigido a la Oficina del Primer Ministro y la Oficina de elecciones Parlamentarias en febrero de 2013. El documento incluyó los siguientes aspectos sustantivos: un análisis del marco jurídico; estudio del proceso de registro de votantes desde una perspectiva práctica y procesal; análisis de los procesos tecnológicos y un informe del diseño, y resultados de la encuesta realizada casa por casa.

La última sección presentó hallazgos y recomendaciones que permitieron al órgano electoral contar con un padrón depurado y más inclusivo. El padrón verificado por la OEA fue aceptado por las fuerzas políticas y utilizado para realizar las elecciones del 2013.

### **3- Gestión de calidad**

#### ***La ISO 9001:2008 y la Creación de la Especificación Técnica ISO/TS 17582:2014***

**L**a cooperación técnica brindada y el conocimiento adquirido a lo largo de estos años fueron el punto de partida para la elaboración, por parte de la OEA, de la primera norma internacional electoral a nivel mundial. En febrero de 2014 se publicó la ISO/TS 17582:2014 una herramienta para el diseño e implementación de sistemas de gestión de calidad en órganos electorales que proporciona una base estandarizada para la evaluación de procesos electorales y bajo la cual las autoridades electorales a nivel mundial pueden certificarse.

La ISO/TS es un estándar internacional de sistema de gestión, desarrollado por un grupo de expertos electorales liderado por la OEA y bajo los auspicios de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), cuya prerrogativa es la de adaptar los principios de calidad de gestión al campo electoral. Se basa en la ISO 9001, el innovador estándar de gestión de calidad, que se ha convertido en el estándar internacional de certificación más exitoso de la historia.

La función principal será acreditar a las casas certificadoras que certifiquen autoridades electorales bajo la ISO/TS 17582:2014. Constituirá un control fundamental del proceso de certificación en la norma ISO electoral. A la fecha hemos recibido solicitudes formales de Colombia y Bolivia para iniciar su proceso de certificación bajo la nueva norma.

El ISO/TS 17582:2014 aplica el concepto de sistema de gestión de calidad al ámbito electoral. Entendiendo que los principios establecidos por el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) son universales y aplicables a cualquier tipo de organización, otorga un marco específico para la adopción de un sistema de gestión de calidad basado en un ente electoral. Su fortaleza principal es que se trata de un estándar holístico por naturaleza, que puede ser aplicado a todas aquellas actividades que emanen de un órgano electoral y por ello, aumenta la comunicación, reduce las posibles duplicidades entre los departamentos y de manera global, genera mayor eficiencia en las operaciones. Asimismo aporta una guía integral de lo que implica un sistema efectivo de gestión electoral, así como un criterio objetivo para la evaluación del rendimiento.

El diseño de un sistema de gestión de calidad varía según el marco legal, el entorno organizacional y la cultura política en la que el órgano electoral opera. Todos los requisitos de los estándares son genéricos, pero adaptables a cualquier tipo de proceso electoral, sea tanto a nivel local, regional como nacional.

La ISO/TS 17582:2014 no exige uniformidad en la estructura de sistemas de gestión de calidad electoral o incluso de documentación. El propósito del mencionado sistema es el de direccionar al órgano electoral para proporcionar un servicio electoral consistente y fiable, por el cual se satisfagan los requisitos de los "clientes electorales", sean éstos los votantes, los candidatos o las organizaciones políticas que participan en el proceso electoral. Todo ello implica el desarrollo de un "Plan de Desarrollo de Servicio Electoral", confeccionado según las necesidades de la organización, planificación de contingencias, mantenimiento de registros, mediciones de la eficacia de los procesos y la implementación de medidas correctivas con el propósito de subsanar las deficiencias.

La adopción por parte de los órganos electorales, de un sistema de gestión de calidad se constituye en una decisión estratégica. La implementación y certificación de sistemas de gestión de calidad bajo la ISO electoral es completamente voluntaria, y puede ser utilizada por autoridades electorales tanto permanentes como temporales.

Además de jugar un rol activo en el desarrollo y publicación de la norma, en mayo de 2014 la OEA creó el Órgano Internacional de Acreditación Electoral (IEAB).

Si bien la OEA jugó un rol activo en el desarrollo y publicación de la norma, no tendrá un rol directo en la certificación de autoridades electorales. Nuestro organismo mediante de la creación del Órgano Internacional de Acreditación Electoral se limitará a *acreditar a las casas certificadoras* que certifiquen autoridades electorales bajo la ISO/TS 17582:2014.

La puesta en marcha del ISO tendrá una relevancia global toda vez que éste se encargará de certificar órganos no solo de la región sino de cualquier parte del mundo. La certificación se basa en auditorias exhaustivas realizadas por casas certificadoras. Según el modelo de ISO, toda casa certificadora requiere la acreditación previa de una organización externa, o sea un órgano acreditador. Actualmente, no existen cuerpos de acreditación, más que la OEA, ni casas certificadoras con experiencia en materia electoral.

Las funciones principales relacionadas con la certificación de órganos electorales bajo la ISO/TS 17582: 2014 son cuatro: la acreditación de órganos certificadores, la autorización de auditores y capacitadores individuales, la capacitación de auditores, y la revisión final de las decisiones de certificación.

La creación y puesta en en marcha del IEAB denota una vez más nuestro firme compromiso con las autoridades electorales de continuar apoyando la mejora institucional y lograr los más altos estándares de calidad y desarrollo.



*Programa de Identidad Civil en Haití*

## 4- Derecho a la identidad

### *Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)*

Cada día, en algún país de las Américas, nace un niño o una niña cuyo nacimiento no será registrado. Sin un registro de nacimiento, su vida se iniciará en la exclusión, con dificultades para tener acceso a controles médicos y a las vacunas necesarias en los primeros meses de vida. En pocos años querrá asistir a la escuela, pero sin una partida de nacimiento no podrá completar el ciclo educativo. Cuando alcance la mayoría de edad, no podrá obtener una tarjeta de identificación, abrir una cuenta bancaria, insertarse en la economía formal y ejercer sus derechos políticos. Su existencia pasará desapercibida para el Estado, que no tendrá testimonio de su nombre, su filiación y su potencial y no llegará a contemplarlo en la planificación de sus políticas sociales. Esa es la necesidad de muchos de nuestros países.

La génesis de los esfuerzos realizados en materia de registro de personas data de 2005, cuando respondimos a la solicitud del Gobierno de Haití para otorgar una identificación a la población mayor de edad en anticipación de las elecciones generales, programadas para el siguiente año. En apenas tres meses,



### **Unidad Móvil de Registro OEA**

se inscribieron más de 3 millones de ciudadanos haitianos, recibiendo por primera vez tarjetas de identificación con medidas modernas de seguridad, biometría y un número nacional de identificación único.

Diez años después, el Proyecto de Modernización e Integración del Registro Civil de Haití constituye el mayor proyecto de asistencia técnica en materia de identificación en la región, proporcionando apoyo técnico a la Oficina Nacional de Identificación en la emisión de tarjetas nacionales de identificación para casi 6 millones de adultos. Hoy en día, las tarjetas se usan en múltiples actividades de la vida diaria, incluyendo su uso para votar, realizar transacciones comerciales y solicitar beneficios gubernamentales.

En 2008, conscientes de que el registro de nacimiento y el derecho a la identidad son la puerta de entrada para el ejercicio de todos los otros derechos, en la Asamblea General celebrada en Colombia aprobamos la resolución "Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad", que encomendó a la Secretaría General proporcionar la asistencia requerida por los Estados Miembros, para el fortalecimiento de sus sistemas de registro civil y la universalización del registro civil.

La aprobación de esta Resolución marcó un punto de inflexión en la estrategia de la OEA, cambiando el enfoque de proyectos nacionales a un programa con objetivos y líneas estratégicas que, desde Haití se extendió a un total de 19 países. De otra forma, PUICA buscó fortalecer las instituciones del Estado responsables del reconocimiento legal de las personas, tanto para promover la identidad civil universal, como para garantizar una mayor confiabilidad de los documentos de identidad. Trabajando junto con las autoridades nacionales, el programa ayuda a proveer certificados de nacimiento, a emitir tarjetas nacionales de identidad, a corregir información errónea y a reconstruir documentación destruida por conflictos o desastres naturales. Aún más importante que los pasos inmediatos para otorgar una identidad civil son los esfuerzos que realiza el programa para impulsar que sus contrapartes nacionales consoliden y sustenten estos esfuerzos.

Hace diez años, la prioridad para los registros civiles de las Américas tenía que ver con sus recursos técnicos. Muchos de los procedimientos registrales eran manuales y los sistemas de registro dependían del papel y de archivos voluminosos y difíciles de manejar. En estos diez años la OEA ha apoyado a Haití, Paraguay, Belize, Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas en la digitalización de decenas de millones de registros de hechos vitales, incluyendo nacimientos, defunciones, matrimonios y adopciones que en algunos casos datan del siglo diecinueve y que sirven de base para un sistema de registro civil robusto. En Huancavelica, Perú, por ejemplo, un lugar particularmente afectado por un conflicto interno, se facilitó la recuperación de más de 70.000 certificados de nacimiento, que fueron entregados a los ciudadanos, y más de 600.000 actas, que fueron catalogadas y enviadas a la Oficina del Registro Civil.

La infraestructura sirve sólo como medio para alcanzar el fin último de la eliminación total del subregistro en el continente. Junto con las autoridades registrales, la OEA ha tenido un papel importante en el otorgamiento de actas de nacimiento y documentos de identificación, por primera vez, a decenas de miles de personas en zonas rurales, comunidades indígenas y fronterizas en Guatemala, Paraguay, Bolivia, México, Ecuador y Perú.

Sin embargo, no todas las personas que carecen de identidad viven lejos de ciudades. En Los Bordos del Río Chamelecón, en las afueras de San Pedro Sula, Honduras, PUICA facilitó la realización de las campañas móviles, entregando más de 2.200 partidas de nacimiento y 1.700 identificaciones.

Los esfuerzos puntuales señalados arriba, y muchos más, contribuyeron a que la tasa de subregistro en la región disminuyera de 18 a 7% en los últimos diez años. Ahora, el reto consiste en busca consolidar estos logros e implementar sistemas que faciliten la accesibilidad y gratuitud de la identidad.

PUICA ha desarrollado e implementado una metodología de sistema hospitalario que ha traído frutos inmediatos. Hemos sido copartícipes de los esfuerzos de Guatemala, Honduras y El Salvador en la instalación de oficinas de registro civil en los hospitales, de manera que ningún niño o niña salga del centro de salud sin su partida de nacimiento. En estos tres países, el apoyo de la OEA ha permitido que la cobertura del registro hospitalario pasara de 0 a más de 55% de los nacimientos en seis años y que más de 225.000 nacimientos hayan sido registrados.

Buena muestra de esto es Haití donde PUICA apoyó al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en el lanzamiento de una campaña de registro de recién nacidos mediante la cual se abrieron oficinas de registro civil en las salas de maternidad de dos hospitales ubicados en zonas vulnerables de Puerto Príncipe.

En un período de 9 meses, las tasas de registro se duplicaron y 14.198 recién nacidos recibieron un certificado de nacimiento.

Las acciones desarrolladas han ayudado directamente a casi 20 millones de personas a obtener un acta de nacimiento o una tarjeta de identificación nacional por primera vez, permitiéndoles ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

## 5- Diez mil facilitadores judiciales abriendo camino a la justicia

La facilitación judicial es un servicio que prestan las instituciones de justicia con la participación ciudadana de los facilitadores judiciales. Los facilitadores judiciales son *amigables componedores* sin competencias judiciales, seleccionados por su comunidad en asamblea y nombrados, capacitados y supervisados por el juez local. No tienen competencias judiciales, no actúan de oficio sino cuando son consultados o se lo piden. Operan dentro de su comunidad, aldea o barrio de manera totalmente voluntaria, apolítica y sin necesidad de una oficina. Ellos se han convertido en una respuesta para que la población en condiciones de vulnerabilidad tenga mejor acceso a la justicia. Ellos ayudan a llevar justicia donde la justicia tarde en llegar.

Al iniciar nuestro período de gestión en 2005, la Oficina Nacional de la OEA en Nicaragua impulsó un proyecto de facilitadores judiciales en municipios rurales de pobreza extrema para fortalecer la presencia del Estado en el territorio; su éxito generó que esta iniciativa se transformara en un *servicio nacional de facilitadores judiciales*. En 2007, con la formación del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en la Secretaría General de la OEA, se inició la internacionalización de esta experiencia, expandiendo sus trabajos a otros países de la región.

Entre 2005 y 2014 lo que era una pequeña experiencia exitosa en un país se transformó en un programa de colaboración con *impacto masivo* que ya opera en ocho países y está disponible para todas las Américas. El número de facilitadores judiciales se multiplicó 15 veces durante este período y, en diciembre de 2014, se elevaba ya a 9.155 personas que cumplían esta función. Durante el mismo período 4,5 millones de personas en condición de vulnerabilidad tenían acceso a un facilitador en los países con mayor cobertura (Nicaragua, Panamá y Paraguay), lo que equivale a más del 50% de la población en condición de

pobreza en esos países.

Durante estos diez años, los facilitadores judiciales prestaron más de medio millón de servicios documentados a la población. Se estima que han evitado el arribo de 100 mil casos a los tribunales, cifra superior a los resueltos en un año por cualquier sistema judicial de la región. Han actuado como puente entre la población y las autoridades, han efectuado tareas encomendadas por jueces, fiscales y otros funcionarios de las instituciones y han remitido a las autoridades situaciones o casos que no pueden resolver. De igual manera han efectuado una eficiente labor preventiva brindando información sobre los derechos y las leyes, orientando, aconsejando o asesorando a quienes se lo solicitan y, cuando se ha instalado una disputa o existe un conflicto, realizando mediaciones o conciliaciones. También ofrecieron charlas sobre sus derechos y normas jurídicas a 790 mil personas, orientaron o aconsejaron a 200 mil y efectuaron 92 mil mediaciones o conciliaciones. Se estima que sus actuaciones han beneficiado a más de un millón de personas.

Se trata de un logro en gran medida sostenible. Está diseñado para operar con costos mínimos (facilitadores voluntarios, capacitaciones realizadas por el juez local en su despacho, etc.) y para fortalecer a los órganos existentes en cada Poder Judicial sin crear órganos nuevos o especiales.

Con el objetivo de lograr que los jueces y funcionarios operadores de justicia dispongan de los conocimientos y competencias requeridos, el Programa ha efectuado cientos de capacitaciones. En 2008 las transformó en un Diplomado mediante una plataforma virtual que les permite compartir a las autoridades y funcionarios de diversos niveles, instituciones y países. Hasta fines de 2014 se habían efectuado diez ediciones simultáneas de este Diplomado en siete países con 6.706 magistrados, jueces, fiscales, policías, defensores y otros funcionarios graduados. Además, en el Diplomado han sido capacitados 2.778 policías, en cursos que los habilitan para trabajar con facilitadores y reforzar sus vínculos de trabajo comunitario. Para desarrollar este esfuerzo se establecieron alianzas con diez universidades, públicas y privadas, que brindan reconocimiento académico, las cuales colaboran gratuitamente.

Una sostenida acción afirmativa a través de la motivación y promoción del equipo técnico del Programa logró elevar el porcentaje de mujeres facilitadoras de 18% a 40% en el período 2004- 2015. El reconocimiento familiar, comunitario e institucional a su liderazgo, así como la formación recibida, ha generado profundos cambios en la vida para miles de facilitadoras; su ejemplo se proyecta en decenas de miles de mujeres en sus comunidades, barrios y aldeas. Su trabajo y el de los varones, ha logrado que cientos de casos de filiación se hayan resuelto sin costo; ha logrado establecer pensiones alimenticias y hacer que se cumplan. Sobre la violencia de género, las charlas a la población y el consejo oportuno, han servido



**Facilitadores Judiciales de la OEA**

para prevenir este aciago fenómeno social. Y cuando no han podido evitarlo han contribuido a visibilizarlo y a derivar y mantener los casos ante las autoridades, acompañando si es necesario a las mujeres en el proceso.

Uno de los impactos más relevantes del programa se ha verificado en los órganos judiciales. Merced a los efectos del programa en la población, éstos han ampliado su cobertura y se han descongestionado los despachos de casos prevenibles o sujetos a un arreglo extra judicial, logrando que las autoridades se concentren en delitos o situaciones de mayor complejidad, y en la prevención. Bajo el liderazgo de los poderes judiciales, el servicio de facilitadores judiciales, ha mejorado la articulación de las instituciones de justicia. Asimismo, se ha mejorado la percepción y confianza pública en los poderes judiciales. De los 44 jueces que tenían facilitadores judiciales al comenzar 2005, se pasó 743 jueces locales, de paz o contravencionales en 2015. Este acercamiento de jueces y funcionarios a la población transformó la sensibilidad de los servidores públicos judiciales, humanizando la justicia, generando una cultura de servicio, de apertura a la comunidad y de prevención del conflicto social.

En reconocimiento a sus resultados e impactos, el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA ganó en 2011 el premio internacional "Justicia Innovadora", otorgado en el Palacio de la Paz en La Haya, Holanda, por un prestigioso consorcio de entidades académicas en dicho país.

Además de apoyar el establecimiento de servicios nacionales de facilitadores judiciales y la formación de los operadores de justicia, al Programa se le ha asignado la tarea de apoyar otras iniciativas de acceso a la justicia. Entre estas se encuentra el Proyecto de Creación de Centros de Mediación de la Procuraduría General del Estado en Ecuador, entre 2009 y 2011 y el apoyo a la formación de mediadores del Centro de Mediación de la Escuela Judicial en Honduras, durante 2014. Ha contribuido, igualmente, a las tareas de identificación ciudadana en varios países.

Las condiciones de cooperación horizontal articuladas por el proyecto han permitido que, sólo en los tres últimos años, 272 magistrados de la corte, jueces y funcionarios hayan participado en intercambios de experiencia en otros países y cientos se hayan movilizado dentro de su propio país para conocer las lecciones aprendidas y formarse directamente por la experiencia de sus homólogos. Además, diez jueces han actuado como capacitadores en otros países y cuatro han colaborado en comisión de servicio con el Programa, apoyando su establecimiento en nuevos países.

El Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales ha sido un eficaz instrumento de promoción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En regiones que muestran los más altos índices de violencia en el mundo o se verifica una alta judicialización del natural conflicto social, el Programa ha contribuido a cambiar una cultura de confrontación e impunidad por una cultura de paz y legalidad. Al difundir derechos como el de la identidad y enseñar a ejercerlos entre los sectores con más carencias, han mejorado el ejercicio de una ciudadanía en forma plena.

## 6- Combate a la corrupción

### ***Convención Interamericana contra la corrupción (CICC) y su mecanismo de seguimiento (MESICIC)***

**D**urante nuestros diez años de gestión en la Secretaría General de la OEA, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) culminó sus primeras cuatro rondas de análisis y se consolidó como instrumento principal de la cooperación jurídica interamericana en la lucha contra la corrupción.

El MESICIC es un organismo de carácter intergubernamental, pero con amplios espacios de participación para la sociedad civil, que se ocupa de apoyar a los treinta y un Estados que son parte en el mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, desarrolladas en sus rondas de análisis. Como resultado de esas evaluaciones se formulan recomendaciones específicas para que los Estados puedan mejorar los marcos jurídico - institucionales con los que cuentan para enfrentar la corrupción, llenando los vacíos y corrigiendo las inadecuaciones que se detectan en dicho proceso.

Además de la evaluación que el MESICIC efectúa en relación con la implementación de la CICC por parte de cada uno de sus Estados Miembros, cabe resaltar también su utilidad como foro para el intercambio de información y la cooperación recíproca entre dichos Estados en materia de buenas prácticas en la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción.

Es posible destacar los siguientes resultados de las labores del MESICIC en sus últimos diez años:

- Culminación de cuatro rondas de análisis, en las que se adoptaron 114 informes nacionales
- Realización exitosa de 30 visitas in situ, a igual número de países miembros. Estas visitas se practicaron con respecto a 134 órganos de control superior a cargo de la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en dichos países y en ellas participaron 856 autoridades públicas y 189 organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos e investigadores.
- Adopción de los Informes Hemisféricos correspondientes a las cuatro primeras rondas, en los que se sintetizan las principales recomendaciones formuladas por el Comité a cada uno de Estados Miembros del MESICIC y los resultados del seguimiento de las acciones desarrolladas por los mismos para su implementación, reflejados en su conjunto. Sólo la Cuarta Ronda contiene 1.240 de tales acciones, entre las cuales se cuentan la adopción de leyes y realización de actividades de capacitación, de fortalecimiento institucional y de cooperación interamericana e internacional.
- Adopción de dos Informes de Progreso en la Implementación de la Convención, en los que se hace una síntesis de las acciones reportadas anualmente por los Estados para avanzar en este proceso.

- Elaboración de herramientas de cooperación jurídica, por parte de la Secretaría Técnica del MESICIC, para ayudar a los países a combatir la corrupción. Entre estas herramientas se cuentan la sistematización de la información suministrada por los países miembros, la elaboración de guías legislativas, la elaboración de legislación modelo sobre medidas preventivas de la CICC, la puesta a disposición de los países de la Red Hemisférica de Cooperación Jurídica en Materia Penal y el desarrollo, en la página en "Internet" de la OEA, del Portal Anticorrupción de las Américas.

Una herramienta que intenta superar los escollos en la adopción de normas jurídicamente vinculantes son las Leyes Modelo. Estos instrumentos, cada vez más utilizados en el Sistema Interamericano, tienen la virtud de ser negociados de tal manera que permiten incluir los más altos estándares posibles con relación a una materia determinada ya que, al no ser un instrumento vinculante, no generan cargas onerosas para los miembros de una Organización. La virtud adicional que presentan las Leyes Modelo es que pueden ser utilizadas por los países como guías legislativas al implementar leyes internas, adaptándolas a sus realidades y posibilidades, e incluso permitiendo una incorporación paulatina según el grado de desarrollo de su propio sistema. En 2010 la Organización adoptó la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación, la cual ha ido generando una corriente de adopción de leyes en nuestro Hemisferio como quizás hace mucho tiempo no se lograba a través de un tratado internacional. La Secretaría General, sobre todo a partir de 2011, se abocó a apoyar a los Estados Miembros mediante la realización de talleres en la implementación de esta Ley Modelo, consiguiendo como resultado la adopción de normas internas en un gran número de países y el establecimiento de Autoridades Nacionales competentes para decidir sobre cualquier petición en casos concretos de denegación de información por parte de funcionarios públicos. Experiencias exitosas se pueden verificar a lo largo y ancho de todo el Hemisferio, lo que ha hecho que nuestro Continente se convierta en un ejemplo a ser seguido por otros bloques en el mundo.

Promovimos, de igual manera, el Reglamento Modelo para el Registro, relativo a la Ley Modelo sobre Garantías Mobiliarias, aprobado en 2009. Un régimen de garantías mobiliarias moderno constituye un mecanismo jurídico fundamental para facilitar el acceso al crédito y mantener su flujo al sector privado. Todo ello contribuye a estimular el crecimiento sostenible, la inversión extranjera, el aumento de la competitividad de los mercados de crédito, reducir el desempleo y elevar los niveles de vida, con el consiguiente fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad en un país.

# 7- Fortaleciendo la calidad del gobierno

## ***El Programa de Gestión Pública Efectiva y el Mecanismo Interamericano (MECIGEP)***

**L**a gestión pública efectiva es un elemento fundamental para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región. Muchas de las dificultades que hoy enfrentan nuestros gobiernos no tienen que ver con corrupción ni con decisiones equivocadas en la dirección de las políticas, sino simplemente con la falta de calidad en la ejecución de esas políticas.

En tal sentido, los desafíos a la democracia han ido evolucionando en los últimos años y, crecientemente, los retos se encuentran en el ejercicio cotidiano de los derechos de la ciudadanía. La gobernabilidad democrática se fortalece si los gobiernos electos democráticamente cuentan con un aparato estatal que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente, efectiva y sostenible las demandas ciudadanas.

En enero de 2010 creamos el Departamento para la Gestión Pública Efectiva cuyo principal objetivo fue incrementar las capacidades para proporcionar una respuesta coordinada e integrada a las necesidades identificadas por los Estados Miembros en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la gestión del sector público y hacer más palpables los beneficios de la democracia.

Es así que surge el Programa de Gestión Pública Efectiva, el más reciente en nuestra Secretaría de Asuntos Políticos, que busca contribuir al fortalecimiento de las instituciones públicas de la región para que estas sean más transparentes, efectivas y cuenten con mecanismos de participación ciudadana.

El Programa tiene cuatro ejes centrales: el Mecanismo Interamericano para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP), el Premio Interamericano para la Gestión Pública Efectiva, el Observatorio de Políticas Públicas de las Américas, y el Banco de Casos de Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva.

El MECIGEP es un instrumento de carácter intergubernamental voluntario, que tiene como objetivo crear un espacio de diálogo interparés y aprendizaje mutuo entre los Estados participantes, donde los países puedan compartir e intercambiar experiencias, perspectivas y opiniones sobre las reformas institucionales en el sector público, con el propósito de mejorar la eficacia de su gestión pública.

El mecanismo permite que, bajo un marco común propuesto por los participantes, distintos países puedan: i) analizar temas claves de gestión pública efectiva; ii) identificar experiencias exitosas y desafíos a superar; iii) determinar necesidades específicas y oportunidades de asistencia técnica, facilitando la cooperación horizontal y multilateral, en beneficio de la administración pública de los países participantes.

El MECIGEP se implementa mediante la realización de "rondas" de carácter temático en las que se tratan distintos temas de gestión pública, como por ejemplo: gobierno abierto, planificación, presupuesto público, servicio civil y mecanismos de coordinación interinstitucional, entre muchos otros. Los temas a ser tratados son decididos por los países participantes.

Se trata de un proceso con carácter estrictamente técnico, en el que se cuenta con especialistas y expertos de máximo nivel de distintos países que analizan y presentan sus recomendaciones para mejorar la gestión en el tema seleccionado por el país beneficiario. Este diálogo entre pares se realiza de diversas formas, como por ejemplo visitas de expertos a países, videoconferencias, intercambio de documentos, entre otros.

Finalizado el proceso se elaboran informes que contienen -en líneas generales- la descripción de los hallazgos encontrados en el proceso de diálogo interpares, la identificación de necesidades de cooperación y recomendaciones para la reforma, innovación y modernización de la gestión pública.

El 5 de junio de 2013, los Estados Miembros de la OEA aprobaron en la Asamblea General de Guatemala, la resolución AG/RES. 2788 (XLIII-O/13) "Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas" mediante la cual se establece "un mecanismo hemisférico de cooperación en gestión pública con el objetivo de fortalecer la administración pública de los Estados Miembros a través del diálogo, aprendizaje mutuo y cooperación técnica que permita una gestión pública eficiente, transparente y participativa".

En marzo de 2014 se realizó en Panamá la Primera Reunión de Altas Autoridades en Gestión Pública en el marco del MECIGEP, con el objetivo de presentar el mecanismo, recibir los comentarios y sugerencias de las autoridades presentes, y aprobar la metodología de funcionamiento. Las delegaciones presentes expresaron su satisfacción y voluntad de poner en marcha el mecanismo. Asimismo, en marzo 2015, en la Segunda Reunión de Altas Autoridades de Gestión Pública se presentaron los resultados del primer año de funcionamiento del MECIGEP y se recibió el apoyo de los Estados Miembros para seguir implementando esta iniciativa en la región.

Como parte del Programa de Gestión Pública, se realizó el lanzamiento del Premio Interamericano sobre Innovación en la Gestión Pública Efectiva con

el objetivo de identificar, reconocer y premiar las experiencias innovadoras en gestión pública en la región. Este premio se realiza a través de una convocatoria abierta a todas las administraciones públicas de la región y con un proceso de selección a cargo de un jurado de expertos a nivel internacional.

Con todas las postulaciones presentadas al premio se ha desarrollado un Banco de Casos de Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva, que constituye una herramienta de innovación y consulta abierta a la comunidad de gestores públicos y ciudadanos en general, donde es posible encontrar experiencias concretas en temas de recursos humanos, planificación y evaluación de políticas públicas, gobierno abierto, mecanismos de coordinación institucional y calidad de políticas públicas.

El cuarto componente del programa es el Observatorio de Políticas Públicas de las Américas que consiste en una herramienta de información y consulta abierta a la comunidad de gestores públicos y ciudadanos en general, donde es posible encontrar información de trece temas de la gestión pública de los diferentes países de la región. Estos temas son: visión de largo plazo, estrategias nacionales/planificación, presupuesto público, servicio civil profesionalizado, coordinación, evaluación de políticas y programas, marcos regulatorios de competencia, transparencia y rendición de cuentas, tecnologías de la información y la comunicación, descentralización, calidad de los servicios públicos, participación de la sociedad en la gestión pública y políticas con perspectiva de género.

Las resoluciones aprobadas en la Asamblea General (AG/RES. 2788 [XLIII-O/13], "Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas", y AG/RES. 2838 [XLIV-O/14], "Apoyo a los Estados Miembros, Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas"), así como las declaraciones realizadas por los Estados Miembros en las reuniones de Altas Autoridades sobre Gestión Pública (Panamá, 2014 y México, 2015), en las reuniones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y en el Consejo Permanente, así como la referencia a este tema en la Visión Estratégica de la OEA, dan muestra del apoyo político a esta iniciativa.

Como resultado de la puesta en marcha del MECIGEP, a la fecha ya se han realizado tres rondas de análisis, que han producido sus respectivos informes con recomendaciones. Estas rondas son las siguientes:

- **País Beneficiario:** Brasil

**Tema de análisis:** Desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Personal del Gobierno Federal

**Países cooperantes:** México y Uruguay



***Secretario de Asuntos Políticos Kevin Casas-Zamora y ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, en MOE/Paraguay,***

- **País Beneficiario:** República Dominicana  
**Tema de análisis:** Modelo de gestión de los servicios públicos  
**Países cooperantes:** Ecuador y El Salvador
- **País beneficiario:** Paraguay  
**Tema de análisis:** Relaciones colectivas de trabajo y políticas salariales  
**Países cooperantes:** Argentina y Chile

En las dos ediciones del Premio Interamericano sobre Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva se han recibido un total de 130 postulaciones provenientes de 18 países. A la fecha se cuenta con 8 experiencias e instituciones públicas premiadas.

El Banco de Información con experiencias innovadoras en gestión pública cuenta con información de más de 100 experiencias concretas de gestión pública en una amplia diversidad de temas e instituciones de 18 países de la región. El Observatorio de Políticas Públicas de las Américas cuenta con información de 13 temas de gestión pública en 24 países.

Comisión Interamericana  
de Mujeres



Organization of  
American States

Inter-American Commis-  
on of Women



*Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana  
de Mujeres, Carmen Moreno*

# VI- DIMENSIÓN DE GÉNERO

Durante esta década tuvo lugar un cambio sustantivo en la priorización del enfoque de género y derechos de las mujeres en el trabajo de la OEA. Este cambio de prioridades, explicitado reiteradamente en nuestras declaraciones y discursos, permitió a la OEA adquirir una nueva relevancia como referente hemisférico en estos temas.

Al terminar nuestra gestión, la Asamblea General adopta más resoluciones que reconocen las barreras adicionales que pueden enfrentar las mujeres a su plena participación en los ámbitos político, económico y social. Las reuniones ministeriales y otras abordan cada vez más el enfoque de género, diversidad y derechos humanos en sus trabajos y la OEA está empezando a identificar y difundir resultados concretos de su trabajo que fortalecen su posición como una Organización que responde a las demandas de las mujeres y de los hombres de la región.

El fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Mujeres es la mejor expresión de la importancia del tema en la OEA y en la región. La CIM ha convocado, en diálogo permanente, a un número cada vez más amplio y diverso de mujeres y ha suscrito acuerdos de colaboración con múltiples socios –ONU Mujeres, los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer, Cortes Supremas, ONGs feministas y de derechos humanos– para multiplicar el impacto de su trabajo de promoción y protección de los derechos de las mujeres.

El marco jurídico y político en torno a los derechos de las mujeres en las Américas es el más sólido del mundo después de Europa Occidental<sup>5</sup>. En ese marco es posible destacar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Jurídicamente, las mujeres gozan de una amplia gama de derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

Pero, como destaca ONU Mujeres, “en todas las sociedades, las mujeres tienen menos poder que los hombres y existen dos áreas donde sus derechos están menos protegidos, es decir, donde el estado de derecho es más débil y donde los derechos de los hombres suelen estar muy arraigados. La primera es el ámbito privado, donde muchas mujeres no tienen derecho a vivir en un entorno libre de violencia o a tomar decisiones sobre su sexualidad, el matrimonio, el divorcio y su salud reproductiva. La segunda son los derechos económicos, que

5 OECD. *Atlas of gender and development: How social norms affect gender equality in non-OECD countries*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2010, p. 92, [http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en\\_2649\\_33935\\_44810034\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en_2649_33935_44810034_1_1_1_1,00.html)

incluyen el derecho a un empleo digno y el derecho a heredar y controlar la tierra y otros recursos productivos.”<sup>6</sup>

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

Con la adopción en el año 2000 del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA), los Estados asumieron un compromiso fuerte de “formular políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada, considerando su diversidad y ciclos de vida.”

Adicionalmente nos encomendaron la tarea de “integrar sistemáticamente la perspectiva de género en todos los órganos y organismos y entidades del sistema interamericano,” con lo cual la CIM y otras entidades relevantes tienen un fuerte mandato para asegurar la institucionalización de un enfoque de género, diversidad y derechos en todo el trabajo de la OEA.

Los Estados Miembros han reafirmado anualmente su compromiso con la plena implementación de la Convención de Belém do Pará y del PIA mediante resoluciones de la Asamblea General de la OEA, así como por intermedio del Proceso de Cumbres de las Américas, habiéndose, a su vez, notado un incremento significativo en la prioridad asignada a estos temas en las deliberaciones del Consejo Permanente y por conseciente en la agenda política hemisférica.

Con miras a apoyar y profundizar este compromiso, la CIM estableció el *Sistema Integrado de Indicadores de Derechos Humanos de las Mujeres* (SISDEHM) para apoyar los Estados Miembros de la OEA en la armonización de sus legislaciones y políticas públicas económicas y sociales con los acuerdos internacionales vinculantes sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Ese Sistema de Indicadores, el primero de su tipo en la región, integra siete derechos: económicos, la educación, el trabajo y la seguridad social, la salud, los derechos sexuales y reproductivos y los derechos políticos.

---

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

Durante el mismo período, publicamos, en colaboración con ONU Mujeres e IDEA Internacional, dos estudios. El primero de ellos “La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas” (2013),<sup>7</sup> hace una reflexión y ofrece una mirada crítica a la democracia desde diversas perspectivas, visiones, preocupaciones y propuestas. Este texto aporta, igualmente, un análisis del sistema democrático que va más allá de la dimensión representativa y de las instituciones, abarcando otros ámbitos de la vida como el género, la interculturalidad, la pluri-etnicidad, la ciudadanía sexual y reproductiva y la ciudadanía global, entre otras. El segundo estudio es “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina (los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica)”,<sup>8</sup> que documenta y analiza, de manera crítica y sistemática, los procesos que condujeron a la aprobación de la paridad, identificando los factores y actores relevantes que influyeron y valorando los procesos de implementación de dichas normas.

En seguimiento de estos estudios, la Comisión Interamericana de Mujeres ha continuado su análisis de la situación del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en el hemisferio, con particular énfasis en el tema de la paridad. Frente a la persistente exclusión política de las mujeres y la lentitud de los cambios, en los años recientes los países han reconocido la urgencia de dar un paso adelante y la democracia se viene repensando desde la paridad como estrategia integral, tendiente a reparar los déficits de las democracias representativas, así como, convertirlo en un principio democrático general.

Ecuador y Bolivia fueron los primeros países en la región en adoptar la paridad, consagrándola a nivel constitucional en 2008 y 2009 respectivamente, y donde las normas paritarias alcanzan a toda la función pública de manera general y también a los partidos políticos. Posteriormente, entre 2009 y 2013, Costa Rica, Nicaragua y México adoptaron la paridad aplicada principalmente en los cargos de elección popular y en las direcciones de los partidos políticos. En este contexto en el que la paridad emerge como la solución más plausible al problema de la exclusión política de las mujeres, el trabajo de la OEA durante este período se enfocó en dos ejes principales: el alcance de la paridad entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida política, y la visibilización y eliminación de la violencia y el acoso contra mujeres en puestos políticos y de toma de decisiones.

En otro plano, aunque la falta de seguridad ciudadana es un problema que afecta a toda la población, las mujeres viven la violencia, el despojo, la trata y otros problemas de seguridad de una manera distinta a los hombres. Aunque todos los derechos humanos existen tanto en el ámbito privado como en el público, la violencia contra las mujeres (en particular la intrafamiliar o doméstica) se considera todavía, a nivel social, como un problema privado, a resolverse entre

7 . Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/democracia.asp>

8 . Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/democracia.asp>

parejas, en vez de una amenaza a la seguridad de las mujeres y a la gobernabilidad democrática.

En 2014 se cumplieron 20 años de la adopción de la Convención de Belém do Pará (1994) y 10 años del establecimiento de su Mecanismo de Seguimiento (MESECVI). Los Estados de esta región tienen todavía una deuda que cumplir en materia de violencia y discriminación contra las mujeres. Las decisiones, tanto del sistema interamericano de derechos humanos, como del sistema internacional, dan cuenta no sólo de esta deuda histórica, sino de lo mucho que falta por hacer con relación al deber de respetar y garantizar el derecho de las mujeres y de las niñas a vivir libres de violencia y discriminación.

Desde 1994 los treinta y dos Estados Parte de la Convención han realizado importantes esfuerzos para avanzar en la construcción de un mundo más justo, equitativo e igualitario para las mujeres. En 2014, el MESECVI adoptó el *Sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará*, que busca medir los esfuerzos de los Estados para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres mediante herramientas concretas para evaluar la situación de los derechos de las mujeres en cada Estado Parte.

Como destacan los últimos informes entregados por los Estados al MESECVI con base en ese Sistema de Indicadores<sup>9</sup>, las altas cifras de violencia y la multiplicidad de formas en que se expresa contra niñas, adolescentes y mujeres hacen evidente la necesidad de profundizar los esfuerzos desarrollados hasta ahora por los Estados Parte para reflejar la gravedad del problema.<sup>10</sup> En este contexto, la CIM ha llevado a cabo talleres en varios países de la región para apoyarles en la utilización del Sistema de Indicadores y en la plena implementación de la Convención, para lo cual ha publicado una serie de herramientas conceptuales y prácticas.<sup>11</sup>

Uno de los elementos más innovadores que en que avanzó la Comisión Interamericana de Mujeres durante este período de la Secretaría General de la OEA fue la creación de diferentes espacios de cooperación, de conocimiento y de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el avance de los derechos de las mujeres. A partir de 2013, se celebraron diversos encuentros de intercambio de buenas prácticas en temas como la justicia de género y la prevención de la violencia, que ha permitido a los Estados, a la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil destacar no solamente el camino que queda por recorrer sino, también los logros concretos que se han

9 Disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/InformesNacionales.asp>

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

11 Disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>

realizado a nivel local, nacional y regional que pueden servir como guía para los esfuerzos a futuro.

Con base en ese esfuerzo, en 2014 la CIM lanzó también el Diplomado Superior en "Justicia, Género y Violencia," que busca proporcionar a operadores y operadoras de justicia en América Latina (personal de procuración de justicia, defensoría pública y medicina forense, defensoras y defensores de derechos humanos, y otros y otras profesionales interesadas) los conocimientos básicos y las herramientas analíticas y prácticas necesarias para una efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres, con base en las obligaciones constitucionales, regionales e internacionales a cargo de los Estados.

El enfoque de género alcanzó también a la propia Secretaría General de la OEA. Con tal propósito llegamos a un acuerdo con el Gobierno de Canadá para implementar el "Proyecto sobre integración de la perspectiva de género dentro de la OEA", que fue coordinado por la Comisión Interamericana de Mujeres. En una primera fase de este proyecto se capacitaron 200 funcionarias/os de la Secretaría General, en particular aquellos/as encargados de la ejecución de programas y políticas. En una segunda fase, se realizaron siete talleres para áreas específicas, capacitándose 125 funcionarios/as. Esta etapa ofreció herramientas en respuesta a necesidades específicas de varias áreas de la Secretaría General. Asimismo, se diseñó un manual de integración de género para el personal, con herramientas para el análisis de género.

A nivel de reuniones ministeriales y en cumplimiento del mandato del PIA de integrar una perspectiva de género en la preparación y aplicación de instrumentos, mecanismos y procedimientos internacionales, en particular las agendas de reuniones de nivel ministerial, la Comisión Interamericana de Mujeres, con nuestro apoyo, desarrolló la iniciativa SEPIA ("Seguimiento al PIA"), que le permitió presentar recomendaciones a las reuniones ministeriales de Trabajo, Justicia, Educación y Ciencia y Tecnología y desarrollar líneas de acción para implementarlas, junto con los mecanismos ministeriales y en colaboración con la sociedad civil, expertos gubernamentales, otras entidades de la OEA y organizaciones especializadas.

Decidimos igualmente encomendar a la Comisión de Evaluación de Proyectos de la OEA, cuya Secretaría recae en el Departamento de Planificación y Evaluación, evaluar la pertinencia y relevancia de los proyectos en ejecución y de las propuestas de proyectos, teniendo en cuenta su grado de atención a problemáticas de carácter transversal, incluyendo género. Esta medida, como muestra concreta de voluntad política, ha sido esencial para elaborar herramientas y fortalecer la capacidad del personal de la OEA de responder a este mandato.

En 2008, como parte del Primer Plan de Cooperación OEA/CIDA (Canadá) 2009-2011, se implementó el proyecto “Integración del análisis de género y de la igualdad y equidad de género como temas y objetivos transversales en todos los programas de la OEA,” que representó la tercera fase del Programa de Género de la OEA. Los componentes del proyecto incluyeron:

- La elaboración de un estudio sobre necesidades de capacitación y sensibilización del personal en materia de género y derechos;
- La capacitación presencial mediante talleres de género para personal del Departamento de Recursos Humanos; para potenciales facilitadores; tres sesiones especializadas en los temas de competitividad, registro civil y observación electoral y en trata de personas; y un taller para todo el personal del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes;
- Sobre la base de estos talleres, la elaboración por la Comisión Interamericana de Mujeres, con apoyo de FLACSO, de la Guía para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos de la OEA (2011) y la elaboración por el Departamento de Planificación y Evaluación, en colaboración con la CIM, del Manual para la transversalización del enfoque de igualdad de género en el Ciclo de Proyecto;
- La capacitación virtual mediante el curso “Enfoque de Derechos y de Igualdad de Género en Políticas, Programas y Proyectos” que fue ofrecido originalmente al personal de la OEA y que en sus siguientes rondas se ha abierto a participantes de la región, incluyendo representantes de las Misiones Permanentes ante la OEA;
- La creación de una Comunidad de Género de la OEA, donde las y los participantes del curso virtual de la OEA siguen interactuando -intercambiando información, experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas - por intermedio de una plataforma virtual llevada a cabo en el Portal Educativo de las Américas.

Paralelamente a estos procesos y con miras a fortalecer el monitoreo y la evaluación de los esfuerzos de integración de género en la OEA, se identificó una serie de diez indicadores y se elaboró un cuestionario que, desde 2010, ha sido circulado a todos los departamentos, comisiones y otras entidades de la Organización, incluyendo las oficinas en los Estados Miembros. Las respuestas a este cuestionario constituyen la fuente principal de información para la elaboración anual del Informe del Secretario General sobre la Implementación del PIA. Empezando en 2010, cuando se estableció la línea de base a partir de los indicadores identificados, los siguientes informes han permitido la medición y la

evaluación de los avances en cuanto a la integración de género en las distintas entidades de la OEA.

Hemos desarrollado igualmente, una herramienta diseñada para el seguimiento de los mandatos sensibles a género de la Organización, así como metas programadas, sobre la base de indicadores que permiten mostrar su grado de integración de una perspectiva de género y la asignación de recursos a dichos mandatos y metas. Esta base de datos interactiva ofrece una oportunidad única para abordar la transversalización de género en la OEA a partir de los mandatos organizacionales, metas programadas y recursos asignados para su implementación.

*Mujeres indígenas Wuayúu, Colombia*





*Jefe de Gabinete del Secretario General de la OEA, Hugo De Zela  
y Secretario Ejecutivo de la CIDH, Emilio Alvarez Icaza*

# VII- DERECHOS HUMANOS

## 1- Modernizar y fortalecer el Sistema

**E**l 22 de marzo de 2013 tuvo lugar en Washington DC, en la sede de la OEA, el 44 Periodo Extraordinario de Sesiones de su Asamblea General. La reunión era la culminación de un proceso iniciado casi dos años antes, en la Asamblea General ordinaria de San Salvador, en la que se había encomendado al Consejo Permanente de la Organización “profundizar el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema y presentar sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible”.

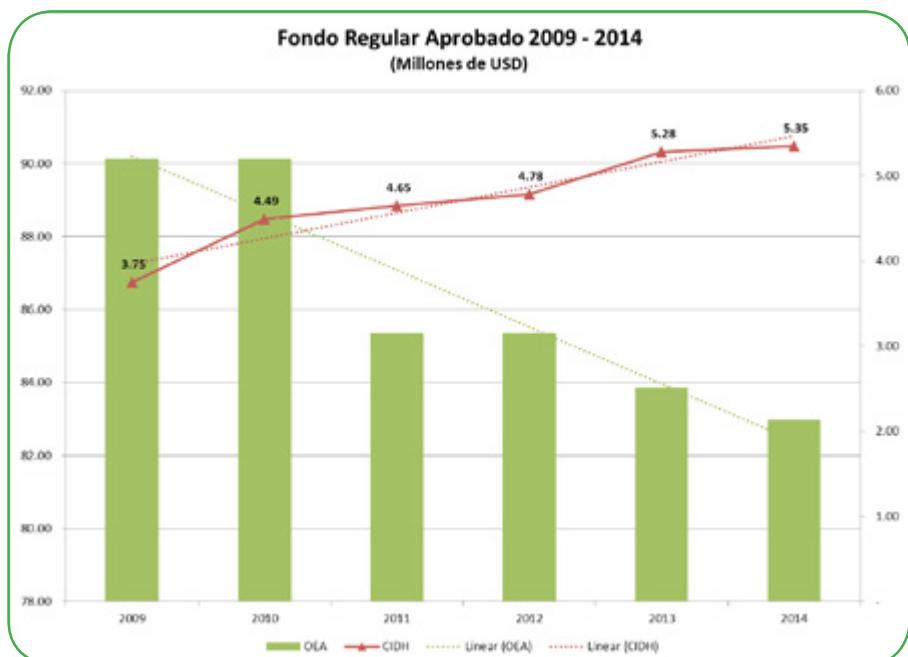
En esa reunión resaltamos la manera positiva en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había respondido a las inquietudes que los Estados Miembros le plantearan y pedimos cerrar el debate con un apoyo efectivo a dicha Comisión.

Destacamos también que en la reunión se concordara en la aspiración a la universalidad del Sistema, manifestada en el llamado a que todos los miembros de la OEA adhirieran al conjunto de los instrumentos y órganos que lo constituyen, así como en la necesidad de que los Estados Miembros, en el marco del respeto a su soberanía y autodeterminación, acatasen las resoluciones de los órganos del Sistema. Del mismo modo hicimos hincapié en el consenso expresado en la reunión en cuanto al fortalecimiento de las relatorías temáticas que crea la CIDH para el mejor seguimiento de temas relevantes para la defensa de los derechos humanos. Finalmente valoramos la seriedad con que se había incorporado al debate el tema del financiamiento del sistema y que algunos Estados Miembros hubiesen formulado propuestas concretas en tal sentido.

Además de culminar una Asamblea Extraordinaria completamente exitosa, a pesar de las aprensiones de los días previos, esas palabras reflejaban la importancia que desde el inicio de nuestra gestión atribuimos a la Comisión Interamericana como órgano principal de la Organización. Los resultados de la Asamblea General Extraordinaria resultaban así ser la culminación de esos esfuerzos, con el reconocimiento efectivo de la independencia y autonomía de la Comisión, uno de sus objetivos principales, así como también la difusión de sus informes y el llamado a que los Estados cumplieran sus recomendaciones.

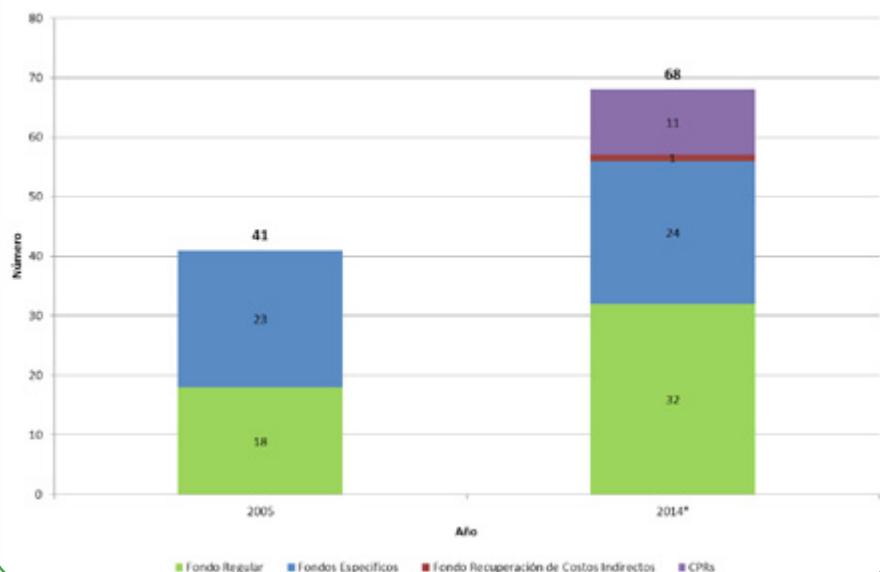
Esa preocupación prioritaria se reflejó también en la atención por dar a la Comisión y a la Corte Interamericana un adecuado financiamiento para poder cumplir a cabalidad su mandato. Por eso, a pesar de la reducción del presupuesto real de la Secretaría General, propusimos anualmente aumentos del presupuesto de la Comisión. La Comisión y la Secretaría Ejecutiva de la CIDH fueron prácticamente las únicas unidades de la OEA que aumentaron su presupuesto en estos años. Dicho aumento también se extendió a los recursos que la OEA transfiere anualmente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El incremento presupuestario fue, desde los 2.9 millones de dólares que percibía la Comisión en 2005 para el desarrollo de sus actividades, a 5.5 millones en 2015. De igual manera, se duplicó el presupuesto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al favorecer su aumento desde los 1.4 millones de dólares de que disponía en 2005 a más de 2.7 millones en 2015. En total, el apoyo presupuestario de la Secretaría General al Sistema Interamericano de Derechos Humanos se expresó en un incremento desde los 4.3 millones que recibían en 2005 la Comisión y la Corte, a los 8.2 millones que recibirán en 2015.



Merced a estos esfuerzos, durante los pasados diez años se regularizó y se incrementó el personal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, se amplió el espacio de oficinas en su sede, se digitalizaron sus procedimientos escritos y se incrementaron sus recursos para la realización de sesiones ordinarias y la celebración de visitas de observación.

**Funcionarios y Consultores de la CIDH  
2005 -2014**

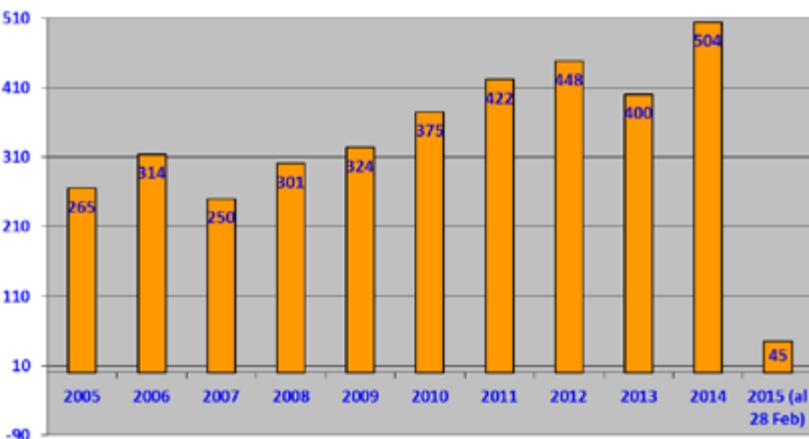


## 2- Cada vez más activos

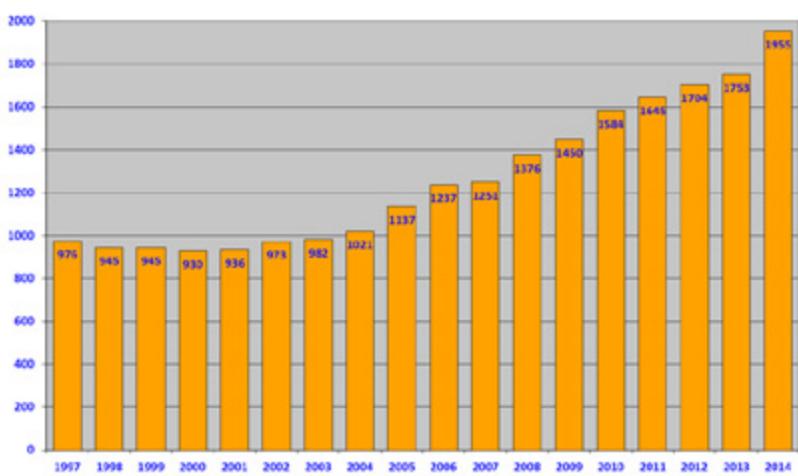
La Comisión respondió a los esfuerzos de la Secretaría General y la comunidad de las Américas respondió a la Comisión incrementando su confianza en ella. Las denuncias de violaciones a los derechos humanos aumentaron de 6.417 durante el período 1997 - 2004 a 14.133 entre 2005 y 2014. Sólo en este último año esas denuncias quintuplicaron a las que se realizaron en 1997. Del mismo modo los casos enviados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la Comisión aumentaron de 54 en el período 1997 - 2004 a 120 durante el período 2005 - 2014.

Las solicitudes de medidas cautelares, por su parte, aumentaron desde las 265 que se recibieron en 2005 a las 504 recibidas en 2014 y desde 2005 aumentó progresivamente también el número de peticiones y casos en etapa procesal de admisibilidad y fondo. El año 2014 se cerró con un total de 1955 asuntos en las referidas etapas procesales.

**Solicitudes de medidas cautelares recibidas por año  
Requests for precautionary measures received per year**



**Portafolio en trámite (admisibilidad y fondo) al final de cada año  
Case docket (admissibility and merits) at the end of every year**



Durante nuestros diez años de gestión en la Secretaría General, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión fortaleció sus capacidades para cumplir con su mandato y atender las demandas crecientes de manera oportuna. Para ello, tomó diversas medidas dirigidas a responder en forma eficiente a los variados retos y desafíos de la región. Estableció guías de trabajo y lineamientos jurídicos para el análisis de peticiones y casos, así como también de informes temáticos.

Creó, igualmente, grupos de gestión especializados, dirigidos a hacer más eficiente el trabajo. Entre ellos un grupo con dedicación exclusiva al apoyo del litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un Grupo de Registro, con la responsabilidad exclusiva de la evaluación de peticiones atrasadas y el Grupo de Protección para el análisis de solicitudes de medidas cautelares. En 2007 se creó, además, una Oficina de Prensa y en 2008 se realizó una restructuración completa de la Secretaría Ejecutiva, que dividió su trabajo por regiones geográficas.

En 2011, la CIDH publicó su Plan Estratégico 2011-2015. En ese Plan se definieron las metas, resultados e indicadores específicos en programas y planes de acción para un período de cinco años. Por intermedio del Plan la Comisión buscó mejorar la eficiencia y eficacia de su trabajo operativo. También en esos años se registró un pronunciado incremento del trabajo de las relatorías temáticas y de las actividades de promoción y difusión, destinadas a apoyar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El trabajo temático es uno de los tres pilares de la actividad realizada por la Comisión. Existen nueve Relatorías temáticas y una Unidad para institucionalizar, promover y expandir su trabajo. El esfuerzo está orientado en particular a atender a grupos, comunidades y personas que se encuentran en riesgo de violaciones de Derechos Humanos debido a la situación de vulnerabilidad y de discriminación que han enfrentado históricamente. Cuatro de estas Relatorías fueron creadas entre 2005 y 2015: la Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, la Relatoría sobre Defensores de Derechos Humanos, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBTI, y la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entre 2005 y 2015, los grupos de apoyo a las Relatorías han preparado más de 40 informes temáticos y estándares legales interamericanos. Asimismo, durante la última década han empezado a surgir nuevos temas de interés para la Comisión: derechos de las personas mayores, derechos de las personas que viven con algún tipo de discapacidad, el derecho a la verdad, entre otros.

Las Relatorías han organizado y participado en más de 30 visitas *in loco*, de trabajo y de promoción. Estas visitas han cubierto al menos 20 de los 34 países miembros de la Organización: Haití, Bolivia, Jamaica, Barbados, St. Lucia, Antigua & Barbuda, Honduras, Argentina, Brasil, Paraguay, México, Colombia,

Suriname, Canadá, Guatemala, República Dominicana, Bahamas, Estados Unidos, Uruguay y Chile, entre otros. Mucha de la información recogida durante las visitas es utilizada por las Relatorías en la preparación de los informes temáticos.

Las Relatorías también dan asesoramiento técnico a los países miembros. Por ejemplo, entre 2005 y 2013 la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra el Racismo asesoró al Grupo de Trabajo responsable de la negociación de la Convención Interamericana contra el Racismo, Discriminación Racial y formas relacionadas de intolerancia y a la Convención Interamericana contra todas las formas de Discriminación e Intolerancia. Ambas Convenciones fueron adoptadas por la Asamblea General de la OEA en junio de 2013.

En el año 2008 se iniciaron los trabajos de la Oficina de Prensa y Comunicación para difundir y promocionar el sistema de Derechos Humanos en el continente. Actualmente 12.010 suscriptores reciben los comunicados de prensa y anuncios en sus correos electrónicos. En el año 2005 se divulgaron 38 comunicados de prensa, mientras que en 2014 fueron 160. También se divulgaron otorgamientos de medidas cautelares, casos que se decidió presentar a la Corte Interamericana, visitas *in loco* y la presentación de diversos informes. Constantemente se incrementan las visitas al sitio *Web* de la CIDH (1.202.450 visitas desde octubre de 2014 a marzo de 2015) y a las redes sociales Facebook (215,000) y twitter (105,000). La Oficina de Prensa y Comunicación también dicta cursos para periodistas. El último fue en la sede, y tuvo lugar del 11 al 13 de noviembre de 2014. Asistieron más de 40 comunicadores de toda la región.

### 3- Problemas pendientes

Junto con defender sin titubeos la autonomía de la Comisión y la Corte, que son las piedras angulares en que se funda su credibilidad, debemos esforzarnos por superar los problemas que aún aquejan a estos organismos, que no sólo representan uno de los pilares fundamentales de la acción de la OEA, sino que han prestigiado y siguen prestigiando a la OEA en la región y en el mundo.

El primer problema es de la demora excesiva que aún tienen los casos que se presentan a la Comisión. Ello es, en parte, producto de su prestigio y de su éxito. Cada año crecen más las presentaciones provenientes de todos los países de la región y es más difícil realizar los procesos de examen previo y admisibilidad que permiten llevar el caso ante la Comisión.

La falta de recursos es el principal problema y, aunque la Secretaría hace los mayores esfuerzos, aumentando el número de pasantes, creando procedimientos más acelerados y buscando recursos voluntarios adicionales, la demora sigue siendo el mayor Talón de Aquiles de la CIDH.

El segundo problema es la universalización del Sistema, problema que atañe a la Corte, no a la Comisión. En efecto, la Comisión está en la Carta de la OEA y, por el sólo hecho de ser miembros, todos los Estados de las Américas están sujetos a ella. No ocurre lo mismo, en cambio, con la Convención de Derechos Humanos (el Pacto de San José) y, dentro de ella, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mientras subsistan países que no han suscrito la Convención, no la han ratificado o no han reconocido la jurisdicción de la Corte, el Sistema estará incompleto y desbalanceado.

El tercer problema es el acatamiento de las decisiones de la Comisión y la Corte por parte de sus gobiernos. En esto, la situación de cada Estado es diferente. Lo importante es que haya aceptación de las medidas que emite la Comisión, especialmente de sus medidas cautelares; y de las sentencias de la Corte. Ello se acrecentará probablemente mientras más miembros ratifiquen la Convención.

La protección de los Derechos Humanos es el primero en la lista de elementos esenciales de la democracia que se identifican en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. Su vigencia es una de las bases de la gobernabilidad democrática y una expresión fundamental de la vigencia del propio estado de derecho. Por ello finalizamos el cuadragésimo cuarto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General insistiendo en un llamado a mantener, la autonomía del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Terminé expresando: *"Los ciudadanos y ciudadanas de las Américas que concurren a la Comisión y la Corte lo hacen en la convicción de que están ante una institucionalidad que conocerá de sus casos de manera libre y sin presiones. La virtud del Sistema, que nuestras democracias deben reforzar, está en una aparente contradicción: el Sistema lo crean y lo mantienen los Estados de las Américas para que promueva los derechos humanos y para que los defienda, incluso en contra de abusos eventuales que esos propios Estados puedan cometer. Pero en esta contradicción, sólo aparente, está reflejado el compromiso que nuestros gobiernos han asumido con sus pueblos, en el primer artículo de nuestra Carta Democrática Interamericana, lo cito: "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla". Ningún otro organismo representa mejor ese compromiso que nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos."*



***Planta de producción de Etanol en Honduras***

# VIII- DESARROLLO INTEGRAL

## 1- El diálogo regional e interagencial

**E**l pilar de desarrollo integral tiene algunas características que lo hacen particularmente complejo de tratar dentro de la OEA por depender de un Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, que aborda un gran número de temas como los: económicos, sociales, ambientales, migratorios, etc. Por otro lado, es probablemente el pilar que tiene mayor cantidad de temas en común con otras instituciones, tanto los Bancos de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina -CAF y Bancos regionales de Centroamérica y del Caribe), como con las instituciones que, dentro de propio Sistema, han sido creadas para atender los de salud (PAHO) y de la agricultura (IICA). Varias de estas instituciones disponen de mayores recursos para promover el desarrollo y fueron creadas específicamente para ello. Pero, a pesar de sus límites financieros y de la amplitud de sus mandatos, es la Secretaría de la OEA a la que prestan más atención muchos de los países miembros, especialmente los más pequeños y más vulnerables, en busca de análisis y cooperación para enfrentar sus problemas de desarrollo sostenible.

Por ello es que, en esta área, el diálogo a todos los niveles al que nos referimos en el primer capítulo es lo que permite a la OEA jugar un papel normativo en los temas del desarrollo y en la coordinación no sólo de los países, sino también de los demás integrantes del Sistema

La OEA es la única organización interamericana cuya visión abarca todas las instancias de gobierno. Esta visión es parte de su razón de ser y constituye un recurso sin paralelo en ninguna otra organización de las Américas. Si bien no es una entidad de desarrollo, su posición como punto de convergencia le confiere a la OEA una clara ventaja en la promoción, formulación e implementación de un mayor número de programas de desarrollo integral.

Por esta misma razón aumentó el número de reuniones ministeriales en el decenio pasado. Tan solo la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral ha coordinado alrededor de una docena de reuniones de ministros y altas autoridades. Los procesos ministeriales subrayan la importancia única de la OEA y refuerzan la que quizás sea la visión más consultiva y holística para la formulación de políticas y la toma de decisiones en la región.



**Secretario General Adjunto de la OEA, Albert Ramdin**

Estos espacios de diálogo han servido para consolidar las alianzas para la cooperación, han contribuido decididamente a la conformación de la particular perspectiva de la OEA para abordar ciertos temas y también han incidido en reformas de política tanto en los ámbitos nacionales como regionales.

He aquí algunos ejemplos: como resultado directo de los mandatos emanados de la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, llevada a cabo en Medellín, Colombia, en 2013, -con la que se conmemoró el 50 aniversario de las reuniones de autoridades de trabajo- se han arraigado varias iniciativas, incluidas entre ellas un conjunto de recomendaciones elaboradas por los delegados de los ministerios de trabajo para hacer frente a la informalidad (el reto quizás más apremiante para los mercados de trabajo en la región). Un estudio en marcha sobre acuerdos de seguridad social proporcionará alternativas para diseñar un mecanismo hemisférico que facilite el reconocimiento de las contribuciones a los regímenes de pensiones. Del mismo modo, prestando singular atención al turismo sostenible a lo largo de cuatro años fue posible crear una alianza entre los sectores público y privado para suscribir una iniciativa de alianza de destinos sostenibles con líderes de la industria, comunidades, ministerios de turismo, organizaciones subregionales y la OEA.

Una característica nueva -y quizás poco aprovechada de las reuniones ministeriales de la OEA- ha sido el impulso dado en los dos últimos años a la

realización de diálogos intersectoriales en el marco de las reuniones ministeriales. Estos incluyen diálogos entre los ministros de trabajo y los de educación en torno a la educación y el desarrollo de la mano de obra; entre los ministerios de desarrollo social y los de trabajo para encontrar puntos en común en cuestiones de protección social y empleo; y entre los ministerios de desarrollo social y los de asuntos de la mujer para lograr la transversalidad de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades.

La respuesta a estas iniciativas -todas ellas primicias- ha sido positiva en términos generales y ello pone de relieve el nicho ocupado por la OEA y la posibilidad de que los procesos que ésta maneja ayuden a transformar la política en acciones concretas para el desarrollo.

Con el marco del diálogo se hacía más posible buscar los mejores nichos de trabajo para el muy vasto ámbito del desarrollo. Ellos se encontraron en la inclusión social, la competitividad, el desarrollo sostenible y la educación. Esos asuntos son aquellos en lo que trabaja la Secretaría porque creemos que en ellos es posible marcar una diferencia, lo que no significa que el diálogo, como tarea central de la OEA, no continúe en espacios más amplios y abarcando más temas en función del enfoque normativo que hemos asumido.

## 2- Inclusión social

**L**a igualdad y la inclusión social están hoy más que nunca dentro de los objetivos centrales de política pública en la región. Tras décadas de avances en inversión social, crecimiento económico y erradicación de la pobreza, la desigualdad en las Américas sigue siendo la mayor del mundo. En estos últimos años hemos entendido la desigualdad no solamente en términos de una distribución desigual del ingreso y del patrimonio, sino también de brechas en cuanto a oportunidades a lo largo de todo el ciclo de vida de una persona y en el acceso y calidad de bienes y servicios. Más aún, el fenómeno de la exclusión también se agudiza, por un lado, en sectores de la población históricamente excluidos por factores como la raza, la etnia, el género, la religión o el origen social, y por el otro, por las diferencias que resultan del acceso desigual a oportunidades, recursos y capacidades en nuestras sociedades y que ponen a muchos en una situación de desventaja o simplemente incapaces de exigir sus derechos económicos, sociales y culturales. Desde esta perspectiva, hemos trabajado para atender este reto regional, entendiéndolo como un fenómeno multidimensional.

El informe de la OEA y PNUD titulado “Nuestra Democracia”, producido en 2010 desde la OEA como un aporte al debate regional en materia de gobernabilidad democrática y desarrollo, plantea la visión del desarrollo económico y la inclusión social *como un fin de la democracia*, priorizando la relación interdependiente entre lo político y lo económico. Es decir, priorizando la necesidad de garantizar la viabilidad política de los programas económicos que permiten el goce de los derechos económicos, sociales y culturales pero también la viabilidad económica de la democracia<sup>12</sup>. Los marcos normativos interamericanos también apuntan a esta interdependencia.

Combatir la desigualdad y la exclusión social requiere de políticas públicas efectivas, instituciones sólidas y marcos jurídicos que permitan romper barreras estructurales en el acceso a oportunidades, aumentar la cobertura de la protección social, elevar las condiciones de vida de diversos grupos en situación de mayor vulnerabilidad, y promover condiciones dignas y justas de empleo. En este marco, durante los 10 años de gestión también contribuimos a una mayor gobernabilidad democrática por vía del apoyo a los Estados Miembros en su trabajo por generar mayor desarrollo con equidad, mayor inclusión social y un pleno goce de derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes de la región.

Luego de diez años de trabajo, la región cuenta hoy con nuevos instrumentos que le permiten avanzar de mejor manera en la consolidación de la institucionalidad democrática desde el punto de vista de la generación de oportunidades, accesos y el goce pleno de derechos en los países del Hemisferio. Durante este período, el Protocolo de San Salvador (PSS), un instrumento clave del andamiaje jurídico interamericano y de una riquísima aplicación práctica, fue proyectado como una herramienta primordial de la región para promover el logro de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, complementando así los avances en materia de derechos civiles y políticos. Se lograron aprobar dos agrupamientos de indicadores para medir el cumplimiento de estos derechos por parte de los Estados parte y se logró el consenso sobre la importancia de este instrumento para mejorar la calidad de las políticas públicas en los temas de salud, trabajo, seguridad social, alimentación, derecho a un ambiente sano y a la educación, entre varios otros derechos esenciales. De una enorme importancia estratégica dado el consenso político regional en materia de desarrollo con equidad, y con un gran potencial en términos de aplicabilidad, la aprobación de Indicadores de Progreso relativo al cumplimiento del Protocolo de San Salvador es un paso contundente hacia la plena vigencia de los derechos

---

12 Informe “Nuestra Democracia” de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. — México : FCE, PNUD, OEA, 2010

económicos, sociales y culturales de nuestros ciudadanos ocurrido en este período.

En los últimos siete años, la OEA también consolidó una diversidad de mecanismos para promover la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad. Se trabajó en la consolidación de un mecanismo para la implementación y seguimiento de la Convención Interamericana en contra de la Discriminación de las Personas con Discapacidad y el Plan de Acción del Decenio, así como una serie de iniciativas que apuntan a la inclusión política de las personas con discapacidad y al mejoramiento de la situación de estas personas en Haití. Igualmente, desde hace varios años, hemos venido acompañando la formulación de un borrador de proyecto de Convención para la Promoción de derechos del Adulto Mayor, logrando a esta fecha avances sustantivos en su negociación.

El trabajo, el empleo y la protección social también han sido aspectos en los que se ha centrado el esfuerzo de la Organización durante los últimos diez años. Durante ese período hemos sido testigos de primera mano de la evolución de los mercados de trabajo en la región, hemos contribuido a afianzar las políticas laborales y de empleo y hemos brindado un importante impulso al fortalecimiento de las administraciones laborales a través de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Este foro, que representa la primera reunión ministerial de la OEA, reúne a las autoridades laborales de todo el Hemisferio, acompañadas de representantes del sector sindical y del sector empresarial, para analizar e identificar los desafíos más apremiantes del mundo del trabajo, definir acciones conjuntas y apoyar la consolidación de políticas a nivel nacional impulsadas por acuerdos regionales. Acompañando estos esfuerzos a nivel ministerial, a partir de 2005 la OEA puso en marcha una iniciativa dirigida específicamente a fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los ministerios: la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), que es un mecanismo de cooperación y asistencia técnica conformada por los propios Ministerios de Trabajo y reconocido como ejemplo de cooperación sur-sur y triangular, y que este año celebra su décimo aniversario.

Durante la última década, el tema de la inclusión ha evolucionado en varios sentidos y la OEA ha respondido a esa evolución. Por un lado, constatamos la consolidación del goce de derechos civiles y políticos. Por el otro, se ha trabajado en reducir la pobreza y la pobreza extrema, lo que se ha logrado en una importante medida. Sin embargo, los niveles de desigualdad y de percepción de esa desigualdad persisten. Informes recientes destacan las percepciones negativas de la población sobre la justicia distributiva en sus países: en 2011, el 79% de la población regional opinaba que la distribución del ingreso en su país era muy injusta o injusta”.<sup>13</sup>

13 Panorama Social 2012, CEPAL, p. 25.

A continuación un repaso de algunas de las grandes contribuciones de la OEA en materia de inclusión social, que han abonado al fortalecimiento de la institucionalidad y viabilidad democrática en la región.

- La Carta Social de las Américas, adoptada en 2012, es, sin duda, uno de los documentos más importantes en materia social del Hemisferio y representa una oportunidad histórica para situar al bienestar general y a la equidad como objetivos centrales de las políticas públicas de los Estados Miembros de la Organización. El Plan de Acción, adoptado en 2015, impulsa avances importantes en la materia, estableciendo "objetivos y líneas estratégicas de acción en las áreas de trabajo, protección social, salud, alimentación y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos básicos, y cultura" (*Art. 2 del Plan de Acción*). La Carta Social y su Plan de Acción son el complemento natural de la Carta Democrática Interamericana, y permiten orientar políticas públicas y guiar a los Estados Miembros en el avance hacia el desarrollo con equidad y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.
- A partir de 2014, con la presentación de los Informes de progreso, los Estados parte del Protocolo de San Salvador han entrado en un proceso de monitoreo y medición de cumplimiento de derechos sociales que les permitirá, además, evaluar permanentemente sus políticas públicas.
- En el año 2007 se instaló el Comité de seguimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS). En el marco de la agenda del CEDDIS se generó la primera relatoría a nivel hemisférico sobre el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad (2013), que promovió la creación del primer manual instructivo sobre apoyos y salvaguardas.
- En alianza con la OPS se creó la Red Consumo Seguro y Salud (RCSS), como instancia de cooperación de autoridades de consumo, salud, metrologías y otras autoridades competentes en la materia. Esta Red se ha consolidado como un mecanismo interamericano para la vigilancia de la seguridad de los productos a nivel hemisférico.
- El Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas, SICREMI, surge en el año 2009 como respuesta de la Secretaría General a la demanda de los países miembros de la OEA de contar con información actualizada y continua sobre el creciente fenómeno de la migración en la región. El proyecto se desarrolla conjuntamente con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. El informe "Migración Internacional en las Américas" es único a nivel hemisférico por su cobertura, contenido y grado de actualización de datos.



***Programas de Inclusión Social***

- La mencionada Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), creada en 2005, ha mostrado excelentes resultados en sus 10 años de operación relacionados con el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Trabajo. Esta actividad ha incluido el diseño y mejora de programas, mayor eficiencia de procedimientos internos y reforma de marcos normativos o legislativos.
- Despues de la Reunión Ministerial y de Altas Autoridades de Desarrollo Social en 2008, los países de la región apoyaron el Programa Puente como un programa ejemplar para brindar cooperación horizontal en materia de protección social entre Chile y 7 países del Caribe. Luego, por mandato de la Cumbre de las Américas (2009), se creó la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) que ha logrado la promoción de un verdadero mercado de innovación y conocimientos prácticos, combinando necesidades, conocimientos especializados y una metodología innovadora de cooperación en protección social, incluyendo intercambios, talleres, una comunidad de práctica virtual y una serie de Diálogos Interamericanos de Protección Social. También ha brindado un aporte significativo al fortalecimiento de la capacidad del sector público en protección social a través de Diplomados en Protección Social y Diagnósticos Participativo de Género (DPG) para ministerios de desarrollo social.

### **3- La Carta Social de las Américas y las convenciones contra la discriminación**

**E**l fortalecimiento del diálogo dentro de la Organización durante nuestro período favoreció la adopción en 2012 de la Carta Social de las Américas y de su Plan de Acción, en 2015. La Carta Social está llamada a convertirse, junto con la Carta Democrática Interamericana, en un pilar fundamental para el cumplimiento de los propósitos de la Organización; pues la propia Carta de la OEA establece como uno de sus propósitos esenciales erradicar la pobreza crítica, considerada como un obstáculo para el pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana señala que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Además establece que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

La Carta Social es, sin duda, uno de los documentos más importantes en materia social del Hemisferio y representa una oportunidad histórica para situar al bienestar general y a la equidad como objetivos centrales de las políticas públicas de los Estados Miembros. Junto con su Plan de Acción están orientados al logro, por parte de estos Estados, de sociedades que ofrezcan a todos los ciudadanos más oportunidades para beneficiarse del desarrollo sostenible con equidad e inclusión social, incluye los principios del desarrollo social y establece metas y objetivos específicos para reforzar los instrumentos existentes en la Organización sobre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.

El diálogo político también permitió desarrollar nuevas convenciones y resoluciones que contribuyeron decididamente a la ampliación de la democracia. En 2013 la OEA adoptó dos importantes convenciones en materia de derechos humanos, discriminación e intolerancia: la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. Ambas fueron adoptadas en el marco del 43 período ordinario de sesiones de la Asamblea General. La adopción de estas Convenciones concluyó un largo proceso que se inició formalmente en 2005. Estas Convenciones, sin lugar a dudas, han de servir en el futuro de referencia necesaria para todas aquellas acciones que se quieran realizar con relación a la protección y promoción de los derechos humanos en el Hemisferio de cualquier sector minoritario o en situación de vulnerabilidad

a las que ellas se refieren. Si bien las resoluciones de la Asamblea General han establecido y seguirán estableciendo estándares internacionales con relación a estos colectivos de manera individualizada, con la excepción del caso de la mujer y de las personas con discapacidad, hasta ahora ninguno de ellos había tenido una convención referida exclusivamente a ellos.

## 4- Triplicando el número de becas

***Más de 44 mil jóvenes han podido seguir estudios superiores en universidades de clase mundial: los programas de becas de la OEA***

**E**n 2005, gracias exclusivamente a las cuotas de sus Estados Miembros, la OEA pudo canalizar US\$8,3 millones a su Programa de Becas y Capacitación. En 2014, en nuestra administración y gracias también en gran parte a las alianzas que el mismo pudo establecer, el Programa de Becas y Capacitación fue valorado en US\$115 millones. Esta cifra incluye contribuciones de los Estados Miembros, entidades gubernamentales, el Consorcio Universidades (integrado por casi 1.700 universidades), el sector privado y otras partes interesadas del mundo entero. La oferta de becas y capacitación también se diversificó, incluyendo títulos académicos, formación vocacional y en línea. Los préstamos para el pago de estudios siguieron canalizándose a través del Fondo Panamericano Leo S. Rowe.

**Becas de la OEA otorgadas en el período 2005-2014**

	Número de becas otorgadas en 2005	Número de becas otorgadas (Acumulado 2006-2014)	Número de becas otorgadas en el período 2005-2014
Becas para estudios con título y préstamos	94 (becas) 79 (préstamos)	4.710 (becas) 915 (préstamos)	4.804 994
Becas para estudios sin título	3.253	25.410	28.663
<b>TOTAL</b>	<b>3.426</b>	<b>31.035</b>	<b>34.461</b>



***Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Sherry Tross y Secretario de Relaciones Externas, Alfonso Quiñónez***

El Programa de Becas y Capacitación consta ahora de cuatro subprogramas que satisfacen estratégicamente las diferentes demandas de educación y formación de nuestra región: el Programa de Becas Académicas, el Programa de Becas para Desarrollo Profesional, el Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC), y el Programa de Becas para Haití. El Fondo Panamericano Leo S. Rowe es un programa de préstamos sin intereses que funciona junto con el Programa de Becas y Capacitación con la finalidad de mejorar el acceso a la educación.

Luego del terremoto que afectara a Haití en 2010 y en respuesta a su llamado de ayuda, la OEA lanzó el Programa de Becas de Emergencia para Haití con un fondo inicial de US\$500.000, provenientes del Fondo de Capital. Gracias a este programa se ofrecen cursos en línea a haitianos que viven en Haití para conseguir grados de maestría, así como formación para desarrollo profesional. Hasta 2015, se habían otorgado más de 800 becas a estudiantes haitianos.

Una barrera importante para los estudiantes es el idioma y el aprendizaje de una lengua extranjera. Para vencer esta barrera, la OEA ha establecido mecanismos para que los estudiantes que desean obtener un título en un idioma extranjero cuenten con el apoyo necesario para adquirir esa segunda lengua.

Más que el otorgamiento de becas, los programas y las redes que se han creado han permitido que la OEA sirva como un puente entre Latinoamérica y el Caribe. Más ciudadanos del Caribe están aprovechando los programas de becas para estudiar en Latinoamérica; y la OEA ha promovido un contacto más estrecho entre las instituciones de enseñanza superior de ambas regiones. En 2010, la OEA unió esfuerzos con el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior para llevar a cabo la primera Conferencia sobre Educación Superior en el Caribe, con el objetivo de promover la cooperación entre Latinoamérica y el Caribe en la materia.

## 5- Hacia un sistema educativo regional

Más de medio millón de personas se han beneficiado de los programas educacionales de la OEA. La experiencia de la OEA en educación y desarrollo de capacidades humanas, reunida a lo largo de más de 60 años, constituye un patrimonio que genera alianzas, aumenta los niveles de confianza entre todas las partes interesadas, y tiene resonancia a lo largo y ancho del Continente. Esta confianza que le han dado los Estados Miembros sigue fortaleciéndose con la asesoría técnica que la OEA proporciona a los ministerios de Educación, a los consejos de enseñanza superior, a las oficinas nacionales de becas, a las instituciones de ayuda financiera para la educación, a las instituciones formadoras de docentes y a los consejos nacionales de ciencia e investigación.

Con el objetivo de contribuir a la formación de maestros, en 2012 fue creada la Red Interamericana de Educación Docente (RIED). En dos años, la RIED se ha convertido en una comunidad de práctica activa y virtual, con casi 20.000 miembros, algunos de ellos de fuera de la región de las Américas. Gracias a esta red, los profesores tienen acceso gratuito a cursos en línea, talleres, seminarios web y herramientas virtuales para la promoción de métodos pedagógicos innovadores. Entre septiembre y diciembre de 2014, la RIED organizó 12 misiones de cooperación horizontal entre 16 Estados Miembros de la OEA, en las que los ministros de educación y expertos de la región intercambiaron conocimientos y experiencias en políticas de educación. El mecanismo complementario conocido como Colaboratorio Interamericano para la Profesión Docente (Co-PED) también brindó apoyo a las misiones de cooperación técnica y política educativa entre los ministerios de educación.

Esta experiencia combinada en política educativa, formación docente y apoyo a estudiantes nos ha convertido en un espacio único para las alianzas multilaterales en materia de educación en la región. A manera de ejemplo, el Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC) fue creado en 2010, con un fondo semilla (US\$250.000) para desarrollar más alianzas. Aprovechando esta experiencia, la OEA logró triplicar el número de instituciones de enseñanza superior en el Consorcio de Universidades, que ahora cuenta con 18 miembros. Este consorcio de universidades no solo cuenta entre sus miembros a instituciones independientes de enseñanza superior, sino también redes universitarias de todo el mundo, con lo cual la OEA logra una colaboración sin precedentes y tiene acceso a más de 1.700 instituciones académicas, entre las que se incluye la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL),

el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas (CGUB), la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la *Network of Universities from the Capitals of Europe (UNICA)* y la *Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)*, entre otras.

Cabe mencionar el creciente número de alianzas que se han generado con los Estados Miembros y los países observadores para apoyar la cooperación para el desarrollo en materia de educación. Entre éstas destacan las siguientes; el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas, que ha otorgado 939 becas académicas en los últimos tres años; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México, que ha otorgado un total de 392 becas para estudios de maestría y doctorado en las áreas de ciencia y tecnología; la Universidad Libre de Bruselas (VUB), que habrá de otorgar 60 becas para doctorado y 40 para maestría en los próximos cinco años, y la Universidad de Manchester, que ahora ofrece becas para doctorado expresamente para el Caribe.

Conforme a los mandatos derivados de las Reuniones Ministeriales de Educación, las iniciativas para el desarrollo humano llevadas adelante por la OEA han ayudado a mejorar la calidad de la educación en la región, en las áreas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en educación, formación docente, educación y democracia, y ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. En los últimos diez años, estos programas han beneficiado a más de medio millón de personas de todos los Estados Miembros.

<b>Número de personas beneficiadas por los programas de becas de la OEA (2005-2014)</b>	
Portal Educativo de las Américas	<b>180.000</b>
Eventos regionales de Virtual Educa (Panamá, Colombia, Perú)	<b>261.000</b>
Virtual Educa en el Caribe (Suriname, Trinidad y Tobago)	<b>29.000</b>
Red Interamericana de Educación Docente (RIED)	<b>58.000</b>
Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas	<b>9.000</b>
EducaSTEM	<b>600</b>
Talleres de oportunidades educativas	<b>3.500</b>
Conferencias educativas (enseñanza superior, tecnologías móviles, EDUCATON-Ciudadanía y TIC en la educación)	<b>11.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>552.100</b>

La OEA ha diseñado diferentes estrategias en función de las necesidades de los Estados Miembros con lo que se evita así un tratamiento “único”. Con

el afán de abarcar un amplio universo de la población del Continente, muchos programas han designado un número específico de becas para participantes de Estados Miembros pequeños de Centroamérica y el Caribe, así como para Estados Miembros con un índice relativamente bajo de desarrollo humano. Esto permite que los principiantes de cualquier edad se beneficien del acceso a una educación de calidad, ya sea en forma gratuita o a un bajo costo.

Además, la OEA lanzó un programa para el desarrollo de instituciones de enseñanza superior en Centroamérica, en el que profesores e investigadores universitarios tendrán la oportunidad de conocer metodologías para incluir la investigación para actividades de desarrollo en sus planes de estudios. Este es un esfuerzo de cooperación encaminado a la consolidación de las capacidades locales (con una visión regional y global) en el que participan instituciones de enseñanza superior de Brasil, Bélgica, México y Puerto Rico. De igual forma, la OEA reunió recientemente a universidades brasileñas, latinoamericanas y de los Estados Unidos con el objeto de conocer las prácticas universitarias y estrategias de internacionalización de Sudáfrica, Europa y Corea del Sur.

Las gestiones de la OEA para promover la innovación en educación, mediante la colaboración con Virtual Educa, ganaron en visibilidad y popularidad durante los últimos cuatro años. Virtual Educa, en la que participan gobiernos y empresas privadas, ha reunido a más de 10.000 políticos, funcionarios estatales, educadores y estudiantes para implementar estrategias encaminadas al desarrollo capacidades y difusión del uso de las TIC en la educación, así como para brindar formación docente en masa en los países beneficiarios. Gracias a esta labor, los Estados Miembros han podido promover la enseñanza de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en los niveles primario y secundario, con el uso de modernas técnicas pedagógicas; y también han fomentado el uso de las TIC en la enseñanza y procesos de aprendizaje, según lo estipulado en la resolución final de la Reunión Ministerial de Educación de 2015.

## 6- El carácter crucial de la competitividad

Desde 2009 la nuestra Secretaría General, por intermedio de su Secretaría de Desarrollo Integral ha actuado como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Competitividad (RIAC). Éste se ha constituido en un espacio hemisférico para que las autoridades de alto nivel y los actores clave en materia de competitividad establezcan un diálogo de políticas, intercambien experiencias y lleven a cabo proyectos conjuntos. A través del mecanismo de la RIAC, la OEA ha podido proporcionar un apoyo continuo y específico a iniciativas de cooperación sobre competitividad entre gobiernos y actores clave, convirtiendo decisiones de política y compromisos en acciones concretas.

La RIAC incluye autoridades de competitividad y consejos públicos y privados de competitividad de 34 Estados Miembros de la OEA, trabajando en colaboración con 10 organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (ACAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC), el Banco Centroamericano para la Integración Económica, la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y más de 15 instituciones especializadas, universidades y centros de pensamiento de toda la región y el planeta.

Partiendo de un marco conceptual formado por 10 principios generales de competitividad, conocido como el Consenso de Santo Domingo y acordado en 2011, los Estados Miembros de la OEA han compartido más de 150 experiencias relacionadas con la competitividad, con ofertas concretas de cooperación en los últimos tres años. Numerosas iniciativas y productos fueron desarrollados bajo la RIAC para promover la difusión de estas experiencias, profundizar las oportunidades de cooperación y lograr resultados:

- El Informe "Indicadores de Competitividad en las Américas". Una publicación anual que se ha convertido en la principal referencia sobre competitividad para los tomadores de decisiones y otros actores clave en la región y ofrece un panorama de la competitividad y la innovación en la región, así como de las experiencias relativas a la competitividad de los Estados Miembros de la OEA y sus socios institucionales.
- El Intercambio de competitividad en las Américas sobre Innovación y Emprendimiento (ACE, por sus siglas en inglés), organiza visitas de alto nivel para tomadores de decisiones a centros avanzados de tecnología y centros



*Carmen Lucía de la Pava, Jefa de Gabinete del Secretario General Adjunto, David Choquehuanca, Canciller de Bolivia, Albert Ramdin Secretario General Adjunto*

de innovación, con el objetivo de promover las asociaciones y las inversiones público-privadas, así como para fortalecer las capacidades de innovación complementarias.

- El Grupo de Trabajo de Expertos sobre Competitividad Subnacional (GTECS) define estrategias que guían el trabajo de las subregiones, organiza talleres y proporciona cooperación técnica y ofrece apoyo a las autoridades subnacionales de competitividad en la implementación de sus agendas.

Un esfuerzo particular en este campo ha tenido lugar, durante nuestros años de gestión en la Secretaría General, en relación al sector turismo. La Red de Pequeñas Empresas Turísticas (STEN) fue presentada en 2010 para establecer una red unificada de socios públicos, privados y comunitarios, con el objetivo de proporcionar apoyo estratégico a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMEs) en el sector turístico. Un importante resultado fue la creación de la Red Interamericana de Dueños y Operadores de Pequeños hoteles en una reunión sectorial en Costa Rica en 2013. La STEN tuvo éxito en establecer más estrechos vínculos entre las asociaciones de pequeños hoteles en varias subregiones de las Américas y, al hacerlo, ayuda al crecimiento y la competitividad de los pequeños hoteles.

## **7- Cambio climático, energía y medio ambiente**

**E**l Artículo 15 de la Carta Democrática Interamericana asegura que el ejercicio de la democracia promueve la conservación de un buen cuidado del medio ambiente, y que es esencial para los Estados del Hemisferio implementar políticas y estrategias que protejan el medio ambiente, incluyendo la aplicación de los numerosos tratados y convenciones para conseguir un desarrollo sostenible para el beneficio de las generaciones futuras. Los Estados Miembros de la OEA reconocieron ya hace mucho que el desarrollo sostenible requiere de un enfoque integral que implique elementos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo humano, reducir la pobreza y promover la igualdad, la equidad y la inclusión social. Los Estados Miembros de la OEA han estado a la vanguardia de la promoción de los principios adecuados de la gobernabilidad, mediante instrumentos hemisféricos como la Carta de la OEA (que fue pionera en el uso del término "Desarrollo Integral"), la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social y el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS).

El trabajo de la OEA en la pasada década se vio impactado positivamente por numerosos acontecimientos clave en el mundo y el Hemisferio que han contribuido a informar, dar forma y fortalecer el enfoque en la política y la programación estratégica de su trabajo. Los resultados de la primera Conferencia de Río influyeron mucho, como quedó reflejado en la Declaración de Santa Cruz que fue adoptada en la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en esa ciudad de Bolivia en 1996, y su Plan de Acción. También se reflejó en la Declaración de Santa Cruz+10; en el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (2006-2009-2014) y en la Declaración de Santo Domingo para un Desarrollo Sostenible en las Américas, adoptada en la República Dominicana en 2010. Esta última Declaración estableció la importancia de promover el diálogo y la cooperación regionales, así como las asociaciones público-privadas, entre otras, con el fin de consolidar los mecanismos hemisféricos existentes para la promoción y el fortalecimiento de políticas, legislación, transparencia institucional y otros mecanismos que promuevan la equidad, la igualdad de derechos y oportunidades, la inclusión social, la participación pública y la buena administración pública.

### **Crecimiento sostenible y resiliencia**

Las amenazas compartidas y los desafíos locales que se extienden más allá de las fronteras de los Estados Miembros han creado una interdependencia entre los países que ha resultado tanto en nuevos desafíos como oportunidades para

la región. La conexión amenaza-oportunidad ha elevado el nivel de implicación de los programas de la OEA en energía, gestión de recursos hídricos, ciudades sostenibles y mitigación de riesgos, y ha subrayado la necesidad de asociaciones más amplias, incluyendo a nivel comunitario.

Un ejemplo de ello es la iniciativa de Comunidades Sostenibles de Centroamérica y el Caribe. Diez países de estas regiones se han beneficiado de una iniciativa de Comunidades Sostenibles que proporcionó los fondos iniciales y la asesoría técnica para apoyar las capacidades de las comunidades locales de desarrollar soluciones innovadoras a los desafíos que genera la urbanización. Estos proyectos están contribuyendo a mejorar el acceso a la infraestructura socioeconómica básica; promover el reciclaje y la reducción de residuos; incrementar la resiliencia a los desastres naturales; promover trabajos “verdes”; y fortalecer la integración transversal de las inversiones en áreas urbanas mediante una planificación y un monitoreo mejorado a los niveles local, municipal y estatal.

La seguridad hídrica también ha surgido como un importante motivo de preocupación global y en las Américas. Los proyectos de manejo de cuencas impulsados por la Secretaría General han ayudado a los países a enfrentar las amenazas que la variabilidad y el cambio climáticos pueden representar para las personas que dependen de las cuencas fluviales para su subsistencia. Estos programas fueron particularmente útiles en las cuencas del Chaco, La Plata y el Río Bravo, donde los gobiernos participantes ahora se encuentran en una mejor posición para coordinar acciones e inversiones que permitan lograr una utilización sostenible de los recursos hídricos e iniciar el proceso de adaptarse a la variabilidad y el cambio climáticos. Los programas de la OEA también fueron instrumentales en incrementar el reconocimiento y la comprensión de los recursos hídricos subterráneos transfronterizos, y para promover la colaboración entre los países que comparten un mismo acuífero para llegar a consensos en aspectos legales, institucionales, socio-económicos, científicos y medioambientales.

El lanzamiento de la Alianza de Energía y Clima de las Américas (ECPA, por sus siglas en inglés) en la Cumbre de las Américas 2009 en Trinidad y Tobago, dio nuevo ímpetu a nuestros proyectos de energía. Estos esfuerzos han demostrado que la seguridad energética puede lograrse sólo a través de la sostenibilidad, la integración, la transformación de los mercados y la diversificación. Las estrategias a este respecto incluyeron desarrollar enfoques de diversificación confiable de la energía a nivel regional y nacional; promover la integración de políticas energéticas sostenibles en las estrategias de los sectores privado y comunitarios; y desarrollar e implementar estándares de eficiencia energética para industrias, edificios, electrodomésticos y vehículos, y su inclusión en las políticas y legislaciones energéticas. Entre los resultados específicos se encuentran:

- La construcción de una planta en funcionamiento de etanol en Honduras y el inicio de un proyecto similar en Guatemala, los cuales reducirán significativamente los costos de importación de energía de ambos países, reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorarán la seguridad energética.
- La redacción de modelos de legislación para fuentes geotérmicas en Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas; la preparación de políticas energéticas nacionales y planes de acción de energía sostenible en seis países caribeños; apoyo al desarrollo de campos de energía eólica en dos islas; apoyo técnico para el uso de energía solar en tres países; y la ejecución de estudios de factibilidad sobre fuentes biocombustibles en la República Dominicana, El Salvador, Haití y Saint Kitts y Nevis bajo la Cooperación entre Estados Unidos y Brasil en biocombustibles.
- La implementación de un proyecto piloto en Ecuador que resultó en la creación y aprobación de un programa nacional de producción de ciclo cerrado (cero residuos); la certificación del primer producto empaquetado Cradle-to-Cradle en Latinoamérica y el Caribe; y el establecimiento de un nuevo Centro de Producción Limpia en Ecuador. Esta intervención puso las bases para un programa expandido que ahora está presente en Colombia, Panamá y Trinidad y Tobago; y
- La asistencia a los Estados Miembros para la construcción de sus marcos de gobernabilidad para la protección de la sostenibilidad y el medio ambiente, y para proporcionar apoyo político y asesoría en asuntos de comercio, inversión y desarrollo sostenible. Todo esto se logró mediante la iniciativa Caminos para la Prosperidad, la agenda de cooperación acordada bajo el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) y otras iniciativas.

## **Desarrollo de las capacidades y fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo sostenible y el manejo ambiental**

La interdependencia entre los países, resultante de las amenazas ambientales que comparten, así como los desafíos locales que tienen implicaciones negativas más allá de las fronteras, han planteado nuevos retos y oportunidades para la región. La soberanía de los Estados se ha expresado mediante la cooperación regional en el marco de las instituciones regionales.

A pesar del papel de liderazgo del Hemisferio Occidental en la adopción de leyes ambientales, graves factores relativos a la gobernanza dificultan su

implementación eficaz. Algunos de estos factores se relacionan con la ausencia de un enfoque coordinado hacia la implementación de los compromisos internacionales en los niveles nacional y local. En gran medida, estas deficiencias pueden atribuirse a la falta de una evaluación sistemática de las posibilidades de cumplimiento, los papeles de las partes interesadas y las necesidades institucionales para la implementación.

En este contexto, esta Secretaría ha ayudado a los Estados Miembros a instituir su marco de gobernanza para la sostenibilidad y la protección ambiental. Los esfuerzos se han concentrado en los vínculos entre el comercio, la inversión y el desarrollo sostenible. Ejemplo de ello ha sido la iniciativa Caminos hacia la Prosperidad en las Américas y la agenda de cooperación acordada en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (CAFTA-RD). La OEA prestó asistencia técnica a los países del CAFTA-DR para alcanzar sus metas ambientales a largo plazo en el contexto de una agenda de cooperación ambiental, con una cartera de proyectos de US\$85 millones.

Mediante la aplicación de enfoques multidisciplinarios, como la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP), el acceso a la justicia, la aplicación de las leyes y la solución de controversias, la OEA ha venido apoyando la integración de temas ambientales y de desarrollo sostenible en la toma de decisiones de manera que se obtenga la participación de todas las partes interesadas. Dos de los siete principios de la ISP de gran relevancia en el contexto de los derechos de acceso son: (i) el principio del acceso, que reconoce que a fin de participar eficazmente, los ciudadanos deben tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, al proceso político y al sistema judicial; y (ii) el principio de transparencia, que reconoce que para que las alianzas entre la sociedad civil y el gobierno sean eficaces, se requiere confianza y transparencia, pues aseguran que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente. Los Estados Miembros de Centroamérica y la República Dominicana han identificado más de 200 disposiciones en sus marcos jurídicos relacionadas con el acceso a la información ambiental en esferas como la evaluación del impacto ambiental, sustancias y desechos tóxicos, el establecimiento de áreas protegidas y el cambio climático, entre otros<sup>14</sup>.

Por intermedio de sus redes temáticas en Recursos Hídricos, Biodiversidad, Gestión de Riesgos y Legislación Ambiental, la OEA se propuso impulsar la capacidad de cumplimiento ambiental mediante el intercambio de información y experiencias. Más de 400 expertos en derecho y políticas ambientales de las Américas y de otros sitios participan en ellas y respaldan las actividades de la OEA. Hasta la fecha, la OEA tiene convenios de cooperación con más de cincuenta

---

14 Trabajo de la OEA no publicado.

instituciones para apoyar la implementación de los acuerdos internacionales. Entre los logros significativos de la última década se cuenta el establecimiento del Programa Interamericano Desarrollo de Capacidades Judiciales sobre el Estado Ambiental de Derecho. Como parte de estos esfuerzos, más de quince jueces y fiscales de la región participaron en un simposio que se llevó a cabo en la primera Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que dio como resultado mensajes clave para la promoción del Estado Ambiental de Derecho.

La OEA condujo también diversas actividades de fortalecimiento de capacidad en materia de comercio y medio ambiente. Se realizó un curso de capacitación en línea sobre comercio y medio ambiente, así como una edición presencial junto con la American University, que ha beneficiado a más de 120 funcionarios públicos de la región en los últimos cuatro años. Asimismo, continuamos trabajando con varios órganos del sistema de las Naciones Unidas, como la Secretaría para los Acuerdos Ambientales Multilaterales y los convenios CITES, CMNUCC, CDB y RAMSAR. Cabe resaltar nuestra colaboración con el PNUMA en asuntos relacionados con el derecho, la justicia y la gobernanza para la sostenibilidad ambiental, pues el PNUMA ha reconocido plenamente la soberanía institucional de la OEA en todas las actividades conjuntas dentro de este programa.

## Ciudades sostenibles

Con apoyo del Gobierno de Estados Unidos, mediante el proyecto de Comunidades Sostenibles en América Central y el Caribe<sup>15</sup>, suministramos subvenciones para 14 proyectos comunitarios innovadores de desarrollo sostenible en Belize, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Nicaragua, San Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago para implementar proyectos de demostración sobre energía limpia y eficiencia energética, resiliencia ante amenazas naturales, transporte sostenible, gestión de desechos y administración de recursos hídricos. Los objetivos de estos proyectos son: (i) mejorar el acceso de los pobres a infraestructura socioeconómica básica; (ii) promover el reciclaje de los residuos electrónicos y alentar una mejor gestión de las aguas residuales; (iii) aumentar la resiliencia a los desastres naturales; (iv) promover actividades comunitarias de energía eficiente y empleos verdes; y (v) fortalecer la integración intersectorial de las inversiones en zonas urbanas a través de mayor planeación y monitoreo participativos en los niveles local, municipal y nacional.

---

15 <http://www.ecpamericas.org/iniciativa/default.aspx?id=65>

## Gestión del riesgo de amenazas naturales y cambio climático

Un importante logro en el ámbito de la gestión del riesgo de amenazas naturales y el cambio climático fue la ratificación por la Asamblea General de la OEA, en junio de 2012, del "Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria<sup>16</sup>". Asimismo, la OEA apoyó el análisis y el fortalecimiento de marcos jurídicos e institucionales para la prestación de ayuda humanitaria y facilita el despliegue oportuno de equipos de asistencia humanitaria y la distribución de suministros de socorro. También se concentró en sistemas de alerta temprana comunitarios y en aumentar la resiliencia de las comunidades locales. Seguimos apoyando la implementación de la *Plataforma Regional de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (UNISDR)*, el *Marco de Acción de Hyogo (MAH)* y la implementación del *Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN)* y su *Plan Estratégico Interamericano (PEI) para Políticas sobre Reducción de Riesgos, Gestión de Riesgos, y Atención de los Desastres* y promueve la coordinación interinstitucional para su implementación. En colaboración con la Secretaría Ejecutiva de la CIM, la OEA redactó el borrador de un documento de políticas sobre protección de los derechos de la mujer con orientación de género durante y después de emergencias complejas. Se preparó un documento de políticas sobre los derechos de la niñez en la gestión de riesgos de desastres en colaboración con el Instituto Interamericano del Niño (IIN).

La OEA siguió apoyando la implementación de la Estrategia Regional de la CARICOM sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible dentro del contexto de los convenios de cooperación suscritos con el Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCC) en abril de 2008. Asimismo, apoyamos los preparativos de los Estados Miembros de la CARICOM para una participación eficaz en la Conferencia de las Partes de la CMNUCC. A fines de 2013, empezamos a implementar el proyecto titulado "Iniciativa de Energía Renovable y Ciencias del Clima: Desafíos en Metrología y Tecnología en las Américas".

La OEA ha venido conduciendo evaluaciones sobre las necesidades de los países para mejorar los sistemas nacionales de gestión de riesgos de desastres y mejorar la coordinación y la cooperación hemisférica en tres subregiones seleccionadas en las Américas: (i) el istmo centroamericano y la República Dominicana, (ii) la Comunidad del Caribe (CARICOM) y (iii) y el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE). Mediante su Programa de Cascos Blancos (OEA/CB) la OEA ayudó a varios Estados Miembros a articular sus redes y sistemas nacionales de voluntarios. La OEA continúa involucrándose integralmente en la implementación de un Acuerdo de Cooperación suscrito

<sup>16</sup> AG/RES. 2750 (XLII-O/12), aprobada en la segunda sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2012.

en 1997 entre la SG/OEA y la Secretaría Interinstitucional para la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naciones a través de su Unidad Regional para las Américas.

## Promoción de la energía renovable y la eficiencia energética

Nuestros esfuerzos en el ámbito de la promoción de la energía renovable y la eficiencia energética han tenido por objeto demostrar que la seguridad energética solamente puede abordarse mediante sostenibilidad, integración, transformación del mercado y diversificación. Las estrategias con ese propósito han incluido el desarrollo de enfoques confiables de diversificación de la energía en los niveles nacional y regional; el impulso de la integración de políticas de energía sostenible en las estrategias de los sectores público, privado y comunitario; y el desarrollo e implementación de normas de eficiencia energética para industrias, edificios, aparatos y vehículos, y su inclusión en la política y la legislación energéticas. Más específicamente, la OEA colaboró para la formulación de legislación de los recursos geotérmicos en Dominica, Grenada, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, así como en la preparación de políticas energéticas nacionales y planes de acción para la energía sostenible en Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Dominica, Grenada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Asimismo, se prestó asistencia a la Federación de San Kitts y Nevis para la elaboración de un Acuerdo de Adquisición de Energía para su primera granja eólica de 1.1 MW en Nevis y una granja eólica de 8 MW en St. Kitts. Se implementaron proyectos fotovoltaicos solares en Antigua y Barbuda, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas y se llevaron a cabo estudios de prefactibilidad y evaluaciones de recursos biocombustibles en la República Dominicana, El Salvador, Haití y San Kitts y Nevis. Como ya se ha señalado, con base en la Alianza EU-Brasil sobre Biocombustibles, la OEA apoyó el desarrollo de instalaciones de etanol en Honduras, Guatemala y El Salvador. La primera de estas plantas se estableció en Honduras en agosto de 2014.

La OEA continuó su ejecución de seis proyectos piloto de energía renovable en el Caribe, facilitó investigaciones e intercambios de expertos en biocombustibles entre Estados Unidos, Brasil y Colombia y contribuyó a la producción y distribución de 500 estufas para cocinar no contaminantes en Centroamérica. Mediante las actividades del Grupo de Trabajo en Eficiencia Energética de la ECPA, Chile, la República Dominicana, Guatemala y Honduras recibieron asistencia técnica para identificar recomendaciones para el desarrollo y la implementación de acciones concretas para promover la eficiencia energética.

Desde 2009 nuestra Organización, en su capacidad de mecanismo de facilitación de la ECPA, organizó más de treinta reuniones, talleres, foros y otros encuentros y produjo varias herramientas para fomentar el diálogo y la

cooperación técnica entre partes interesadas clave. Como parte de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Sostenibilidad Energética (SECBI) de la ECPA, la OEA está ayudando al Caribe a superar los desafíos de la comercialización relacionados con un mayor uso de alternativas de energía sostenible. Entre 2011 y 2013, el DDS apoyó la implementación de un proyecto piloto que dio lugar a: (1) la creación y aprobación de un Programa Nacional de Producción de Ciclo Cerrado, (2) la certificación del primer producto empaquetado De la Cuna a la Cuna [Cradle-to-Cradle] certificado en América Latina y el Caribe, (3) el establecimiento de un nuevo centro de producción más limpio para Ecuador y 4) la inclusión de un capítulo/texto especialmente dedicado en el Plan Nacional de Desarrollo "Plan para el Buen Vivir 2013-2017" para fomentar la puesta en marcha del Programa de Producción de Ciclo Cerrado. Esta intervención sentó las bases para un programa más amplio, también financiado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, en el que participan Colombia, Panamá y Trinidad y Tobago.

## 8- La migración en las Américas

Las migraciones son un proceso multidimensional que entraña un complejo contrapunto de riesgos y oportunidades para las personas, las comunidades y los Estados.

En las Américas, el fenómeno ha cobrado particular relevancia a lo largo de las últimas décadas y se ha diversificado en forma creciente, más allá del movimiento de ida: muchos migrantes regresan a sus países de origen, otros circulan entre varios países, o migran regularmente.

Mientras que la población total de la región representa solamente el 13% de la población mundial, casi el 17% de la migración mundial proviene de esta región del mundo y uno de cada seis migrantes en el mundo nació en las Américas. La población inmigrante en las Américas ha aumentado de unos 34 millones en 1990 a 61 millones en 2013, un incremento de casi 78% comparado al 42% observado en el resto del mundo.

El fenómeno es, además, claramente hemisférico. Casi la totalidad de este aumento fue en Canadá y Estados Unidos, en donde la población inmigrante se ha casi duplicado desde 1990, alcanzando un nivel de 53 millones de personas en 2013. Por contraste, la población inmigrante en América Latina y el Caribe ha aumentado en tan sólo 19% desde 1990, alcanzando un nivel de 7.7 millones en 2013. Sin embargo, si la evolución se mide a lo largo del período 2000-2013, el aumento en la población inmigrante en América Latina y el Caribe para 2013 ha

sido algo más grande que lo observado en Canadá y Estados Unidos (35% vs 31%).

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

Mientras que Estados Unidos en décadas recientes ha seguido siendo un magneto para los potenciales inmigrantes de las Américas, muchos otros países han experimentado grandes aumentos en sus propias poblaciones inmigrantes, con frecuencia originarias de países vecinos.

En promedio, 64% de los inmigrantes en el Caribe vienen de la misma región, 63% en el caso de la región andina y 44% en el Cono Sur. En el caso de América Central el promedio es más bajo (32%) porque un alto nivel de inmigrantes en México vienen de Estados Unidos.

En cuanto a la emigración de los ciudadanos de América Latina y el Caribe, ésta ha crecido a un ritmo mayor que el de la emigración mundial (3.0% vs. 1.5%). El año 2013, alrededor de 35 millones de sus ciudadanos residían fuera de su país de nacimiento. Cerca de tres cuartas partes de ellos se encuentran en Estados Unidos y muchos de los restantes en Argentina, Venezuela, España y Canadá, en este orden.

Datos recientes confirman las tendencias crecientes de los movimientos migratorios en el continente. Durante el período de 2010 a 2013, la migración internacional hacia todos los países de las Américas aumentó en un 5% por año en promedio, aunque la cifra saltó a 17% por año en el caso específico de América Latina y el Caribe. Se trata de una tasa alta de aumento en inmigración y si se mantiene, significaría que la inmigración casi se duplicaría en apenas cuatro años.

Este panorama de los movimientos migratorios en la región ha obligado a los gobiernos nacionales a tomar acción para atender a algunos de los temas más urgentes vinculados a los múltiples efectos tanto para los países de origen, como de destino o tránsito de migrantes. Por un lado, la inserción de comunidades de migrantes en las nuevas sociedades de acogida implica proveer los servicios básicos a esta población, como educación, vivienda y salud, así como acceso a las fuentes de demanda de trabajo a servicios de comunicación, entre otros. En los países de origen, las regiones emisoras de migrantes se enfrentan al desmembramiento de sus familias y comunidades, a jóvenes que se crían sin padres y, con frecuencia, a la migración como única alternativa para enfrentar la pobreza.

En suma, la dimensión, complejidad y carácter internacional de las migraciones en las Américas requieren de un abordaje hemisférico.

Desde los años ochenta la OEA ha sido pionera en ese esfuerzo, desarrollando los "Estudios Demográficos y Jurídicos de la Migración Internacional." Con un equipo técnico conformado por especialistas del continente, la OEA elaboró, entre 1985-1995, quince perfiles migratorios de países de las Américas.

La Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, establecida en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1996, surge en el contexto de la preocupación de la Organización por brindar una adecuada atención a un grupo especialmente vulnerable, expuesto a violaciones de sus derechos humanos.

La Relatoría ha venido haciendo seguimiento a los principales desafíos que enfrenta la región en materia migratoria y cómo éstos afectan la condición de los trabajadores migratorios y sus familias. La Relatoría sigue con atención los acontecimientos políticos, sociales o económicos que inciden en los flujos migratorios; estudia cambios y debates en materia de legislación y políticas migratorias; e investiga las prácticas de los Estados en materia migratoria y presenta recomendaciones específicas a los Estados Miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas.

A pesar de estos esfuerzos, hasta 2005 el tema migratorio tenía una visibilidad muy marginal en la actividad de la Secretaría General de la OEA y casi ninguno en su Consejo Permanente y sus Asambleas. Una situación que pudimos revertir al grado que, en respuesta a las demandas de los Estados Miembros, logramos consolidar el manejo del tema migratorio en la Organización.

Actualmente nos situamos a la vanguardia de los esfuerzos hemisféricos para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias y propiciar el diálogo multilateral para que la migración contribuya a impulsar el desarrollo humano y económico en las sociedades de origen y destino. En 2005 la Asamblea General de la OEA adoptó el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias para desarrollar acciones de cooperación y mejores prácticas, integrarlas con las labores de los órganos, organismos, y entidades de la OEA, y vincularlas con los avances en los Estados Miembros, organizaciones multilaterales y de la sociedad civil.

Los objetivos generales del Programa son: la promoción y la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo a los trabajadores migratorios y sus familias, inter alia la identificación y el desarrollo de acciones de cooperación y el intercambio de mejores prácticas; la integración de las consideraciones de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en el trabajo de los órganos, organismos, y entidades de la OEA, teniendo en cuenta la perspectiva de género; y la vinculación del trabajo que llevan a cabo los órganos, organismos y entidades



*Foto: Gabriel Tamalet*

de la OEA, con el que desarrollan los Estados, las organizaciones multilaterales y la sociedad civil, incluyendo a los propios migrantes y sus familias.

El Programa se encuentra actualmente en proceso de revisión y actualización por parte de los Estados Miembros.

En Octubre de 2007, el Consejo Permanente de la OEA estableció la Comisión Especial de Asuntos Migratorios con el fin de analizar temas y flujos de migración desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos.

Entre 2007 y 2012, la Comisión Especial llevó a cabo reuniones ordinarias, con la participación de diversos actores y organismos en el tema migratorio en el Hemisferio con el fin de intercambiar información sobre flujos migratorios en la región, enfocándose en las mejores prácticas en gestión migratoria y políticas y promover la cooperación horizontal entre los Estados Miembros en la materia.

En 2012 la Asamblea General creó la Comisión de Asuntos Migratorios en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Esta Comisión es de carácter permanente, lo que reafirma la relevancia del tema en la OEA y la identifica como el principal foro de la OEA encargado de la temática migratoria.

Los lineamientos principales de su labor son:

i) Un enfoque integral, equilibrado y técnico que tome en consideración la contribución y los desafíos que la migración representa para los países de origen, tránsito, destino y/o retorno.

ii) La importancia del diálogo, el intercambio de buenas prácticas y la implementación de iniciativas de cooperación internacional, regional, subregional y bilateral en el ámbito migratorio que permitan potenciar la contribución de la migración al desarrollo integral en el Hemisferio.

El Programa de Migración y Desarrollo (MIDE) y el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). En 2008 la Secretaría General pone en marcha el Programa de Migración y Desarrollo (MIDE) con el objetivo de contribuir a la promoción y desarrollo de políticas públicas que conduzcan a mejorar la gestión migratoria en las Américas a través de la facilitación del diálogo, la cooperación, la investigación y el desarrollo de sistemas de información sobre migración internacional desde y hacia las Américas.

Actualmente, el MIDE se sitúa en el Departamento de Inclusión Social de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) y asiste en calidad de secretaría técnica a la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI).

Desde el 2009, el MIDE desarrolla e implementa conjuntamente con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).

El SICREMI reúne la información de la inmigración hacia las Américas y la emigración desde las Américas hacia países de la OCDE, teniendo un panorama completo de los flujos migratorios desde y hacia las Américas.

La sistematización de los registros administrativos y la periodicidad anual de los informes es una ventaja comparativa del proyecto SICREMI frente a otros emprendimientos, ya que permite disponer de información sobre flujos migratorios sin necesidad de esperar los períodos inter-censales o la realización de encuestas especiales.

La estrategia de recolección de datos, compilación y generación de información consiste en el establecimiento de una red de correspondientes a nivel nacional apoyados por aquellas instituciones clave en la producción de información migratoria (direcciones o institutos de migración, oficinas nacionales de estadística, ministerios con responsabilidad en asuntos de migración, etc.).

El Informe anual SICREMI es único a nivel hemisférico por su cobertura (20 países en la tercera edición SICREMI 2014), contenido (estadísticas sobre flujos migratorios, marcos normativos y políticas públicas sobre migración) y grado de actualización de datos. Desde su inicio, el SICREMI ha publicado tres ediciones, 2011, 2012 y 2014.

Otros emprendimientos e investigaciones en materia de migración internacional y seguridad social, migración extra continental, base de datos sobre legislación migratoria, entre otros, han generado diversas publicaciones y aplicaciones desde la creación del MIDE en 2009.

El tema migratorio ha tomado mayor visibilidad política en el último año, a raíz de las decisiones tomadas en la región del Caribe por algunos países miembros que, a juicio de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos vulneran los derechos de las poblaciones migrantes, especialmente de origen haitiano, en algunos países del Caribe. Las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana referentes a la nacionalidad de origen de personas nacidas en ese país a las cuales se considera transeúntes por haber nacido mientras sus padres se encontraban ilegalmente en ese país, generaron la reacción de la CIDH y se encuentra aun actualmente pendiente el Informe que esta entidad autónoma debe emitir sobre el asunto. La situación en Bahamas, que también ha causado preocupación en la región, no ha sido tratada aún en el seno de la Organización, si bien el Gobierno bahameño ha informado al Consejo Permanente sobre sus decisiones.

## 9- La juventud como protagonista. La experiencia del YABT

**L**os temas de la juventud están incluidos de manera importante en todo el trabajo que hemos desarrollado en los últimos años. Además de su obvia presencia en el área social, los programas de Derechos Humanos, Seguridad Pública, Drogas, Migración, entre otros, prestan especial atención al tema. Desde el punto de vista de la discusión sobre los grandes temas de la educación, el empleo, la vulnerabilidad de los jóvenes, se han realizado eventos importantes coordinados por la Secretaría General Adjunta.

La experiencia juvenil más importante de estos diez años, proviene de un grupo de jóvenes que integran la Fundación de Jóvenes Emprendedores de las Américas, *Young Americas Business Trust* (YABT), una institución ligada a la OEA, que mantiene su carácter autónomo, dedicada a promover el talento creador de los jóvenes de América hacia actividades productivas que, a la vez, resuelvan el problema de educación y desempleo que ellos enfrentan.

El YABT desarrolla, con este propósito, proyectos en numerosos países de América Latina y el Caribe. Pero su más conocido proyecto es la competencia anual de Talento e Innovación, que se desarrolla cada año en los días anteriores a nuestra Asamblea General y también con ocasión de las Cumbres de las Américas. Talent and Innovation Competition of the Americas, o TIC Américas como lo conocemos mejor. La primera edición del TIC Américas se realizó en Panamá en 2007 y ha continuado



***Competencia Talento e Innovación de  
las Américas TIC Américas, 2014***

de manera ininterrumpida, gracias al aporte de empresas e instituciones privadas y públicas. A lo largo de ese tiempo se han generado algo más de 13,300 proyectos, que involucraron y beneficiaron a más de 31.000 jóvenes de todo el hemisferio. Los jóvenes son premiados en 4 categorías: Innovación Social, Innovación Económica, Innovación Ambiental o Eco Reto, y el Premio de Emprendimiento Cultural de las Américas.

Como esta es una competencia internacional orientada a conocer y premiar planes de negocios, esos proyectos representan un importante acervo que va a continuar beneficiando no sólo a los jóvenes sino a toda la población de nuestra región, en la medida que se implementen y se conviertan en eficaces instrumentos del desarrollo económico de nuestros países.

También los y las jóvenes que forman el YABT son la principal fuerza detrás de las demás actividades de la OEA dirigidas a la juventud. Han contribuido, por ejemplo, a organizar el Foro de Jóvenes de las Américas, que ha tenido lugar en las cuatro últimas Cumbres y ha entregado una Declaración de la Juventud a los Presidentes y Jefes de Estado durante el Diálogo de los Jefes de Estado con los Actores Sociales. Ello le ha conferido a esta Fundación Juvenil la legitimidad para desempeñar un papel de primera línea en la coordinación del trabajo con la Juventud que debe desarrollarse en los próximos años.



*Presentación del Informe sobre el Problema  
de las Drogas en las Américas al Presidente  
de Colombia, Juan Manuel Santos, 2013*

# **IX-LIDERAZGO ANTE EL PROBLEMA DE LAS DROGAS**

## **1- El Informe Sobre el Problema de las Drogas en las Américas y su impacto**

**E**n la Sexta Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas encargaron a la Organización de los Estados Americanos la elaboración de un Informe sobre el problema de las drogas en las Américas. El encargo, comunicado por el Presidente de la Cumbre, Juan Manuel Santos, fue categórico: había que elaborar un informe abierto, completo, que develara los claroscuros de lo actuado hasta el momento en materia de drogas, sin ocultar los temas sensibles y sin temor a romper tabúes, para abrir el camino a nuevas formas de encarar el fenómeno.

Un año después la tarea estaba terminada. En Mayo de 2013 se entregó al mismo Presidente de Colombia, y por su intermedio a todos los Jefes de Estado y de Gobierno, el Informe Sobre el Problema de las Drogas, que de inmediato tuvo un enorme impacto. Menos de un mes después, la Asamblea General de la OEA se reunió en Antigua Guatemala, en la primera Sesión que se dedicaba a este gran problema. Sus conclusiones permitieron verificar de qué manera los gobiernos y pueblos del continente sentían la necesidad urgente de revisar las políticas que habían predominado en el hemisferio y que estaban lejos de alcanzar los resultados esperados.

En sólo 16 meses con el Informe logramos abrir la puerta a una discusión abierta, tan franca como inédita sobre todas las opciones disponibles en la búsqueda de políticas más eficaces para enfrentar el problema de las drogas en el continente. El prestigioso diario norteamericano The New York Times apuntó que "efectivamente el Informe rompe el tabú al considerar alternativas al actual enfoque prohibicionista". La revista Semana, de Colombia, afirmó que "este informe, abre otro frente de debate dentro de las distintas alternativas para enfrentar el negocio de la droga en sus distintas etapas, lo mismo que las consecuencias de su consumo".

"La OEA y los países de Latinoamérica están contribuyendo positivamente a romper el tabú que ha silenciado por tanto tiempo el debate acerca de una

política de drogas más humana y eficaz", dijeron a su vez, refiriéndose al Informe, los Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, Ernesto Zedillo y César Gaviria en un escrito de mayo de 2013. Y la Comisión Global sobre Políticas de Drogas -que integran los cuatro ex Presidentes mencionados, más Jorge Sampaio y Ernesto Zedillo, además de Kofi Annan, Mario Vargas Llosa, Javier Solana, George Schultz, Paul Volcker y otras relevantes personalidades mundiales- en coincidencia con el Informe señaló en su documento "Cómo asumir el control: distintas vías hacia políticas de drogas eficaces" que "poner a la salud y la seguridad de las comunidades en primer lugar requiere una reorientación fundamental de las prioridades políticas y los recursos, que deje de lado las fallidas leyes punitivas e impulse intervenciones en el campo de la salud y sociales basadas en evidencia".

En estas expresiones, entre cientos de otras, se refleja el mérito mayor del trabajo que encomendaron los Presidentes de todos los países del hemisferio en Cartagena de Indias. El Informe que elaboramos estableció un antes y un después en la forma de encarar el fenómeno de las drogas, rompiendo las barreras que inhibían un diálogo transparente y abriendo paso a un debate sin tapujos ni falsos prejuicios, que sólo podía traer buenos resultados a nuestras sociedades de cara a un tema lacerante que hiere a ricos y pobres, a hombres y mujeres, a niños, jóvenes y viejos. Dramáticamente, a todos por igual.

El Informe sobre el Problema de las Drogas reconoció sin ambages la relevancia del problema, puesta de manifiesto por los principales líderes de la región:

*"El Problema existe y preocupa. Preocupa a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encargaron el presente Informe, pero también al ciudadano común. Preocupa a la mujer que ve el tráfico de drogas practicado en su vecindario como una amenaza inminente para sus hijos y la integridad de su hogar; al juez que debe condenar a un vendedor o, en muchos países, a un consumidor de drogas; a los voluntarios de una ONG que tratan de apoyar a jóvenes drogadictos y al legislador que debe interpretar la diversidad de voluntades de sus representados frente a este problema () Todos viven el problema, pero lo viven de manera distinta. Y lo mismo ocurre con los países, para los cuales el problema se manifiesta de manera diferente según sus realidades específicas() Ocurre de tal modo, no sólo debido a la diversidad existente entre los países del Hemisferio, sino porque el problema mismo se compone de diferentes manifestaciones que afectan también de manera diferenciada a nuestros países, al grado de hacer difícil, quizá imposible, capturar en un sólo conjunto de recomendaciones políticas la variedad y extensión de desafíos que ese problema, en esas diversas manifestaciones, plantea El punto de partida de este análisis es, en consecuencia, que no existe un sólo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de*

*características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan con relación al problema.”*

Para abordar esta gran tarea, la Organización reunió a más de trescientos servidores públicos, especialistas del ámbito privado y de organismos internacionales, expertos académicos y líderes sociales y políticos de todo el continente, quienes contribuyeron con sus opiniones, aportes en aspectos específicos, experiencia y buena voluntad, a la realización del Informe encomendado.

¿Por qué se hizo ese encargo a la Secretaría General? Porque, ciertamente, no existe otra instancia en la región en la que un problema hemisférico pueda ser tratado con la libertad y amplitud con la que se puede hacer en la OEA. Se trata de un asunto claramente hemisférico: el problema de las drogas afecta a todos los países de América aunque de manera diferenciada, provocando en ellos efectos diversos. Esa diversidad de situaciones genera enfoques e intereses que, sin ser divergentes, propician también distintas opciones para enfrentarlas. Sólo la OEA podía reunir toda esa variedad de enfoques, intereses y opciones y, mediante un diálogo franco y guiado por la vocación de unidad y cooperación entre Estados, propia de esta Organización, encontrar puntos de convergencia y consenso entre todos ellos de modo de seguir avanzando en un marco de solidaridad, cooperación y unidad.

En Estados Unidos, presentamos el informe junto al Secretario Ejecutivo de CICAD y otros altos funcionarios de la OEA, ante diversas instancias de la sociedad civil. El documento propició un intenso debate, acrecentado como consecuencia de la apertura de una industria legal de marihuana en los Estados de Colorado y Washington, mientras el uso médico de la marihuana es ya autorizado en numerosos otros estados. En el mismo país, por iniciativa del Departamento de Justicia y bajo un enfoque que persigue entre otros principios la proporcionalidad y salvaguarda de los Derechos Humanos, se ha abierto también un proceso de revisión y reducción de sentencias para diversos perfiles de delitos relacionados con el mundo de las drogas, entre los que se destacan aquellos de posesión simple y microtráfico.

Significativamente, la Administración Obama ha dejado ya de usar el término “guerra contra las drogas”, lo cual no es un simple cambio retórico, sino que revela una concepción distinta de las mejores maneras de enfrentar el problema. El propio Presidente lo ha dicho de modo explícito: “No vamos a salir del problema de las drogas por medio de las detenciones”. (“We are not going to arrest ourselves out of the drug problem”).

En Uruguay entregamos el informe directamente al Presidente Mujica y sus principales asesores, justo antes de la aprobación de la ley que crea un mercado regulado de cannabis. El diseño de ese mercado regulado reconoce el

enfoque de salud pública por el que aboga el informe, así como el de enfrentar de manera preventiva la violencia y el tráfico ilícito. De igual manera, en junio de 2013 la Secretaría participó en un debate sobre las futuras opciones en la política de drogas con representantes del gobierno federal, del Congreso de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y con organizaciones de la sociedad civil. El nuevo "Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia" implementado por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, plantea la necesidad de adoptar programas amplios y multisectoriales de prevención, consistentes con el Informe.

El Informe fue también expuesto ante un grupo de más de 500 representantes del sector de la salud federal y estatal, así como representantes de la sociedad civil. El enfoque principal del debate que se desarrolló a continuación, tuvo como foco la búsqueda de formas para dar satisfacción a la creciente demanda por servicios de tratamiento y prevención, un tema central de nuestro Informe.

Colombia ha sido uno de los países donde más intenso ha sido el debate sobre la política de drogas. Allí se presentó el Informe a los Gobiernos de América, entregándolo al Presidente Santos como anfitrión de la Cumbre. Con posterioridad a ello se creó una Comisión Nacional Multidisciplinaria y se han alcanzado ya acuerdos sobre la manera de enfrentar el tema de las drogas y el narcotráfico en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC.

Es también importante resaltar el interés por el informe en foros liderados por la sociedad civil. Ese debate se realizó, por ejemplo, en centros de prestigio como *Chatham House* en Londres, ante un grupo europeo, en el *Inter-American Dialogue*, el *Council on Foreign Relations*, en el *Woodrow Wilson Center* en Estados Unidos, en el Congreso y en varias instituciones académicas de México, Chile, Colombia y muchos otros países. En estas oportunidades se pudo profundizar y discutir detalladamente el tema y el Informe con destacados expertos internacionales. La reunión de la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogodependencias, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2014, estuvo dedicada exclusivamente a analizar el Informe.

Los países europeos también estudiaron el Informe con gran interés. Fue presentado en foros diversos en Londres, Madrid, Lisboa y París, además de una audiencia con la Comisión Europea en Bruselas y con el Canciller del Reino Unido en Londres. Los enfoques de salud pública, despenalización del consumo personal, y políticas basadas en la evidencia, coinciden plenamente con el análisis europeo liderado por el organismo socio de la OEA, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*.

Un momento único de abrir un diálogo con los Ministros de Salud del Hemisferio se presentó en la Asamblea General de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en septiembre pasado en Washington DC. Allí logramos estrechar los lazos entre ambas Organizaciones, para fortalecer el enfoque de salud pública mediante un programa de trabajo conjunto. Y hubo una ocasión equivalente en la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, en Medellín en noviembre de 2013. Allí se explicaron por parte del Secretario y el Secretario Ejecutivo de CICAD los contenidos principales del Informe y se recogió, de ellos y de su debate, importantes puntos de vista sobre el impacto que el mismo provocaba en relación al diseño de futuras iniciativas de cooperación hemisférica en ese campo.

Es importante también destacar el interés en el tema mostrado por muchos Jefes de Estado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, en septiembre de 2013. En esa oportunidad la intervención concertada de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México fue una demostración más de la voluntad de los gobiernos de la región de modificar sustantivamente sus políticas de control de drogas y de hacerlo en el marco de un amplio diálogo conjunto.

Mediante estas presentaciones y diálogos, el Informe ha establecido el liderazgo de la OEA frente al desafío multidimensional del problema de las drogas, incluyendo los pilares de salud y seguridad ciudadana. También ha contribuido a reforzar el enfoque humanitario frente a este tema, favorecido tanto en el Hemisferio Occidental como en Europa.

Ciertamente, los cambios de leyes y de políticas tendrán su ritmo y no se espera que esto ocurra de la noche a la mañana. Cuarenta años de "guerra contra las drogas" han creado muchas normas, burocracias y fuertes convicciones que perduran. Por ello no es razonable esperar que los cambios necesarios ocurran todos al mismo tiempo en todos los países, ni en tiempos breves. El Informe señaló que cada país debía enfrentar su propia realidad de acuerdo a cómo se manifestaba el problema y el desarrollo posterior del proceso le ha dado la razón.

## 2- La acción colectiva de la OEA

**A**demás del debate provocado por el Informe, la OEA continuó adelante con su programa de trabajo, por intermedio de las reuniones de CICAD recién reseñadas, de otros eventos de expertos y, especialmente, de la Asamblea

General de Mayo de 2013 en La Antigua Guatemala y luego en la Asamblea General Extraordinaria de 2014 en Ciudad de Guatemala.

Se dedicó al tema la totalidad de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, en 2013. Esa reunión emitió una Declaración consensuada entre los 29 Cancilleres presentes, que solicitó a los Estados Miembros iniciar un proceso de consultas teniendo en cuenta el contenido del Informe. Esas consultas se realizaron y fueron intensas y fructíferas, a nivel nacional, subregional, regional y hemisférico. Sus efectos han significado, en algunos casos, la apertura a nuevos debates, pero también han dado lugar a importantes consensos que nos proporcionan sólidas herramientas para avanzar en el futuro.

Destacamos especialmente la oportunidad que tuvimos de presentar el Informe en la cumbre de los países de Centroamérica por intermedio del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y en la cumbre de los países del Caribe por intermedio del CARICOM. Entre los países del SICA, Guatemala ha constituido una comisión nacional sobre drogas que analizará la situación actual de la política interna de drogas en ese país y deberá presentar un informe oficial en los próximos meses. Los países del Caribe, a su vez, han constituido una comisión para estudiar temas relacionados con la despenalización del uso personal de la marihuana.

Los resultados de la Asamblea General Extraordinaria fueron presentados por el Canciller de Guatemala y el Secretario General ante el Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y ante la Comisión sobre Estupefacientes de Naciones Unidas con sede en Viena. La OEA seguirá su trabajo de divulgación y promoción de sus propuestas, con miras a buscar consensos en la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre el Tema de las Drogas, a realizarse en 2016.

### 3- Algunos consensos

**T**ranscurridos algo más de dos años de presentado el Informe de Drogas, lo más importante, es que ya se pueden exhibir importantes consensos obtenidos del debate que éste abrió.

**Primer consenso:** El problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública.

Si bien la Estrategia Hemisférica Sobre Drogas de 2010 ya identificaba la dependencia de drogas como una enfermedad crónica y recurrente que debía ser tratada como un tema de salud pública, en la práctica pocos países habían

logrado asumir las obligaciones necesarias a nivel político para brindar el respaldo y apoyo necesarios a este enfoque, así como destinar recursos y compromisos para atender el problema.

El enfoque de salud pública plantea desarrollar intervenciones amplias con un enfoque de tres vertientes: intervenciones diseñadas para impactar al usuario o a la población en riesgo, la disponibilidad de las sustancias y el ambiente que tolera o acepta el consumo. Una política efectiva de reducción de la demanda requiere de apoyo político, un marco legal sólido y recursos y presupuesto adecuados para sostener tales políticas.

Por ello en el Informe se señaló que era absolutamente contradictorio tratar al drogodependiente como un enfermo y, al mismo tiempo, penalizarlo por su consumo o por haber cometido un delito relacionado con éste. Por la misma razón se insistió en que había que buscar activamente alternativas al encarcelamiento para las personas que constituyen el último eslabón de la cadena de distribución y se indicó igualmente que la opción de la despenalización del consumo personal -ya adoptado por 12 países de nuestro hemisferio- debía estar bajo consideración seria como opción para aquellos que no lo han hecho.

Ese criterio, que el Informe define como "enfoque de salud pública", ha terminado por imponerse como consenso entre los Estados de las Américas. Como resultado del encuentro con los directores de la Organización Panamericana de la Salud en septiembre de 2013 se logró intensificar el interés de los Ministros de Salud en el tema de las drogas. A esto siguió la negociación de un plan de trabajo conjunto CICAD/OPS, que incluye actividades concretas tales como reuniones subregionales conjuntas de Ministros de Salud Pública y Comisionados Nacionales de drogas. El primero de estos eventos -que reunió a los países de Centroamérica bajo el auspicio del SICA- tuvo lugar en San Salvador, en junio de 2014.

Es verdad que aún queda un largo trabajo por realizar en este ámbito, pues la labor de instrumentalización de esa visión y enfoque de salud tiene muchas aristas y conlleva un largo proceso de institucionalización. Sin embargo, también se debe ser consciente de que los avances logrados en los últimos dos años no habrían sido tales si no es por la reflexión que provocó el Informe en los Estados Miembros de la OEA y fuera de ellos.

**Segundo consenso:** Se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento.

Como se señala en el Informe, la aplicación de leyes severas sobre drogas ha disparado la tasa de encarcelamiento en muchos países, contribuyendo a un grave hacinamiento en las cárceles. Por otro lado, el consumo no se detiene

en el umbral de las prisiones, con lo que el problema de raíz en ocasiones no se aborda (ni se trata cuando hay dependencia de drogas) en ninguna de las fases del proceso judicial y/o penal.

Varios países ya han decidido examinar la necesidad de adoptar medidas que permitan revertir esta situación de modo que se respeten los derechos humanos y las garantías penales básicas, al tiempo que permitan mantener y garantizar la seguridad pública. Este tema figura claramente en la Declaración de Antigua, reflejando las preocupaciones de muchos Estados Miembros de la OEA y sobre el problema específico de la proporcionalidad de las penas.

Como Presidencia de la CICAD, Colombia propuso en diciembre de 2013 la creación de un grupo de trabajo orientado a analizar y generar propuestas alternativas al tratamiento penal y penitenciario en todos los eslabones de la cadena del Problema Mundial de las Drogas, con enfoque de género y que incorpore a productores y consumidores. Este grupo comenzó su trabajo y deliberaciones en junio de 2014 y en él se han analizado opciones para situaciones que se presentan antes de entrar en el sistema de justicia penal, para situaciones en etapas previas al juicio dentro del sistema judicial, para personas ya condenadas y alternativas para la población penitenciaria.

Varias son las líneas de acción concretas que se plantean para la consideración dentro de esta área. Entre ellas se deben destacar la revisión de la severidad de las sentencias y tipificación de delitos para algunos perfiles específicos de personas infractoras vinculadas con el mundo de las drogas; la búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas, así como para personas que cometen delitos menores y que constituyen los eslabones más débiles en las cadenas del tráfico; la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario; y un enfoque de integración socio-laboral para personas en conflicto con la ley por problemas de drogas, tanto dentro de una modalidad de alternativas al encarcelamiento, como también dentro del sistema penitenciario.

Teniendo en cuenta los enfoques precedentes y las experiencias que se han venido identificando, la adopción o diseño de alternativas al encarcelamiento debería estar orientada a la búsqueda de proporcionalidad en el castigo de conductas relacionadas con drogas y a la reducción del papel del sistema penal en respuesta a dichas conductas. Lo que quisiéramos promover es la generación de un menú de posibilidades que cada Estado pueda adecuar a su contexto particular, dadas las distintas realidades que cada uno de ellos enfrenta.

Desde la OEA hemos impulsado paralelamente un diálogo continuo con los sistemas judiciales (incluidos los presidentes de Cortes Supremas, Defensorías Públicas, y Ministerios), el propio Ejecutivo, los sistemas de salud y actores

de la sociedad civil, para identificar medidas concretas de alternativas al encarcelamiento bajo supervisión judicial para infractores dependientes de drogas. Como resultado, en los últimos cuatro años han pasado de cuatro a diecisiete los países en los que, bajo la figura de los tribunales de tratamiento de drogas, se están explorando, implementando o consolidando modelos alternativos.

**Tercer consenso:** El delito organizado transnacional es un actor principal en el problema de drogas.

Como señalamos en el Informe, además del daño a la salud, el proceso de producción, tráfico, venta y consumo de drogas ha generado un negocio ilícito que atenta contra la seguridad, el bienestar humano y material de nuestros ciudadanos y contra la integridad de las instituciones. El Informe agrega que tal actividad ha propiciado el surgimiento o fortalecimiento de gigantescas redes criminales transnacionales, que han terminado por expandir sus acciones a otras áreas delictivas a un grado que lleva a pensar que ni siquiera la desaparición de esa economía ilegal podría poner ya fin a su accionar criminal.

En el plano transnacional pueden mencionarse como otras actividades ilícitas realizadas por estas organizaciones el tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería de productos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el tráfico de especies animales en vía de extinción y el tráfico de reliquias arqueológicas, entre otras. En el plano doméstico o nacional, además de la producción y venta de drogas controladas, pueden identificarse como actividades del delito organizado la venta ilegal de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, incluida la victimización de migrantes.

Hoy existe consenso en la región que esas redes criminales, tipificadas como delito organizado transnacional, deben ser prevenidas y combatidas en un contexto de cooperación internacional. La reunión de la Asamblea General de la OEA en Antigua declaró en tal sentido el compromiso de los Estados americanos de incrementar los esfuerzos para prevenir, detectar y sancionar las operaciones de lavado de activos provenientes de actividades delictivas, particularmente del tráfico ilícito de drogas y la corrupción, y de reforzar la cooperación internacional para prevenir el ingreso, flujo y egreso de dichos activos a nuestros sistemas financieros.

La Asamblea General reunida en Asunción en junio de 2014 aprobó, a su vez, instruir a la Secretaría General de la OEA a que estableciera y coordinara una Red Interamericana de Prevención de la Violencia y el Delito. En el mismo contexto se debe considerar la modificación de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales

(GAFI), realizadas en febrero de 2012. Estas modificaciones buscan poner énfasis en el desarrollo de capacidades operativas en materia de cooperación internacional para la recuperación de activos del delito organizado transnacional y su correspondiente decomiso.

**Cuarto Consenso:** Es indispensable fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Se señaló en el Informe que en muchos países del Hemisferio, pero particularmente en aquellos que pueden ser caracterizados como de tránsito de drogas controladas, existe una importante debilidad de las instituciones del Estado, que es agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales y que permite que esas organizaciones acentúen el uso de la violencia como forma principal de operación de sus actividades. En esas condiciones -se señala en el mismo Informe- la violencia se convierte en el único instrumento para resolver las disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.

En el mismo documento se recuerda lo señalado en el informe conjunto del PNUD y la OEA "Nuestra Democracia", de 2010, que afirma que "la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crimen domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, y por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley".

La necesidad de robustecer las instituciones judiciales y de orden público, como efecto de esa situación, es hoy objeto de un consenso generalizado en nuestros países y entre nuestros Estados. Algunos de ellos han realizado importantes esfuerzos en la profesionalización de sus fuerzas policiales y en la depuración y fortalecimiento de sus instituciones judiciales. Para otros, sin embargo, el desafío perdura y requerirán de inversiones sustantivas tanto financieras como de capital humano, por un período extendido, para lograr fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Después de dos años de presentado el informe y como efecto del debate abierto por éste, es posible identificar también vías de avance para enfrentar el problema.

En materia de salud pública, es necesario desarrollar iniciativas subregionales y establecer áreas prioritarias de acción conjunta; generar sistemas de información, seguimiento y evaluación; crear un marco de referencia para que los países desarrollen políticas de salud pública en materia de drogas; favorecer una mayor calidad de la atención de las personas con problemas por consumo de drogas mediante criterios de calidad para la prestación de servicios y diseñar currículos y materiales para capacitar a los profesionales de la salud en la atención de problemas por consumo de drogas.

En lo referente a reformas judiciales que provean alternativas al encarcelamiento, ha llegado el momento de hacer un esfuerzo consistente, en el que se revise la severidad de las sentencias y la tipificación de delitos para ciertos tipos de infractores en materia de drogas. La búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas o para personas que cometan delitos menores dentro de las cadenas del tráfico, es también una necesidad actual. Desde luego, la eliminación de la cárcel para las personas por simple posesión de pequeñas cantidades de drogas parece hoy necesaria en las legislaciones de algunos países. Para estas mismas personas y también para quienes deban cumplir penas en el sistema carcelario, deben buscarse vías de rango judicial, para su integración laboral a la sociedad. También debe considerarse que uno de los propósitos de toda reforma judicial en esta materia debe ser la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario.

La constatación del rol del delito organizado transnacional en el problema de drogas y fuera de él, debe dar paso a la aplicación de medidas no sólo dentro de los Estados, sino fundamentalmente entre ellos, que propicien y amplíen la cooperación en los ámbitos judicial, policial y de prevención. Desde que el delito y la violencia han adquirido una dimensión internacional no hay más alternativa que generar formas igualmente transnacionales de prevenirlo y combatirlo.

Por último se debe perseverar en el robustecimiento de las instituciones judiciales y de orden público y, para ello, se deben generar todas las instancias de cooperación internacional que sean necesarias. En el plano de la cooperación judicial la OEA ya opera importantes instrumentos de cooperación. Existen también importantes experiencias de cooperación internacional en el terreno de la restructuración y profesionalización de los policías, aunque en este último caso basadas principalmente en iniciativas bilaterales. También se debe consignar que existe un enorme potencial para que, en un contexto hemisférico y regulado por la OEA, se articule un sistema de cooperación en el plano policial. Es una capacidad que debe ser aprovechada porque el desafío es enorme y un eslabón nacional frágil inevitablemente debilitará toda la cadena internacional de control del delito en el hemisferio.

A pesar que se ha avanzado en un terreno muy importante desde que presentamos el Informe sobre drogas por encargo de las Jefas y Jefes de Estado de las Américas, todavía existe, sin embargo, un largo camino por recorrer. En ese camino es probable que muchos temas pongan a prueba la solidaridad colectiva de los Estados de las Américas y su decisión de buscar soluciones conjuntas a los problemas que los aquejan. Por ello hemos reiterado, en diversas oportunidades, las recomendaciones que se hicieran en el Informe. Sin importar las dificultades que deba enfrentar, la cooperación es necesaria y debe buscarse mediante un enfoque integral, basado en evidencia y experiencia científica y tomando en cuenta las realidades y necesidades de cada país.

## **4- La acción permanente de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas**

**L**a Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas fue pieza clave en toda la realización del Informe y su discusión posterior. Tres sesiones de la CICAD, el cuerpo técnico del hemisferio asociado con este tema, han estado dedicadas a su análisis. Pero además es importante reconocer que los asuntos de prevención y rehabilitación, a los que el Informe otorga gran prioridad, han sido elementos clave de los programas de trabajo de la CICAD desde mucho tiempo antes y figuran de manera preeminente en el Plan de Acción actualmente vigente.

Dicho programa de trabajo incorpora iniciativas en salud pública, alternativas al encarcelamiento, integración social y manejo de activos incautados, todos en línea con las conclusiones del Informe. Además, en el seno de la CICAD se ha llevado a cabo un nuevo acercamiento con la sociedad civil y la academia, así como un intenso debate sobre las nuevas políticas de cannabis en el hemisferio, enfocado en los desafíos de implementar sistemas regulatorios con la debida atención a la prevención y los impactos sobre la salud, principalmente entre los jóvenes.

## **5- El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)**

**E**l Mecanismo fue creado en 1988 para realizar el seguimiento del progreso de los esfuerzos individuales y colectivos de todos los países participantes en la tarea de controlar el abuso de drogas. Desde su puesta en práctica merced a un mandato de la Segunda Cumbre de las Américas, este mecanismo se ha convertido en una plataforma que ha permitido a los Estados Miembros evaluar colaborativa e imparcialmente las políticas de control de drogas en el Hemisferio. El MEM se basa en los principios de soberanía, jurisdicción territorial y responsabilidad compartida y ayuda a identificar las fortalezas y debilidades de los Estados Miembros en materia de políticas y prácticas de control de drogas. Es considerado "la única herramienta hemisférica válida para evaluar las políticas

de control de drogas en los países que conforman el Sistema Interamericano.” (Declaración de Antigua Guatemala, 43 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, 2013

Este Mecanismo mide el progreso realizado por los Estados Miembros para abordar el problema de las drogas y otros delitos conexos, mediante la implementación de 27 recomendaciones estándar, basadas en el Plan de Acción de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2011-2015 establecido por la CICAD. Las áreas temáticas de fortalecimiento institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y cooperación internacional están contenidas en las 27 recomendaciones mediante las cuales se evalúa a cada uno de los Estados Miembros.

En términos de seguridad, el MEM está dirigido a fortalecer las instituciones nacionales en materia de control del tráfico de drogas y delitos conexos, mejorar los sistemas de información en dichas áreas y adoptar medidas de control para el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados con el tráfico de drogas, así como a fortalecer los marcos institucionales y legislativos en materia de prevención, detección, investigación, enjuiciamiento y control del lavado de activos. El objetivo fundamental del MEM continúa con el fortalecimiento del diálogo y la cooperación regional en el campo del control de las drogas. En términos generales, el MEM es uno de los principales protagonistas en cuanto a la prestación de asistencia a los Estados Miembros para mejorar los controles y prevenir el tráfico de drogas y los delitos conexos que representan una seria amenaza a la seguridad del Hemisferio.

Durante la última década se han desarrollado también nuevas capacidades institucionales para enfrentar el tráfico, venta y consumo de drogas controladas. Se verificó una continua evolución de las actividades de cooperación desarrolladas desde la Secretaría General, tendiente a enfrentar las nuevas amenazas y cambios en la producción y tráfico de drogas, así como a las consecuencias de su consumo. Por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), se desarrollaron nuevos programas relativos a la venta de drogas por Internet, el uso de indicadores de comportamiento humano para identificar pasajeros que podrían estar transportando drogas y el control de drogas sintéticas que incluye las nuevas sustancias psicoactivas (NPS), identificar y buscar embarcaciones turísticas y el uso de software económico y comercialmente disponible para analizar la información de las investigaciones antidrogas (ANAOPS).

Los Estados Miembros de la OEA se enfrentan al desafío de abordar problemas, cada vez mayores, relacionados con el abuso de drogas y la violencia relacionada con las drogas. Los gobiernos deben responder a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas en los campos de prevención

de la violencia, tratamiento y rehabilitación, a través de intervenciones basadas en un enfoque de salud pública. Los programas de reducción de la demanda elaborados por la Secretaría General, por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de CICAD, prestan apoyo a los Estados para el logro de este objetivo, a través de: 1) la participación directa de los Ministerios de Salud, de las Comisiones Nacionales sobre Drogas y de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas relacionadas con la prevención y tratamiento del consumo indebido de drogas; 2) la elaboración de estándares hemisféricos para la prevención y el tratamiento en relación al abuso de drogas; 3) ofrecer capacitación y certificaciones aprobadas por el estado para trabajadores de atención médica de primera línea, profesionales especializados en prevención y profesionales en los servicios de tratamiento; 4) poner en marcha mecanismos de acreditación para instituciones ambulatorias y hospitalarias dedicadas al tratamiento por consumo de drogas; 5) ofrecer capacitación a proveedores de servicios especializados que trabajan con poblaciones de alto riesgo, tales como adolescentes, mujeres, delincuentes encarcelados. Estos programas se desarrollan en coordinación cercana con la Organización Panamericana de la Salud, El Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD), la Red Iberoamericana de ONG que trabajan en Drogodependencias (RIOD), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el, CARICOM, la Universidad de West Indies y otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales y entidades académicas para abordar de mejor manera las necesidades de los Estados Miembros de la OEA en la Reducción de la Demanda.

Durante el período de 2005-2015, la reducción de la demanda contó con muchas iniciativas exitosas en todo el hemisferio. Es de notar el Programa de Capacitación y Certificación para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Abuso de Drogas y la Violencia (PROCCER), el cual ha sido puesto en marcha en varios países en los cuales se realizaron diagnósticos sobre las capacidades para efectuar tratamientos y las necesidades de capacitación de los proveedores de servicios. Desde comienzos del programa en 2007, El Salvador brindó capacitación a 600 proveedores de servicios y certificó a un total de 185 proveedores de servicios de tratamientos; desde 2011, 611 proveedores de servicios recibieron capacitación en Nicaragua; desde 2008, 165 recibieron capacitación en Guatemala; desde 2011, 456 recibieron capacitación en Costa Rica, y desde 2012, 83 proveedores de servicios recibieron capacitación en Panamá. Desde 2010, México ha brindado capacitación a 602 proveedores de servicios y ha evaluado a un total de 448 proveedores de servicios de tratamiento. Desde 2011, el Caribe ha capacitado y certificado a 211 profesionales en prevención y proveedores de servicios de tratamiento. Desde 2010, FLaCT ha capacitado a orientadores terapéuticos en

todos sus diecinueve Estados en todo el Hemisferio, con atención especializada en Brasil, a partir de 2011.

El financiamiento de redes criminales supone un gran desafío para la gobernabilidad democrática y su combate supone privar a los delincuentes de las ganancias generadas por sus actividades ilícitas. Por ello durante la última década, por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de CICAD, hemos llevado a cabo la implementación de un Programa de Capacitación en Prevención y Sanción del Lavado de Activos con el fin de mejorar la capacidad de jueces y fiscales para juzgar y sancionar el lavado de activos y sus delitos conexos. Este programa ha contado con más de mil participantes y generó cuatro ediciones de la obra *El Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial*, publicación que ha sido referencia para sentencias judiciales en Estados Miembros como Perú, El Salvador, Uruguay, entre otros.

Desde 2008, además, llevamos a la práctica el Proyecto BIDAL, que fortaleció los marcos legales y organizacionales de diversos Estados en relación a la investigación patrimonial, la incautación, el decomiso, la administración y la disposición de bienes de procedencia ilícita. Además de numerosas publicaciones de impacto regional, el Proyecto ha impulsado la promulgación e implementación de medidas legislativas en Argentina (Decreto 826/2011 y Código Penal), Uruguay (Ley 18494, Ley 18362 y Decreto Ejecutivo 339-2010) y El Salvador (Ley de Extinción de Dominio); así como otras reformas legales para la creación y/o mejoramiento de Unidades Especializadas en la Administración de Bienes Incautados y Decomisados. En 2015, el Proyecto se encuentra en ejecución en Brasil y Paraguay.

La creación y desarrollo de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), por su parte, que incluye la elaboración de marcos legales, el diseño de infraestructura de tecnologías de información y el fortalecimiento de capacidades analíticas estratégicas y operativas, ha sido también una eficaz contribución al combate al lavado de dinero en el continente. A la fecha, la totalidad de los países de la región cuentan con UIFs en funcionamiento y todas ellas han recibido entrenamiento especializado en temas relacionados con la recepción, análisis y disseminación de información de inteligencia financiera. Para el desarrollo de los procesos de asistencia técnica en este aspecto se crearon sinergias con otros grupos de trabajo a nivel interno y externo de la organización, tales como CICTE, BID, FMI, y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).



**Secretario de Seguridad Multidimensional  
Adam Blackwell y el Obispo, Fabio Colindres,  
El Salvador, 2012**

# X- SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

**L**a Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en México, durante la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, constituye nuestra guía principal en materia de seguridad. En dicha Conferencia, el contenido fundamental de uno de los pilares de la OEA desde su fundación fue modificado de manera substantiva.

Las raíces de la Declaración de 2003 se encuentran en los cambios trascendentales producidos en las décadas anteriores en la situación estratégica y política, global y hemisférica. Terminadas las dictaduras y las guerras internas, la región vivía una situación totalmente nueva, en que los temas fundamentales del momento eran la defensa de la democracia, la protección de los derechos humanos, la búsqueda de la paz y la defensa del Estado de derecho. Fue la convergencia en torno a estos principios la que dio origen a un proceso de afirmación democrática continental, iniciado con la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA de Santiago de Chile en 1991 y culminada, una década después, con la suscripción en Lima de la Carta Democrática Interamericana, el 11 de septiembre de 2001.

En medio de cambios de esta magnitud, era evidente que la visión estratégica de Guerra Fría que había predominado en la OEA desde su fundación quedaba completamente obsoleta. La agresión externa contra el hemisferio, que había pretendido justificar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), nunca se había producido del modo esperado. El tratado sirvió más bien para justificar intervenciones y en la única ocasión real en que pudo utilizarse, para impedir la Guerra del Atlántico Sur, demostró su completa ineeficacia. Las guerras internas, también atribuidas de manera excluyente a la influencia externa, tampoco estaban en condiciones de sostener ya esa justificación. Se hacía necesaria una nueva visión que complementara los grandes objetivos de la paz, la democracia y el desarrollo, con los desafíos de seguridad del presente.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas sancionó formalmente el interés de los Estados Americanos de buscar su seguridad, no a través del conflicto, sino mediante la cooperación y la acción colectiva.

Su gran mérito y condición orientadora radica en su capacidad de ofrecer una visión coherente e integral del conjunto de amenazas a la seguridad que nuestras naciones deben enfrentar. El concepto de Seguridad Multidimensional

se hace cargo no sólo de las amenazas tradicionales a la seguridad, sino que identifica un conjunto de nuevas amenazas que se originan en distintos ámbitos sociales y de las cuales son también responsables nuestros Estados.

Es preciso hacer una advertencia al respecto. No se trata de decir, como hacia la doctrina de Seguridad Nacional, que todo es seguridad, sino que la seguridad es tarea de todos, cada cual en su función, en el marco de la legalidad democrática y todos bajo una conducción política democrática y participativa.

Orientados por esos principios, nuestras preocupaciones como países están hoy día volcadas a implementar medidas que nos permitan combatir las diversas formas que adopta en la actualidad el delito transnacional, que van desde el tráfico de personas y de drogas ilícitas hasta el lavado de dinero y el terrorismo.

De estas tareas surgieron nuevas prioridades para la OEA y la Secretaría General, las cuales requirieron los cambios en la estructura que han caracterizado esta nueva etapa. En términos concretos, el área de Seguridad de la OEA se organizó mediante la creación de una Secretaría de Seguridad Multidimensional, de la cual pasaron a depender los temas de seguridad, la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) y la Comisión Interamericana contra el Terrorismo. La prioridad del problema de la seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado en sus distintas expresiones y las nuevas amenazas de violencia que afectan a nuestras sociedades, quedaron así materializadas desde el comienzo del ejercicio de esta Secretaría General.

Frente a un creciente consenso entre los Estados Miembros y sus poblaciones sobre la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad en la región, promovimos el establecimiento de un proceso hemisférico en materia de seguridad, cuyo órgano político principal es la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA). Este foro, creado en 2008, busca fortalecer el diálogo entre las autoridades responsables por la seguridad pública en sus respectivos países con miras a lograr una cooperación efectiva, facilitar la transferencia de conocimientos y apoyar la asistencia técnica y el intercambio de prácticas prometedoras en cinco áreas de trabajo:

- a.- Gestión de la seguridad pública
- b.- Prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad
- c.- Gestión policial
- d.- Participación ciudadana y comunitaria
- e.- Cooperación internacional

# 1- La seguridad pública

Creado en el 2005, el Departamento de Seguridad Pública enfoca su trabajo en apoyar a los Estados Miembros en evaluar, prevenir, confrontar y responder a las amenazas a la seguridad ciudadana. Desde su inicio hemos emprendido diversos esfuerzos para responder a las necesidades de los gobiernos de la región en esta materia. Varios programas pequeños y dispersos, como los que dicen relación con el crimen transnacional, los sistemas carcelarios, la cooperación policial y otros fueron unificados en un sólo Departamento y han tenido un crecimiento sustantivo.

Desde 2013, mediante un Plan Estratégico, se consolidaron esfuerzos para fortalecer a las instituciones policiales; prevenir y reducir el crimen y la violencia; crear y/o fortalecer los sistemas de información sobre seguridad pública; y apoyar la reforma de los sistemas penitenciarios.

Uno de los grandes logros de nuestra gestión en los últimos años es el establecimiento de la Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial, que tiene como objetivo contribuir de manera sistemática y continua al fortalecimiento del progreso técnico y profesional de las instituciones policiales de los Estados Miembros.

El diseño de la Red está basado en una evaluación realizada en 2013, cuyos resultados permitieron la identificación y comprensión de los principales retos y necesidades de conocimiento en materia de capacitación policial. Basados en dicha evaluación, se establecieron cuatro pilares principales que componen la Red: 1) Cursos de formación virtuales y presenciales que buscan responder a las necesidades de conocimiento identificadas en el diagnóstico y contribuir a la reducción de las asimetrías existentes entre las policías de las Américas 2) Una Red permanente de cooperación e intercambio de información que tiene como fin fortalecer los procesos de capacitación y promover un intercambio continuo de información y conocimiento entre los agentes de policía de las diferentes instituciones y los maestros; 3) Seminarios subregionales que promueven el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento y la réplica de mejores prácticas sobre gestión policial y 4) La Certificación de las Instituciones Policiales en Sistemas de Gestión de Calidad a través de una Norma ISO 9001:2015 específica para instituciones policiales.

La Red cuenta con la participación de tres universidades de primer nivel de la región: la Universidad de Sao Paulo (Brasil), la Universidad de San Martín (Argentina) y la Universidad de Georgetown (Estados Unidos), como socios estratégicos para el desarrollo de las currículas de capacitación policial. Asimismo, contribuyen con el desarrollo e implementación de la Red la Policía Federal de

Brasil, la Policía Federal de México, el Banco de Desarrollo de América Latina y Ameripol.

La Red no sólo está concebida como mecanismo integral y comprehensivo que potencia y mejora las capacidades de las instituciones policiales, sino que también se hace cargo de ofrecer una certificación en gestión de calidad para las instituciones de policía, así como del intercambio de información y experiencias y fortalecimiento de la cooperación horizontal. Esto permite que todos los participantes de la Red se encuentren conectados, lo que permitirá avanzar en mejorar respuestas coordinadas por parte de nuestros países a los desafíos actuales y futuros en materia de seguridad pública.

De igual manera, entre 2012 y 2014 con la asistencia de la Comisión Interamericana de Mujeres, implementamos un proyecto piloto de Prevención de la Violencia de Género para Promover la Inclusión Social en una región de Costa Rica. Este proyecto buscó fortalecer la respuesta policial e impulsar la prevención de casos de violencia intrafamiliar desde el nivel comunitario. El proyecto produjo un modelo de Intervención comunitaria para la promoción de políticas públicas inclusivas y participativas, y para la prevención de la violencia intrafamiliar, que se espera poder implementar en otros lugares de Costa Rica y en otros países de la región.

En octubre de 2014, presentamos ante la Comisión de Seguridad Hemisférica la propuesta de crear el Programa Interamericano para la Prevención de la Violencia y el Crimen cuyo objetivo central es proporcionar a los Estados Miembros elementos para fortalecer y potenciar sus avances en la construcción de políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y del crimen. Otro de sus objetivos es establecer una iniciativa de acción multi-sectorial basada en tres enfoques simultáneos: movilización social, prevención e intervención.

***Secretario General Insulza con miembros de las maras en El Salvador, 2012***



Asimismo, el programa contempla un enfoque transversal de comunicación entre los actores y otro de participación e intervención comunitaria.

Durante la 44 Asamblea General, recibimos como mandato el establecimiento de la Red Interamericana de Prevención de la Violencia y el Crimen. El objetivo de esta Red, es la creación de un foro de diálogo compuesto por todos los Estados Miembros con el propósito de intercambiar experiencias, información, buenas prácticas, datos y opiniones acerca de diversos aspectos relacionados con la prevención del crimen y de la violencia en el Hemisferio. A este foro se podrán sumar especialistas en la materia, empresarios, académicos y miembros de la sociedad civil interesados en compartir sus experiencias. Otro de los propósitos de la Red es generar estadísticas y registros sistemáticos que detallen los tipos de acciones exitosas y sus impactos en las áreas de protección e prevención del crimen y de la violencia en la región.

En lo referente a la temática de trata de personas, en estos últimos diez años se institucionalizó la Reunión de Autoridades Nacionales en la materia. En cumplimiento del compromiso de la Organización de prevenir y combatir este delito, se convocó a los Estados Miembros, por intermedio de sus representantes de más alto nivel, y se les asigna la tarea de prevenir, sancionar a tratantes, proteger a víctimas de trata de personas, así como de fortalecer la cooperación y el intercambio de información a nivel regional e internacional.

## 2- Un intento de reducción de la violencia

**D**esde al año 2005, nos hemos preocupado por ofrecer la asistencia a los países que se ven afectados por las pandillas delictivas. En 2007, publicamos un estudio de "Definición y Categorización de Pandillas" el cual contribuyó a entender mejor el fenómeno de pandillas en la región centroamericana, así como a unificar conceptos que llevaron que, al año siguiente, se comenzara a implementar un proyecto en todos los países de Centroamérica. Dicho proyecto tenía como objetivo proveer de oportunidades socio-económicas tanto a jóvenes en riesgo como a las organizaciones que trabajan a favor de la prevención del crimen y de la violencia juvenil.

A partir de 2012 nos comprometimos con el proceso de pacificación social que involucraba a estas pandillas, especialmente en El Salvador. En marzo de ese año decidimos apoyar los esfuerzos que Monseñor Fabio Colindres, Vicario

Castrense de ese país, realizaba con el objeto de lograr mejores condiciones de habitabilidad en las cárceles salvadoreñas. Posteriormente, en julio del mismo año, fuimos testigos de la primera entrega de armas por parte de las dos principales pandillas en San Salvador y, finalmente, formalizamos esta relación por medio de un Acuerdo de Cooperación firmado con el Gobierno. En el marco de ese Acuerdo el gobierno designó al entonces Ministro de Justicia y Seguridad Pública, David Munguía Payés, como su representante en el "Comité Técnico Coordinador del Proceso de Reducción del Crimen y la Violencia", la entidad que creamos para articular el proceso.

No obstante, el proceso de tregua sufrió grandes vicisitudes y estuvo lejos de alcanzar un consenso en la sociedad. Nuevos planes de seguridad pública en El Salvador lo han incluido sólo parcialmente dentro de un marco mucho más amplio, pero ha dejado de tener la eficiencia que mantuvo en los últimos años del anterior gobierno. Es claro, sin embargo, que el apoyo a la "tregua de las maras" permitió reducir el problema de la violencia por un tiempo, salvando así muchas vidas jóvenes.

Tanto en El Salvador como en Honduras nuestra acción ha continuado jugando un papel importante en las políticas diseñadas por sus gobiernos a fin de reducir la violencia. En El Salvador propiciamos y apoyamos el desarrollo de "Municipios Libres de Violencia" y actualmente apoyamos las nuevas iniciativas gubernamentales sobre la materia. En Honduras respaldamos directamente a la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública. Igualmente realizamos encuentros en los distintos países y en nuestra sede en Washington a objeto de lograr una mayor comprensión y capacidad de acción colectiva frente al problema.

### **3- Desminado y destrucción de armas**

**E**n respuesta a los mandatos de la Asamblea General de apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para liberar a sus territorios de minas terrestres antipersonal, destruir las existentes y convertir a las Américas en la primera zona libre de minas terrestres antipersonal del mundo, hemos proporcionado, por intermedio del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), apoyo financiero, técnico, logístico y administrativo a los Estados Miembros que solicitaron asistencia para sus planes nacionales. Con ese propósito se apoyó una amplia gama de actividades relativas a las minas, incluyendo el



***Programa de asistencia para el control de armas y destrucción de municiones en Centroamérica***

desminado humanitario, la educación sobre el riesgo de minas, la rehabilitación física y psicológica de las víctimas de minas antipersonal y su reintegración socioeconómica, la destrucción de las minas almacenadas y la promoción de la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal.

Gracias a la acción de AICMA, América Central fue declarada región libre de minas en 2010. La liquidación de cerca de 200.000 minas terrestres y otros artefactos explosivos, la transmisión de los mensajes de prevención a casi un millón de personas que viven en las zonas afectadas, la asistencia para la rehabilitación física y psicológica y la reintegración socioeconómica de unos 1.700 sobrevivientes de accidentes de minas terrestres, fueron algunos de los esfuerzos que el Programa logró durante los años recientes. Igualmente, el programa proporcionó asistencia financiera y material, así como asesoramiento técnico para el desarrollo de capacidades de acción contra las minas en Colombia, Ecuador y Perú. Esta acción permitió a los dos últimos Estados Miembros asumir la plena identificación nacional de sus programas de desminado y permitió a Colombia comenzar a limpiar las zonas minadas.

La prevención, el combate y la erradicación de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos son, asimismo, prioritarias para nuestra Organización debido a su vinculación con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y otras actividades delictivas. Por ello hemos llevado a cabo esfuerzos para contrarrestar tales las actividades, previstas en los mandatos establecidos por la Convención Interamericana Contra La Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). Adicionalmente hemos insistido en la ratificación de dicha Convención por todos los países miembros, lo que sigue siendo prioritaria para la Organización.

La existencia de municiones y explosivos peligrosos, sin seguridad o en exceso, plantea importantes riesgos de explosiones imprevistas en las instalaciones de almacenamiento. Ese riesgo amenaza directamente a las personas que viven en áreas adyacentes en varios Estados Miembros. Una de las iniciativas realizadas en el marco de la CIFTA fue, por ello, un proyecto para la entrega de máquinas para el marcaje de armas de fuego y equipos para el mantenimiento de la información, así como capacitación en su uso a los Estados Miembros.

También creamos el Programa de Asistencia para el Control de Armas y Municiones (PACAM), que se ocupa específicamente de los desafíos de la seguridad física, la gestión de arsenales y la destrucción de armas de fuego, municiones y explosivos. Desde 2007 hasta 2015, PACAM ha proporcionado asistencia para la seguridad y gestión de las existencias físicas de los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que dieron como resultado la mejora de la seguridad en 18 instalaciones de almacenamiento y la destrucción de casi 70.000 armas de fuego confiscadas o en exceso. Unos 500 funcionarios nacionales fueron capacitados en tareas de gestión y destrucción de arsenales.

En respuesta a las peticiones de los gobiernos de Centroamérica, se desarrolló un proyecto piloto y en el año 2013 obtuvimos financiamiento para proporcionar apoyo técnico y financiero a objeto de asistir a los Estados Miembros en el análisis, manipulación, almacenamiento, transporte y eliminación de grandes cantidades de sustancias químicas controladas incautadas utilizados para la producción de drogas ilícitas. Así, se supervisó la construcción de una instalación para la manipulación, almacenamiento temporal y neutralización en Guatemala, que ha comenzado a procesar sustancias químicas para su disposición final en una planta cementera nacional, con el objetivo de eliminar la mitad de las 3.000 toneladas de precursores químicos que han sido incautados por el Gobierno de dicho país. Un proyecto futuro ampliará la capacidad del sitio para dar cabida a la eliminación de todo tipo de sustancias químicas controladas, incluidos los confiscados por otros gobiernos centroamericanos.

## **4- Ampliando la acción contra el terrorismo y las nuevas amenazas**

**C**reados hace casi dos décadas, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y su Secretaría Ejecutiva han optado por una especialización en áreas que son requeridas por los países miembros y en las cuales estamos en condiciones de realizar un aporte significativo. Reseñamos a continuación estas actividades, incluyendo la ciberseguridad que, aunque no está en el mandato original, ha ido aumentando su relevancia ante la evidencia de la grave inseguridad que puede provenir del uso ilegitimo del desarrollo tecnológico.

- Decenas de miles de funcionarios de 31 países de las Américas se han capacitado para tener puertos, aeropuertos, eventos y fronteras seguras.**

Los Estados Miembros de la OEA han recibido entrenamiento para sus funcionarios, han construido institucionalidad y han generado capacidades en materia de seguridad fronteriza, seguridad de puertos e instalaciones marítimas, preparación para amenazas emergentes, para proveer seguridad turística, para detectar documentos fraudulentos entre otras áreas. Esas capacidades se han desarrollado también en el ámbito de la detención de la proliferación de materiales nucleares, biológicos, químicos y radiológicos, en el de la protección de redes ciberneticas, en el de la seguridad de grandes eventos públicos y para elaborar legislación relativa a financiamiento del terrorismo.

En la última década CICTE ha entrenado a más de 16 mil funcionarios en materia de seguridad de puertos en 31 Estados Miembros y ha entregado asistencia técnica a sesenta y nueve puertos. En otro plano se han llevado a cabo más de 20 cursos destinados a fortalecer capacidades nacionales en materia de seguridad turística y a desarrollar redes de actores involucrados en el tema en el Caribe, América Central, Sud América y México. En lo relativo a control de fronteras, se han realizado cursos en 15 países de América Central y el Caribe, en proyectos conjuntos entre las Secretarías Ejecutivas de CICTE, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Departamento de seguridad Pública. Los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad de grandes eventos se han traducido, a su vez, en el entrenamiento a más de 400 funcionarios en diversos países de las Américas.

## **La seguridad turística se ha fortalecido en los principales destinos turísticos de las Américas**

El Programa de Seguridad en Turismo ha generado interés mundial, especialmente debido a que tanto el sector público como el privado participan en sus actividades. Durante el transcurso de los últimos cinco años, hemos impartido más de veinte cursos sobre seguridad en turismo a fin de fortalecer la capacidad en materia de seguridad turística y a desarrollar una fuerte red de partes interesadas en las industrias públicas y privadas en los principales destinos turísticos del Caribe, América Central, América del Sur y México. El programa mejoró considerablemente las aptitudes profesionales de los encargados de la seguridad en el sector privado de la industria turística, así como aquellas de los funcionarios de las fuerzas del orden público, especialmente la policía encargada del turismo, e hizo hincapié en el desarrollo de alianzas público-privadas para la seguridad en turismo. Los funcionarios de seguridad en turismo cuentan ahora con la capacitación y las herramientas necesarias para evaluar riesgos, amenazas y vulnerabilidades en sus sistemas de seguridad actuales y para establecer planes de acción conjuntos para su mitigación.

El personal de seguridad fue capacitado para elaborar planes de seguridad y de gestión de crisis para hoteles, lugares turísticos y para la industria turística en general, los cuales pueden utilizarse para prevenir los incidentes criminales y terroristas. Asimismo, también aprenden a manejar una situación de crisis y reconocer y rectificar problemas de respuesta y comunicación entre entidades, con visitantes y con los medios. La seguridad turística del CICTE también ha desarrollado las aptitudes técnicas de los funcionarios para abordar problemas de seguridad a nivel operativo, directamente relacionados con sus necesidades, tales como detección de conductas sospechosas de visitantes y ciudadanos en lugares o instalaciones turísticas.

## **Asistencia legislativa para combatir el terrorismo**

En la última década hemos prestado asistencia técnica y capacitación para elevar los niveles de ratificación e implementación efectiva de los marcos jurídicos regionales y universales contra el terrorismo y su financiamiento. La Secretaría Ejecutiva de CICTE también ha jugado un importante papel en la prestación de apoyo técnico para la redacción de leyes contra el terrorismo en el Hemisferio. Concretamente, el CICTE ha prestado asistencia a 25 Estados Miembros para ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Hasta el momento, a la fecha tenemos 60 ratificaciones de instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo y siete nuevas ratificaciones de la Convención Interamericana

contra el Terrorismo (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Grenada, Guyana, República Dominicana y Uruguay).

Este programa también elaboró una serie de herramientas de asistencia técnica, tales como la “Guía del CICTE para la Prevención, Represión y Supresión del Financiamiento del Terrorismo” en 2006, actualizada en 2007, así como documentos de trabajo: (i) sobre los sistemas jurídicos universales e interamericanos contra el terrorismo, (ii) sobre el financiamiento antiterrorista, las fuentes y las amenazas de alto riesgo actuales, (iii) sobre organizaciones sin fines de lucro y el financiamiento del terrorismo, escrito en colaboración con la CICAD en junio de 2011.

### **Una década de ampliación de capacidades en ciberseguridad**

Desde la adopción de la Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética en 2004, el programa de ciberseguridad ha participado activamente en la promoción y el desarrollo de nuestra capacidad en materia de ciberseguridad. Hace una década, la labor se centraba en la concienciación sobre la importancia de la seguridad cibernética entre los Estados Miembros. Durante los últimos cinco a seis años el programa ha hecho hincapié en la creación de Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad en Computadoras (CSIRT, por sus siglas en inglés). Esta labor elevó el número de CSIRT en las Américas de seis a dieciocho en la última década. El programa también ayudó a Colombia, Panamá y Trinidad y Tobago a formular políticas y estrategias nacionales sobre ciberseguridad y se creó un laboratorio móvil para efectuar ejercicios de gestión de crisis en ciberseguridad. Este laboratorio se ha utilizado para actividades de capacitación en seis países. Estos tres avances consolidaron las capacidades de respuesta ante amenazas cibernéticas, tanto en el ámbito nacional como regional.

También se consolidaron importantes alianzas con el sector privado y la sociedad civil y se concertaron acuerdos de cooperación. Por ejemplo, firmamos un acuerdo de cooperación con la campaña de conciencia mundial “Para. Piensa. Conéctate”[Stop. Think. Connect], que busca concienciar a los usuarios de Internet sobre los peligros en materia de ciberseguridad. Firmamos también los Principios de la Resiliencia Cibernética del Foro Económico Mundial, que prestan asistencia a las instituciones para adaptar los principios adecuados sobre ciberseguridad.

El programa de Sistemas de Control Industrial (ICS) se creó en 2014. En su contexto se trabaja con los estados para fortalecer la seguridad de los sistemas de control industrial que regulan las infraestructuras críticas de los países, tales como los sistemas con conexión a Internet que controlan las redes de transporte, las plantas de purificación de agua, las instalaciones médicas, los sistemas financieros y un gran número de otros servicios esenciales. También se están entregando asesorías directas a los Estados Miembros. Por ejemplo, recientemente el

Presidente de Colombia y su Ministro de Defensa nos solicitaron que se efectuara una intervención intensiva de una semana de duración para evaluar los protocolos actuales sobre ciberseguridad en Colombia, las estructuras institucionales y los sistemas jurídicos y que se formularan recomendaciones para mejorarlos. Por intermedio del CICTE reunimos a un grupo de expertos en materia cibernética de todo el mundo para evaluar la situación de Colombia, intercambiar ideas y colaborar para luego formular una serie de soluciones y recomendaciones.

## 5- La Junta Interamericana de Defensa

**E**n 2006, y en el contexto de la Declaración sobre Seguridad en las Américas se modificaron los estatutos de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Esta modificación convirtió a la JID en una “entidad” de la OEA, estableciendo con mayor precisión los términos de la conducción política sobre el organismo y democratizando el proceso de elección de sus autoridades.

Desde entonces hemos trabajado de buen acuerdo con la Junta, que ha cooperado con nosotros en temas de atención a catástrofes naturales, libros de defensa y otros. Sin embargo no se han generado aún de manera suficiente los mecanismos que permitan adaptar a la JID y al Colegio Interamericano de Defensa a las nuevas realidades. Al contrario, se mantiene inconcluso el debate acerca del “Sistema Interamericano de Defensa” y las entidades que deberían integrarlo, a partir de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas que constituyen sin duda el centro de este nuevo período.

Sigue siendo indispensable lograr una adaptación efectiva de los organismos que dependen de nosotros a la realidad de un continente en el que la cooperación ha dejado atrás a las hipótesis de conflicto y en las que esa cooperación entre Fuerzas Armadas, de carácter multidimensional, se encuentra ya en operación de manera bi o multilateral en diversas áreas sin tener una organización hemisférica que las albergue ni un marco jurídico internacional que las norme.

Nuestra opinión ha sido expresada en otras ocasiones en el sentido de transformar a la JID en una Comisión Interamericana de Defensa en la que participen los Estados que quieran integrarse a ella. Con estatutos y normas claras y transparentes, orientada específicamente por los principios de solidaridad



***Programa de Desminado Humanitario***

y cooperación contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas y dependiente de la Reunión de Ministros de Defensa. No la entendemos como una Comisión más del Consejo Permanente, sino como una estructura como CICAD o CICTE, con un cuerpo directivo propio pero a la vez una Presidencia o Secretaría plenamente ligada a la Secretaría General de la OEA. Esperamos que esta propuesta pueda ser considerada en el debate futuro, a fin de identificar una arquitectura de cooperación multilateral en este campo.



***Edificio de la Secretaría General de la OEA***

# XI- UNA GESTIÓN NUEVA Y TRANSPARENTE

## *La modernización administrativa*

Las tareas de esta década se iniciaron en el marco de una profunda crisis financiera, crisis organizacional y, sobre todo, de confianza, que afectaba a la Organización. Esa penosa situación era a tal extremo aguda que llevó al Secretario General Interino del momento, Luigi Einaudi, al entregar el cargo, expresó que "desafortunadamente, a pesar de que nuestra estructura fue renovada, nuestras finanzas están todavía en mal estado. Es como si nuestro gran barco no tuviera mantenimiento en sus motores y quedaran nada más que las velas remendadas de un envejecido catamarán. Incluso con los ahorros obtenidos por el proceso de reestructuración, e incluso si las cuotas existentes fueran canceladas en su totalidad ya tiempo, los ingresos no cumplen los requisitos mínimos de funcionamiento". De manera más cruda el Secretario de Finanzas de la Organización nos notificó, días después, que los ingresos no alcanzarían probablemente para pagar los sueldos del mes de octubre de ese mismo año.

Einaudi había hecho un gran esfuerzo para mantener a flote el barco, ya que el nivel de morosidad en el pago de las cuotas de los Estados Miembros llegaba al 50%; el presupuesto disminuía año con año debido al congelamiento de los ingresos por cuotas y la infraestructura básica continuaba deteriorándose. El número de funcionarios, por ello, se reducía en forma anárquica y sólo determinada por los recortes obligados, mientras que continuaban multiplicándose mandatos y demandas.

La restricción financiera en el Fondo Regular de la Organización había impulsado la búsqueda de fondos alternativos. Si bien ello permitió la subsistencia de la Organización, al mismo tiempo multiplicó el número de mandatos, tareas y demandas y dio lugar a una OEA "paralela" de funcionarios financiados con fondos externos y reglas de juego de trabajo y rendición de cuentas no siempre similares. Esta situación terminó por generar una crisis en la estructura organizacional y en la capacidad de respuesta de la Organización, pues había generado un conglomerado de ventanillas autosustentables con escasa probabilidad de obtener resultados de alto impacto en la región.

La atomización de actividades y mandatos sin propuestas rectoras ni homogeneidad en la gerencia terminó derivando en una crisis de confianza, exacerbada por la falta de comunicación entre los órganos políticos, los

funcionarios y los responsables de la Secretaría, y por las dificultades en consolidar un nuevo liderazgo en la Secretaría General. Cada grupo buscaba garantizar por su cuenta la legitimidad de la institución, recurriendo al aislacionismo, al micro gerenciamiento y a la yuxtaposición de roles.

La descentralización en la toma de decisiones había generado, a su vez, una incapacidad de coordinar política y financieramente las actividades. El resultado de ese proceso había convertido a la OEA en una organización en la que cada parte sobrevivía por sí misma.

Para desarticular la alta descentralización en la toma de decisiones y eliminar el aislacionismo, a fines de 2005 iniciamos la reconstrucción paulatina del organigrama de la Secretaría a fin de reflejar cada vez con mayor detalle la relación entre la estructura de toma de decisiones, las funciones de las áreas programáticas y los estatutos de los diferentes entes y áreas que la componen. Dicho proceso culminó en 2008 en el actual organigrama, que buscó alejarse de la estructura descentralizada y sin correlato funcional o jerárquico que se había heredado.

Las áreas de trabajo se dividieron en Secretarías y Departamentos que llevan adelante las actividades y metas que se derivan de los mandatos agrupados en los pilares de la Organización actualmente vigentes. Esta Organización muestra una estructura de toma de decisiones jerárquica, con integración horizontal en temas transversales como género o derechos humanos, y vertical en una línea de decisión que va desde el jefe de oficina hasta el Secretario General.

Ese organigrama se mantuvo flexible para atender la realidad cambiante de los desafíos de la Organización y sus modificaciones fueron publicadas en los sucesivos documentos de presupuesto así como en la página Web de la Organización. Desde 2013 la página Web también incluye una base de datos de continua actualización, que incorpora información detallada sobre el personal asignado a cada unidad organizacional, reflejando así los ajustes realizados para responder a los mandatos existentes.

El mismo año 2005 se creó el Departamento de Planificación y Evaluación, encargado de desarrollar y acompañar los intentos de planeación estratégica y operativa y de funcionar como apoyo técnico para la selección, monitoreo y evaluación de proyectos y programas. De igual manera, a partir de 2006 se inició la práctica del Plan Operativo Anual, que cubre la totalidad de la Secretaría General. El Plan fue elaborado cada año por cada área y equipo de trabajo y refleja las actividades, objetivos y distribución de personal y fondos de la Secretaría General. Ese plan fue la base tanto del diseño del presupuesto por programas como de la estrategia de gerenciamiento de fondos regulares y específicos.

La puesta en operación de un Departamento de Planificación y Evaluación permitió establecer, desde 2006, un mecanismo de estandarización en la presentación, selección y monitoreo de proyectos y programas. Estos eran previamente administrados en forma descentralizada, sin estándares homogéneos ni cobertura de costos indirectos. Los programas eran el fruto de la negociación entre donante y receptor, con mecanismos de rendición estipulados según cada donante y sin relación a objetivos generales. Las actividades derivadas del uso de estos fondos no contaban con mecanismos de control más allá de cada área, las que administraban sus propios fondos sin mecanismos de distribución centralizada. Una Comisión de Evaluación de Proyectos, formada por los secretarios de las áreas, los responsables de los entes autónomos y presididos por el Secretario General, se convirtió a su vez en el instrumento para dar homogeneidad al ciclo de vida de los proyectos. Desde la pertinencia hasta la evaluación, pasando por la homogeneización de la calidad técnica, esta Comisión es el órgano que permite influir en la selección y pertinencia de las actividades de la Organización.

Para la administración de los fondos y con el fin de incrementar la eficiencia, coordinar los financiamientos para evitar duplicaciones, alinear prioridades con las demandas específicas de los donantes y simplificar y homogeneizar metodologías de gerencia de proyectos en la Secretaría General, elaboramos desde 2006 una estrategia de diseño e implantación de Fondos bajo dos modalidades: los “fondos país” (Canadá y España) y los “fondos canasta” (MAPP, CIDH, CIM).

En 2007 instauramos un mecanismo de recuperación de costos indirectos derivados de la administración de proyectos (conocidos como ICR). Previo a ello no existía una política para cubrir dichos costos y el Fondo Regular terminaba subsidiando las actividades financiadas por donantes externos. En el mejor de los casos, el *overhead* negociado –de existir- quedaba en las áreas respectivas, quienes no se hacían cargo de los gastos en que incurría la Secretaría General para llevar adelante los programas. La puesta en práctica de una política de ICR, reglamentada también por los cuerpos políticos, generó un nuevo tipo de financiamiento para personal ligado a este tipo de actividades en toda la Secretaría General.

Todas estas capacidades agregadas a la OEA permitieron que, desde 2007, las propuestas de Presupuesto se elaboraran sobre la base de la identificación, clasificación y costeo de las metas operativas de toda la Secretaría General y de otros organismos de la OEA, relacionándolas con los recursos humanos y materiales asignados tanto en fondos específicos como en fondo regular. A partir de 2013 la presentación de Presupuesto para los años siguientes incluyó varios capítulos dedicados no solo a identificar metas, sino también resultados esperados según recursos asignados por pilar, sub pilar y grupo de mandatos.

Muchas de estas importantes transformaciones de la estructura de la Secretaría General no habrían sido posibles sin los desarrollos que se alcanzaron, durante el mismo período, dentro de ella, en materia de tecnologías de la información y la comunicación. En 2005 ningún proceso administrativo que involucrara interacción con el usuario estaba digitalizado. En la actualidad, todos los procedimientos de este tipo se realizan en formato digital. En 2005 no existía ningún desarrollo informático propio ligado a las actividades no administrativas de la Organización. En la actualidad todas las secretarías, con el apoyo del Departamento de Servicios de Información y Tecnología creado también por nosotros, han desarrollado programas que incluso han sido premiados internacionalmente (CIDH, Red Segura, CICTE, Simuladores, Administración de programas de DPE, entre otros). En tal contexto, además, se puso en marcha un programa de digitalización de proyectos, desde su diseño hasta su monitoreo, que permite contar con una nueva y dinámica base de datos en esta materia. De igual modo todas las transacciones en viajes son realizadas en forma digital, lo que asegura transparencia y capacidad de reporte instantáneo.

Uno de nuestros objetivos principales en este terreno fue incrementar la transparencia y la calidad de la rendición de cuentas de la Secretaría. Para ello se fortalecieron los instrumentos de contraloría existentes y se desarrolló la capacidad de reportes, tanto a nivel físico como digital.

El primer nivel de la rendición de cuentas es la estructura de gobierno de la institución, y está a cargo de los cuerpos políticos. El segundo nivel incluye la normativa para el funcionamiento de las diferentes áreas de la Secretaría (Personal, Presupuesto y finanzas, Oficinas Nacionales, entre otros) y se rige mediante Reglamentos, Órdenes Ejecutivas, Memos administrativos y Directivas. Este marco, responsabilidad del Secretario General, se actualiza y evalúa periódicamente.

En la actualidad, el sistema de reportes tiene una cobertura casi absoluta de las actividades de la Secretaría General. Tanto en forma digital como impresa, abarca no solo documentos ligados a la administración -generados por Secretaría de Administración y Finanzas- sino también reportes periódicos y boletines a cargo del Secretario General y de las diferentes áreas de la Organización.

En particular en este sistema hemos incorporado, entre otros:

- Un sistema de reporte por trimestre.
- Información al día en Pagina Web, bajo el nombre *accountability*, con datos exhaustivos sobre RRHH, presupuesto, auditorias, evaluaciones, contratos y estrategias.
- Reportes periódicos (semestrales, anuales y multianuales) a los donantes.
- Evaluaciones externas por programas y por áreas, sobre la base de resultados.

- Evaluación anual por una firma auditora externa.
- Evaluación anual de la Junta de Auditores Externos.
- Informes periódicos del Inspector General, tanto al Consejo Permanente como al Secretario General.
- Boletines y publicaciones de las áreas sustantivas, digitales e impresos que dan cuenta de actividades y logros.
- Presupuesto por resultados, que incluye actividades y logros a alcanzar en cada área de la Organización.

La capacidad de la Secretaría General de rendir cuentas es, hoy superior a cualquier momento anterior en la historia de la OEA. Hoy es posible mostrar, en tiempo real, no sólo el estado de ejercicio del presupuesto de la Secretaría General, sino también el de cada uno de sus proyectos.

La firma auditora externa jamás entregó ninguna opinión "calificada", sino que emitió veredictos "limpios" en todos los años de nuestra Administración. En cuanto a la Junta de Auditores Externos, ha realizado una contribución invaluable en la identificación de los problemas financieros de la Organización, entregando siempre recomendaciones constructivas y enfatizando la necesidad optar entre reducir los mandatos de la OEA o incrementar las cuotas de los países. Los informes de ambas entidades siempre han sido públicos.

# DOCUMENTOS ANEXOS

- Una Visión Estratégica de la OEA, Segunda Entrega, Abril 2013
- Informe sobre la Carta Democrática Interamericana. Presentado por el Secretario General, Abril 2007

# PRIMER DOCUMENTO

# UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA OEA

Segunda Entrega

José Miguel Insulza

## I. INTRODUCCIÓN

Hace poco más de un año presenté en el Consejo Permanente el documento titulado "Una visión estratégica de la OEA", para consideración de los países miembros. El propósito principal de ese texto era motivar un diálogo que condujera a una mejor definición de prioridades en las tareas de la Organización. Buscaba así responder, como se consignó en su Introducción, a la demanda común de los Estados Miembros "de mejorar la eficiencia en el desempeño de nuestro trabajo como el principal foro para la discusión de los temas del hemisferio que constituyen la esencia de la Organización".

La discusión sistemática del contenido de ese documento aun está pendiente. Hubo, como se recordará, una discusión de varios meses sobre la metodología para analizarlo, que no hizo posible que hubiera avances en lo sustantivo. La demora se debe a que el diálogo planteado es de naturaleza compleja, puesto que implica concertar visiones, intereses y voluntades de un variado conjunto de países disímiles. Si hay un exceso de mandatos en la OEA y por consiguiente es indispensable fijar prioridades, es porque en algún momento esos mandatos fueron aprobados por los miembros y fueron, o continúan siendo, muy importantes para ellos.

Pero, al cabo de un año, y luego de la última y difícil discusión presupuestaria, que nuevamente se redujo a una simple cuestión de hacer encajar números, con escasa referencia a políticas, estimo que el debate de fondo no puede esperar más. Como dije en la Asamblea General Extraordinaria de fines de año, ya no se puede seguir diciendo que el próximo año lo haremos: este ES EL PROXIMO AÑO y es indispensable tomar decisiones. En la última sesión del Consejo Permanente en diciembre del 2012 se retomó el tema, con la perspectiva de que en los primeros meses del año podamos abordarlo efectivamente.

Este documento complementa la "Visión Estratégica" entregada el año pasado, con un énfasis especial en los aspectos políticos, que considero los

principales en el debate actual. Aunque 2 repite algunos conceptos, he intentado añadirle elementos que justifiquen su carácter de "visión", evitando proponer soluciones parciales o recetas mágicas. Me guía a ello solamente la intención de orientar la discusión del Consejo, con ideas que siempre están sujetas al debate y a la aprobación o rechazo de ustedes.

## II.- ANTECEDENTES

**E**n los meses recientes se han hecho públicas múltiples opiniones sobre la OEA. Muchas de ellas contienen críticas que vale la pena tomar en cuenta para mejorar nuestro desempeño y también han surgido algunas convergencias (no hablaré aún de consensos) que es útil analizar en detalle:

### 1. La Vigencia de la OEA

El debate sobre la vigencia de la OEA ha cobrado nuevo vigor, a partir sobre todo del surgimiento de nuevas organizaciones y comunidades regionales, algunas de las cuales son presentadas como "alternativas a la OEA".

Hoy día las organizaciones regionales juegan un papel central que no puede cubrir la Organización hemisférica. La integración económica no se da al interior del conjunto del hemisferio, sino que en distintas subregiones. América Latina y el Caribe crecieron en la década de los 2000 más de lo que habían crecido entre la década de los 80 y 90 sumadas y, por lo tanto, también aspiran a un lugar en el concierto de las naciones.

Sin embargo, no creo que los organismos regionales puedan ser vistos como alternativas reales a un organismo hemisférico, si este tiene claras sus verdaderas misiones.

La Unión de Naciones del Sur (UNASUR) es un organismo regional largamente esperado, que agrupa a los países de América del Sur, de manera muy similar al Sistema de Integración Centroamericano o a la CARICOM, que la han precedido por varios años. América es, especialmente en los temas de integración, un continente de regiones y mientras más fortaleza adquieran esos procesos regionales, mayores serán las perspectivas de desarrollo de sus integrantes.

La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) es una instancia de diálogo político entre los países de estas dos regiones, con miras a fortalecer su presencia y acción en los escenarios internacionales, estableciendo

también diálogos con otras regiones del mundo. Aunque en otro tiempo pudo ser deseable que esta actividad tuviera dimensión hemisférica, la verdad es que en algunos actores, especialmente de América del Norte, nunca existió voluntad de coordinar políticas a ese nivel. La CELAC amplía, en verdad, lo que ya ha existido a nivel de Naciones Unidas (el GRULAC) y no es invasivo de la actividad de ningún otro órgano hemisférico.

No es, por tanto, desde la existencia de estos organismos que se origina un desafío para la OEA. El verdadero desafío de legitimidad proviene de dentro de la Organización misma y de la voluntad de sus miembros integrantes.

Existe, aún más que antes, una Agenda Hemisférica, que incluye un conjunto de temas que ocupan al conjunto del continente y que no pueden ser tratados de manera aislada por sólo algunos de ellos. La OEA, como el BID, la CEPAL y otros organismos hemisféricos, tienen una justificación porque las relaciones al interior del Sistema Interamericano son fuertes, vigorosas y, en general, sanas.

Hay una serie de hechos y razones que explican la existencia de una agenda hemisférica compartida:

- a) A modo de ejemplo, las cifras de comercio no sólo muestran números importantes, sino también balanceados en los intercambios entre América del Norte y el resto del hemisferio. Estados Unidos sigue siendo, de manera absoluta, el primer inversionista extranjero en América Latina. Además, varios de nuestros países son proveedores esenciales de la mayor parte de los recursos naturales que se requieren en la región y tenemos una riqueza mineral y ambiental de todo tipo que nos permite mirar al futuro con gran optimismo.
- b) Tenemos además factores demográficos, culturales y sociales que nos atan cada día más y que influyen en nuestra agenda. Nadie podría pensar en los temas de migración, por ejemplo, sin referirse al marco hemisférico, cuando la mayor parte de las migraciones siguen ocurriendo de Sur a Norte. Estados Unidos es ya la tercera nación "latina" de América, sólo después de México y Brasil, y ese componente sólo aumentará en las próximas décadas.
- c) Nuestros países han vivido en paz entre sí por más de un siglo y, por primera vez desde nuestra independencia, existen en todos ellos democracias efectivas, aunque ciertamente puedan ser perfeccionadas. Nunca antes habíamos tenido una situación tan generalizada de valores compartidos en el plano político. América es hoy uno de los dos continentes democráticos del mundo.

Sin embargo, tenemos también una región más diversa que antes, desde

el punto de vista del tamaño de sus miembros, de su historia, de su riqueza y de las aspiraciones de sus miembros en el concierto mundial. Esta realidad genera una autoestima mucho mayor en los países y los impulsa a actuar con un grado creciente de autonomía, que es un factor importante que debe ser considerado. La autodeterminación es un principio de la Carta de la OEA desde su creación, pero es mucho más exigible hoy, cuando todos sus países tienen gobiernos legitimados por la voluntad soberana de sus ciudadanos. Representar esa diversidad de actores e intereses manteniendo la unidad de todos es un enorme desafío.

Debemos tener efectivamente una agenda común, porque los temas de democracia, de derechos humanos, de comercio, los de migración, los temas de criminalidad, siguen siendo hemisféricos por naturaleza, pero no podemos tratarlos como hace algunas décadas. Las formas anteriores de hegemonía ya no son positivas ni aceptables, como lo resaltó el Presidente Barack Obama en la V Cumbre de las Américas: "No quiero hacer políticas para ustedes, sino con ustedes". Esa agenda común es el primer gran desafío de la OEA de hoy que, por desgracia, sigue aún pendiente.

La misma Carta de la OEA dice claramente que son miembros de la OEA todos los países independientes de América que suscriban esa Carta, y eso nos impone una obligación de inclusividad. Queremos que todos los países independientes de América, los 35 Estados, sean miembros de la OEA y que se sientan cómodos en su seno, que se sientan dueños de ella.

A esto le hemos agregado, desde el año 2001 el compromiso de la democracia. Esta es una obligación que atañe a nuestras políticas internas, pero que todos los países de América contrajeron libremente entre sí, convirtiendo esta forma de organización política en una condición de permanencia al sistema.

Una Organización inclusiva, de países soberanos, diversos y legitimados por la democracia, que actúan sobre una misma agenda hemisférica, en plena igualdad, es la exigencia de la OEA del Siglo XXI, muy lejana de lo que demandaba aquella que nos impuso la Guerra Fría.

## **2. Continuidad y Cambio en el Sistema Interamericano.**

Es un error pensar que la OEA, por ser el organismo internacional más antiguo del mundo, haya sido reticente al cambio. Al contrario, si nuestra Organización (continuadora de la Unión Panamericana) ha subsistido a lo largo de tantos años y tantos cambios en la región y en el mundo, es porque ha tenido la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades. Enfrentada a ellas, la OEA no se ha anclado en el pasado sino que ha generado, para cada etapa, nuevas propuestas, ha construido instituciones, como la Oficina Panamericana de la Salud y la Comisión Interamericana de Mujeres en la primera mitad del siglo pasado, o como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), en 1959; y ha ido construyendo uno de los acervos jurídicos más ricos a nivel mundial. Más de 200 tratados internacionales y más de 6,000 acuerdos bilaterales de cooperación están depositados en la OEA, lo que la convierte en depositaria de toda la legalidad importante vigente en el continente y eso es una de sus principales fortalezas.

Hay varias etapas de cambio en nuestra Organización hemisférica.

- a) El primer cambio trascendente fue, desde luego, el paso de la Unión Panamericana a la OEA en 1948. En pleno lanzamiento de la Guerra Fría, el primer pilar del nuevo sistema fue la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en 1947, seguido en 1948 por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (la primera declaración en el mundo en esta materia, meses antes de la Declaración Universal); el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias; y la Carta de la 6 OEA. Todos estos instrumentos superaban largamente las obligaciones y diseños suscritos en la Unión Panamericana y marcaban un primer período de la OEA, en el que la defensa externa adquirió primacía y en torno a ella se legitimaron intervenciones externas, transgrediendo la propia Carta.

Sin embargo, también en ese marco se logró que nuestro hemisferio fuera el más pacífico desde la Segunda Guerra Mundial y, al mismo tiempo, el que más casos ha llevado a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Esto demuestra que los problemas los resolvemos jurídicamente, a través de la negociación, la mediación, el arbitraje o el recurso a la CIJ.

- b) La OEA cambiaría ya a fines de los cincuenta, con la mayor importancia dada a los temas del desarrollo, que habían sido postergados en 1948. Aunque se destaca a la Alianza para el Progreso como el cambio fundamental en la materia, la verdad es que el Banco Interamericano de Desarrollo nació antes que la Alianza, y fue creado en el marco de la OEA, poniendo así en el Sistema un ingrediente que, en la práctica, había sido desecharido en 1948 y pasaba ahora a jugar un papel de primer plano. El BID, "más que un banco"lo definió Felipe Herrera, se extendería posteriormente aún más, hasta ser la gran institución que hoy día conocemos.
- c) Una década y media más tarde la Organización se ajustó también a los tiempos en materia de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos tiene una mención bastante pequeña en la Carta de la OEA y "promover"los derechos humanos era inicialmente su principal tarea. Pero en medio de las dictaduras de América del Sur y de las guerras

civiles en Centroamérica, "defender" se hizo más urgente e importante. En los años 70 y 80, la Comisión de Derechos Humanos adquirió un rol mucho más central que el que hasta entonces había tenido, dando origen a un Sistema que incluyó la Convención Americana. Nadie había imaginado que la Comisión de Derechos Humanos iba a ser lo que fue y, seguramente casi nadie había pensado tampoco que iba a existir una Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de 1969 y que se crearía una Corte de jurisdicción obligatoria, todo lo cual iba a ampliar nuestra acción en materia de derechos humanos.

Así, el pilar original de derechos humanos permanecía, pero había cambiado de carácter, como antes lo había hecho el pilar del desarrollo.

- d) Con el fin de la Guerra Fría se transformó también sustancialmente el pilar de la política. Ello fue producto de muchos otros factores, entre ellos, el ingreso a la Organización de un conjunto de nuevos miembros (Canadá y los países del Caribe) que traían consigo una tradición y una convicción democrática bastante fuertes; la democratización de América del Sur; y el fin de las guerras civiles en América Central; que contribuyeron a plasmar esta nueva realidad.

Sin dejar de lado los grandes temas de la paz, solución pacífica de controversias, la autodeterminación, la no intervención, se agregó, como tema central, el compromiso democrático. A partir de la Resolución 1080 de la Asamblea General llevada a cabo en Santiago de Chile en 1991, se produjeron modificaciones a la Carta, a través de los Protocolos de Managua y Washington, que algunos países aún no han ratificado, las que complementaron los cambios acordados en el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985.

Todo este proceso desembocaría en la suscripción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, donde la democracia deja de ser una aspiración retórica y se afirma como un compromiso entre Estados soberanos, "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla", dice el primer artículo de la Carta Democrática Interamericana.

- e) Finalmente, también en materia de seguridad hubo un cambio central, que llevaría prácticamente a dejar de lado o marginalizar los instrumentos de seguridad colectiva frente a las amenazas externas, a favor de un enfoque multidimensional, que privilegia la cooperación para enfrentar las amenazas internas provenientes del tráfico de drogas y el crimen organizado; junto a otras amenazas como las pandemias y los desastres naturales.

La filosofía del TIAR había inspirado el derrocamiento de Arbenz en Guatemala, la suspensión de Cuba, la invasión de República Dominicana y el silencio ante los golpes de estado en Chile, en Argentina y en otros países. Pero los tiempos cambiaron y la guerra de 1982, la guerra del Atlántico Sur, desencadenó una crisis que ya nunca más superaría. Los instrumentos sobreviven, pero la subsistencia del TIAR es puramente formal y los temas de la seguridad externa son bastante menos relevantes en la Organización, de lo que fueron al ser concebidos en 1947.

La Conferencia Especial sobre Seguridad del año 2003, llevada a cabo en México, también salió al paso de este desafío y consiguió cambiar el sistema. La creación previa de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y posteriormente la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, forjaron un camino más acertado para hacer frente a los desafíos actuales. Los acuerdos de la última VI Cumbre de las Américas, en materia de combate al narcotráfico y el crimen organizado, consagran el aspecto central de este pilar dentro de la OEA.

En suma, aunque se hable de una continuidad en los "pilares" de la Organización, el contenido debajo de los títulos ha cambiado sustantivamente y hemos ido transformando la Organización mucho más de lo que a veces se reconoce. El Sistema Interamericano no pierde vigor, sino que muestra su capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos.

### **3.- El Diálogo Político Debe Orientar Los Temas Administrativos y Financieros**

El diálogo político sobre como adecuar nuestra Organización a las demandas actuales es una ardua tarea que, en forma sistemática, se ha evitado y se ha preferido discutir, casi exclusivamente, aspectos específicos vinculados a cuestiones de manejo administrativo y presupuestario antes que realizar una discusión de fondo sobre lo que queremos de esta Organización. Como mejorar la administración y maximizar el uso de los recursos es, por cierto, parte importante y necesaria del debate, pero no puede justificar eludir las cuestiones de fondo. Ello ha resultado en que asuntos estratégicos se hayan enfocado desde un ángulo administrativo y presupuestario, lo que no hace posible llegar a conclusiones con visión de mediano y largo plazo.

Debemos evitar que se continúe actuando sobre síntomas parciales y se sigan postergando decisiones sobre las causas. La reducción de la discusión a temas administrativos y presupuestarios, que llega al extremo de mencionar una parálisis administrativa, expresión falsa y dañina para la OEA, lleva a pensar que solucionando asuntos de esta índole se revitalizará la OEA. Ello hace posible que se siga evitando llevar a cabo un diálogo de carácter estratégico, con visión de

largo plazo, que permita buscar acuerdos en los grandes temas hemisféricos y afinar el consenso sobre lo que sus países miembros esperan de la Organización hemisférica

Por lo demás, los problemas en el tema financiero no son nuevos y han sido diagnosticados muchas veces. Recibí la Secretaría General de la OEA cuando se hablaba, como en décadas anteriores, de una "crisis terminal". Aún recuerdo las palabras de Luigi Einaudi al entregarme el cargo que había ejercido con eficiencia y sacrificio en un momento político difícil:

*"Desgraciadamente, aunque nuestra estructura ha sido renovada, nuestras finanzas siguen estando descompuestas. Pareciera como si nuestro gran barco no tuviera mantención en sus máquinas y sólo telas parchadas como velas, útiles sólo para un viejo catamarán. Aún con los ahorros alcanzados por el proceso de reestructuración y aún si las cuotas actuales se pagan completas y a tiempo, los ingresos no cubren los requisitos operacionales mínimos. El Sistema de Derechos Humanos ha estado desfinanciado por años, pero la triste verdad es que hoy no sólo la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, sino que todas las áreas de la Organización, de Derechos Humanos a Seguridad, Democracia y apoyo a los cuerpos políticos y a las Oficinas en los Estados Miembros, carecen de recursos adecuados".*

Luigi Einaudi sabía bien lo que decía, habiendo pasado muchos años en la Organización, como alto funcionario del Departamento de Estado, como Representante Permanente de su país y como Secretario General Adjunto. Y su diagnóstico era acertado, para ayer y para hoy. Si no hay dinero para reparar las máquinas y para cambiar las velas, el barco navegará con creciente dificultad.

Con este diagnóstico coincide también nuestra Junta de Auditores Externos, encabezada por el Auditor del Departamento de Estado, que anualmente advierte a nuestro Consejo Permanente la necesidad de tomar decisiones en uno de dos sentidos: aumentar las contribuciones de los 10 Estados Miembros o disminuir las áreas en las cuales trabaja la Secretaría General. En los últimos años he formulado propuestas muy claras al Consejo Permanente en estos dos sentidos.

En el marco de esta ausencia de discusión de los temas de fondo, se negoció el programa presupuestado para el 2013, dando como resultado, en términos efectivos, una nueva reducción del mismo, que se traducirá inevitablemente en despidos de personal. Esto se está convirtiendo ya en una tendencia pues en el 2010 se eliminaron 13 posiciones en el Fondo Regular, 45 en el 2011, 18 en el 2012

y ahora 22 para el 2013, reduciendo el personal de 547 a 449 en este corto periodo, es decir, reducciones del 18% en estos cuatro últimos años. Al mismo tiempo se mantiene una estructura de gastos que, paradójicamente, continúa permitiendo que actividades centrales de la Organización sigan siendo principalmente pagadas con fondos voluntarios. Ejemplo de ello son las observaciones electorales, las tareas de la Comisión y de la Corte de Derechos Humanos, las misiones para crisis políticas -como la efectuada a Paraguay-, el estudio sobre drogas solicitado por los Presidentes en el marco de la Cumbre de las Américas, entre otras.

A pesar de todo, la OEA no está en crisis económica y estamos a tiempo de detener el proceso de atracción que se genera por el aumento de costos sin aumento de ingresos. En la ejecución del presupuesto de la OEA no existe déficit ni tenemos deudas por pagar. No hay una emergencia, pero si una exigencia de racionalidad que no podemos demorar más.

### III.- LA PROPUESTA POLÍTICA

**C**reo que, en términos generales, existe acuerdo sobre dos premisas fundamentales para orientar nuestro trabajo. Si podemos comenzar por ratificar estas dos premisas, será posible luego construir sobre ellas nuestra propuesta operativa:

A.- La reforma que requerimos pasa por una simple alternativa: i) si se quiere mantener las tareas actuales de la Organización, es necesario realizar un aumento programado de los recursos de que se dispone y; ii) si no existe disposición al aumento de cuotas, se hace indispensable reducir las tareas que la OEA lleva adelante. Naturalmente, es posible optar también por un aumento parcial de recursos, con una reducción menor de tareas.

B.- Si se decide concentrar las actividades de la Organización, ello debe hacerse respetando en la mayor medida posible las tareas que se refieren a los cuatro pilares de la institución: político (democracia y solución de conflictos), derechos humanos, desarrollo integral y seguridad (especialmente seguridad pública).

Estos dos contenidos están planteados en el primer documento de "Visión Estratégica". Lo que sigue es un complemento de ese texto.

## **1.- Aumento de recursos.**

Para aumentar los recursos sería necesario revisar y aumentar la escala de cuotas, lo cual sólo ha ocurrido de manera muy marginal dos veces en la última década. Por lo tanto, en el supuesto de que no existe voluntad de realizar aumentos concertados de cierta envergadura, he propuesto dos caminos:

- a) Una resolución que permita realizar un incremento de cuotas en un monto equivalente a los aumentos de costo de vida que la OEA está obligada a asumir cada vez que las remuneraciones de su personal se incrementan por efecto de la aplicación del Ajuste de Costo de Vida de Naciones Unidas. Esta propuesta no aumentaría los recursos disponibles para nuevos programas, pero al menos permitiría evitar que los recursos de la OEA disminuyan anualmente en términos reales, como ha venido ocurriendo casi siempre por casi tres décadas y no habría necesidad de continuar reduciendo el personal.
- b) Un cambio en la estructura de cuotas que consiste en que el país que paga la mayor contribución (Estados Unidos paga el 60% del Presupuesto Regular) mantenga el monto de su 12 aporte actual, pero que ese monto sea equivalente sólo al 49% del total, mientras que los demás países miembros aumentarían sus contribuciones para alcanzar el 51% restante.

Han surgido adicionalmente en este período algunas ideas acerca de cómo allegar más recursos sin aumentar las contribuciones de los países. La primera de ellas es el recurso a contribuciones de privados, especialmente organizaciones benéficas, fundaciones u ONGs dedicadas a tareas similares a las que la OEA realiza. Creo que una iniciativa de este tipo podría servir para algunas tareas anexas, como el Museo, la Biblioteca o los trabajos propiamente benéficos que realizan la Fundación Panamericana, el Young American Business Trust o el Trust de las Américas. Creo, sin embargo, que la búsqueda de recursos privados para financiar actividades relacionadas con nuestros pilares de trabajo es a la vez inconveniente e improbable: esta es una Organización de Estados que debe ser capaz de financiar su propio trabajo y no imagino que tareas como la defensa de los derechos humanos, la observación electoral, la CICAD, o la aplicación de la Carta Democrática sean objeto de financiamiento privado.

Una segunda idea es la ampliación, en algunos aspectos, de los Fondos Específicos voluntarios. A este respecto, he sugerido hace poco ampliar el Fondo Oliver Jackman sobre Derechos Humanos, a través de una contribución extraordinaria de los países miembros, a la cual también se podría invitar a los observadores, que contribuya a un financiamiento estable y ampliado de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien es difícil

imaginar fondos específicos para todas las actividades, creo que para temas como Derechos Humanos o Becas es posible pensar en aportes de esta naturaleza.

Se ha sugerido también hace un tiempo y me permite recordar esta idea ahora, la creación de dos categorías distintas de observadores, aceptando la realidad de que algunos de nuestros actuales observadores contribuyen de manera sustantiva a los programas de la OEA, mientras otros sólo se limitan a una presencia mínima. Por ello se ha hablado de una categoría especial de Miembros Asociados, que serían países de otras regiones dispuestos a comprometer un apoyo más permanente o una contribución específica, reservando la categoría de Observador para los que mantengan un acercamiento menor.

## **2.- Racionalización de Funciones.**

Si los ingresos no se aumentan en una de estas formas, o en cualquier otra que los países miembros quieran proponer, sólo queda la opción de concentrar las áreas de la Organización, reduciendo los muchos mandatos de la Asamblea y las Cumbres de las Américas, de acuerdo a algunos criterios políticos consensuados entre los miembros.

Propuse en mi "Visión Estratégica" de hace un año dos criterios específicos:

- "1.- Destinar los recursos del Fondo Regular exclusivamente al cumplimiento de nuestras tareas fundamentales y, para la realización de otras actividades que los países miembros quieran encargar a la Organización, crear en cada caso Fondos Específicos para financiarlas.
- "2.- Examinar el contenido de cada tarea para verificar si la OEA es el organismo del Sistema Interamericano que mejor puede cumplirla y, si no lo fuera, determinar si existen posibilidades de asociarse con otros organismos del Sistema para llevarlas a cabo, asignando nuestros recursos de manera más eficiente y racional. "

El fundamento del primer criterio propuesto es conocido. La OEA ha sido, por mucho tiempo, el organismo central del Sistema Interamericano, al cual llegan todas las propuestas sectoriales que nuestros propios gobiernos realizan para cooperar en distintos campos. Ello se expresa en las muchas Reuniones Ministeriales a las cuales servimos como Secretaría Permanente, pero también deriva en la existencia de órganos propios y descentralizados, que no son dirigidos por nuestra Asamblea ni por nuestro Consejo y que, sin embargo debemos cobijar y financiar. La propuesta es revisar la vigencia efectiva de estos organismos, es decir si ellos continúan contando con el respaldo de los Ministerios sectoriales

de cada Estado miembro y revisar con ellos las posibilidades de constituir Fondos Especiales para financiar su trabajo sin recargar el presupuesto central de la OEA.

Han existido ya conversaciones preliminares con los Ministros de Defensa acerca de la Junta Interamericana de Defensa, con las autoridades encargadas de la Comisión Interamericana de Puertos y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones y algunas otras, que se reflejaron muy parcialmente en nuestro presupuesto de este año y debemos consolidar nuestra política al respecto.

El segundo criterio propuesto implica reconocer que la priorización de mandatos en la OEA no está solamente sujeta a la importancia que esos mandatos tienen en términos absolutos, sino a la posibilidad de hacer respecto a ellos una contribución significativa. Si no se aplica este criterio, no es posible reducir nada. Nadie podría sostener que un programa sobre educación preescolar o sobre manejo de aguas no tiene importancia; sería absurdo. La pregunta es otra: Lo que hace la OEA en este campo, ¿hace una diferencia? ¿Le sirve de manera significativa a los países miembros?

Si nos atenemos a los postulados generales, en las declaraciones de la mayor parte de los países miembros existe una constante referencia y un aparente consenso en cuanto a que los llamados "pilares" son las tareas centrales de la Organización: político (paz y democracia), derechos humanos, desarrollo y seguridad. Pero esta formulación es demasiado amplia y, si se quiere utilizar el concepto, es preciso profundizar el análisis de cada pilar para darle un carácter operativo.

Cuando profundizamos en esa dirección, la percepción de la utilidad de la OEA es muy variada y está en función directa de los intereses de quien realiza el análisis. Así, para algunos, su credibilidad depende de nuestra capacidad de respuesta frente a las amenazas a la democracia mientras que, para otros, ésta depende de lo que puede hacer en la cooperación para el desarrollo, mientras que algunos la miden en función de su desempeño en la defensa y promoción de los derechos humanos o de su eficiencia en la lucha contra las drogas o por la mejora de la seguridad ciudadana. La realidad es que, para ser percibida positivamente, la OEA tendrá que responder de alguna manera "concertada" a todas esas demandas y para ello también deberá forjarse un consenso.

Para ello es fundamental desarrollar un diálogo político que permita llegar a conclusiones que orienten la priorización definitiva de los mandatos que debe perseguir la Organización, tal como quedó acordado en la última modificación aprobada al procedimiento y calendario para discutir la "Visión Estratégica". Ello permitirá, de ser exitosos, implementar una asignación estratégica de nuestros recursos humanos y financieros alineados con el consenso que se logre.

El propósito de este ejercicio, entonces, será procurar alcanzar áreas de consenso sobre cuál es la mejor forma, en la actualidad, de alcanzar los fines de la

Organización en el Siglo XXI. El debe incluir, a mi juicio:

- a) Ratificar la decisión estratégica de concentrar la acción de la OEA en torno a los cuatro pilares ya definidos.
- b) Fijar un cronograma para acordar, con cada una de las instituciones que dependen de otras instancias, la eliminación de su financiamiento a través del fondo ordinario. Es necesario definir a la brevedad cuál es el papel que se quiere que jueguen los llamados "organismos descentralizados". Esto es, la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la Comisión Interamericana de Puertos, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, el Trust de las Américas, el Instituto Interamericano del Niño y la Niña y el Museo de Arte de las Américas. El hecho de que casi todos estos organismos se hayan originado en instrumentos jurídicos diferentes y que sean gobernados por reuniones ministeriales que no responden a la estructura de la Organización, debe ser tomado en cuenta en el análisis que se haga de los mismos. Ese acuerdo podrá incluir otros apoyos materiales que la OEA les seguirá entregando, en la medida en que lo principal de su financiamiento provenga de otras fuentes.
- c) Concluir el trabajo actual sobre los mandatos e iniciar luego una etapa en que cada uno de ellos sea sometido a tres preguntas claves: i) si forma parte de alguno de los pilares de trabajo de la OEA; ii) si las tareas que realiza la OEA en cada área son útiles y relevantes para los países miembros y/o para el buen funcionamiento de la Organización; c) determinar si otras instituciones del sistema interamericano realizan, y en qué nivel, trabajos en áreas similares.

El diálogo sobre estos temas debería incluir preguntas muy concretas que permitan fijar prioridades claras, tales como:

- a) La labor que desarrolla la OEA en un tema específico, ¿realmente hace una diferencia?
- b) ¿Puede la OEA hacer la tarea por si sola o requiere para su desarrollo de alianzas estratégicas?
- c) Las tareas que adelanta la OEA, ¿son congruentes con los intereses nacionales de la mayoría de los países miembros, es decir, son parte de una agenda hemisférica?

He adelantado en el primer documento un camino en esta materia, cuando sugerí que debemos concentrarnos en la defensa del proceso democrático y la promoción de la gobernabilidad, fortalecer nuestro Sistema Interamericano de

Derechos Humanos, que no tiene sustituto creíble; atenernos a los temas de desarrollo institucional y humano, en torno a los mandatos que tenemos de las Cumbres de las Américas; y priorizar la seguridad pública como eje de nuestra acción multidimensional.

### **Democracia.**

Sobre este tema se ha trabajado en forma intensa durante los últimos años. Las tres últimas Asambleas Generales han adoptado sendas resoluciones sobre el tema del seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y los Estados Miembros llevaron a cabo un diálogo para evaluar su aplicación en la década desde que se aprobó. Ese diálogo tuvo como resultado la identificación de temas específicos respecto de los cuales aun no hay acuerdo de los países miembros sobre cómo actuar colectivamente. Existe pues una base para continuar trabajando el tema.

Hay, además, una posibilidad de, en lo inmediato, concentrar esfuerzos en procurar avanzar en la definición de aquello que constituye una "alteración del orden democrático", más allá de los tradicionales golpes de estado. La discusión de este asunto específico, sin referencia a ningún caso puntual, permitiría mejorar de manera sustantiva, de lograrse consenso, la capacidad de reacción de la OEA en este trascendente campo.

### **Derechos Humanos**

En lo relativo a Derechos Humanos, nos encontramos en las etapas finales de un fructífero proceso de diálogo sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Se han discutido medidas muy específicas y se ha hecho mediante un proceso inclusivo y abierto que permitió avances importantes. Los países miembros han identificado, con una amplia participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la sociedad civil, una serie de temas concretos en los cuales se pueden adoptar mejoras, ya sea en los procedimientos o en los reglamentos, para mejorar la atención a las víctimas de violaciones y se han precisado recomendaciones en cada uno de ellos. Resta pues culminar este proceso de perfeccionamiento adoptando las decisiones que correspondan

### **Desarrollo.**

En los temas del desarrollo es posible hacer un trabajo más preciso y eficiente. Existe una dispersión de esfuerzos en una multiplicidad de proyectos y reducidos montos dedicados a los mismos.

Es claro también que en aquello en lo que realmente somos fuertes, esto es, los temas de desarrollo institucional y humano, no hemos conseguido focalizar adecuadamente nuestras capacidades.

Para ser exitosos en este campo, es necesario hacer un importante esfuerzo para que los objetivos regionales o hemisféricos tengan un alineamiento consensuado con los intereses nacionales. Los objetivos de eliminar la pobreza, reducir la falta de igualdad y la marginalización para alcanzar un desarrollo integral son centrales para la mayor parte de nuestros países miembros. Lo son también las áreas de becas, comercio y competitividad.

El área de desarrollo es, probablemente, aquella que más requiere de un diálogo con otros organismos del sistema, para determinar cuáles son las reales prioridades hemisféricas y decidir la funciones que cada organismo puede cumplir, evitando duplicaciones.

## **Seguridad.**

En este ámbito la seguridad ciudadana es, claramente, un área en la cual los requerimientos dirigidos a nuestra Organización son crecientes e insistentes. El encargo recibido de los Jefes de Estado de las Américas, en la Cumbre de Cartagena, sobre el tema de la lucha contra las drogas ratifica la prioridad que se otorga a este tema. Unida esta responsabilidad a la decisión reciente de traspasar a la OEA el liderazgo sobre el mandato de la misma Cumbre en materia de crimen organizado, ello fortalece la afirmación de que la seguridad pública es hoy un objetivo central y requerirá una renovación de los esfuerzos y recursos que la OEA le destina.

## **IV. CONCLUSIÓN**

**E**stamos, entonces, en un punto de quiebre, frente a un momento decisivo para el futuro de nuestra Organización. Tal como en etapas anteriores, ha llegado el momento, varias veces postergado, de adecuar la OEA a las exigencias del tiempo actual. Así lo percibimos todos. Es por ello que, en ejercicio de mis responsabilidades como Secretario General de la institución, presenté a fines del año 2011, el documento titulado "Una Visión Estratégica de la OEA", con la intención de que su contenido generara un proceso de diálogo y de cambio. Ello no ha ocurrido y la situación se ha hecho, si cabe, más complicada.

Es por ello que considero mi deber insistir en mi intención y presentar un segundo documento a la consideración de los países miembros, incluyendo en el mismo muchas de las expresiones públicas y privadas que he podido recoger sobre la situación de la OEA en este último año. Nuevamente mi esperanza es generar un proceso de diálogo político que nos permita enfrentar exitosamente los desafíos del Siglo XXI para la OEA. Con ello comprometo mis esfuerzos.

Pero, para que ello ocurra, es indispensable que los países miembros coincidan en que llegó el momento de tomar decisiones difíciles y que se aboquen a ello. Como lo he dicho, reconozco que no es tarea fácil, pero es inevitable. En consecuencia, los invito a que emprendamos juntos el camino del futuro.

# **Segundo Documento**

# **LA CARTA DEMOCRÁTICA**

# **INTERAMERICANA**

**[Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)]**

## **Revisión de lo actuado y reflexiones sobre su futuro**

Este informe responde al mandato de la Asamblea General a través de sus resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06). En ellas se encarga al Secretario General presentar un informe al Consejo Permanente que de cuenta de la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia. Adicionalmente, se le instruye para que elabore propuestas y las presente al Consejo Permanente, con el fin de identificar “iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación”.

Ambos mandatos muestran la importancia que otorgan los países miembros de la Organización al cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana, así como su convicción sobre “la necesidad de dotar a la Organización de procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana (CDI), de modo que contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia en los países del Hemisferio”.

De acuerdo con esta instrucción, la Secretaría General presenta este informe, que elabora sobre las ideas formuladas en la Consulta realizada con el Consejo Permanente el 22 de Septiembre de 2005, en el Informe Anual ante

la Asamblea de Santo Domingo en Junio de 2006 y en la Sesión Especial del Consejo Permanente de Septiembre de 2006. En esas instancias se plantearon algunos de los conceptos contenidos aquí, especialmente en relación a los límites del seguimiento de la situación de las democracias que se pretendía realizar a partir de la Carta, así como a las reales posibilidades de acción de la Secretaría en situaciones de crisis.

Este informe intenta cumplir con el mandato completo de las dos resoluciones, examinando los principales conceptos incluidos en la definición de democracia que entrega la CDI; los mandatos que emanan de ella para los distintos órganos de la OEA; la forma en que ellos se han cumplido; y algunas reflexiones sobre el futuro de la CDI.

# 1. Nuestro objetivo, un hemisferio democrático

La discusión acerca de los contenidos de la democracia es tan antigua como el concepto mismo y aclaro desde el comienzo que no pretendo reiniciarla aquí. Ello es, por lo demás, innecesario, porque en su propio texto los Estados Miembros saldaron la discusión acerca de las exigencias que querían incluir en su definición de democracia. Al margen de los legítimos debates teóricos, su significado para los países americanos está muy claro en el texto de la CDI.

En efecto, tras proclamar, en su primer artículo, el derecho de los pueblos a la democracia, la CDI define (Art. 2) la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional como bases de la democracia, agregando luego que este régimen de democracia representativa se refuerza por la plena y responsable participación de la ciudadanía dentro de la legalidad y el orden constitucional.

Luego la CDI incluye como elementos esenciales (Art. 3) el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el pluralismo en los partidos y las organizaciones y la separación e independencia de los poderes públicos.

El Art. 4 completa la idea de democracia atribuyéndole como contenidos la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto

a los derechos sociales, la libertad de expresión y prensa; al tiempo que demanda la subordinación de todos a la autoridad civil y al estado de derecho.

El concepto de democracia en la CDI es entonces exigente y amplio, e incluye requisitos de origen en la formación misma de un gobierno democrático, así como un conjunto de atributos, que se califican como “esenciales” o “fundamentales” para el ejercicio democrático, que se refieren a la organización “republicana” del gobierno,<sup>17</sup> caracterizada por la vigencia del estado democrático de derecho, la independencia de los poderes públicos, un régimen plural de partidos; la existencia de un gobierno transparente y responsable (*accountable*) ; y la subordinación a la autoridad legítima) ; y, también incluyen el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía (sufragio universal y secreto, derechos humanos, libertad de expresión y participación ciudadana. La importancia del tema de la ciudadanía política y civil en la CD se pone de relieve por la insistencia en temas como la participación (Art. 6), derechos humanos (Art. 7 y 8) eliminación de la discriminación (Art. 9), y la plena e igualitaria participación de la mujer.

Pero también la CDI proclama una “ciudadanía social” cuando la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y luego sostiene que la pobreza y el analfabetismo, entre otros temas sociales, son factores negativos para la consolidación de la democracia, comprometiendo a los gobiernos a promover y observar los derechos económicos, sociales y culturales, así como a respetar los derechos de los trabajadores.

Esta proclamación de una “ciudadanía social” es un aspecto especialmente relevante de la CDI, formulada en un continente en que la pobreza aún alcanza a cerca del 40% de la población y la indigencia ronda en torno al 20%, con un alto grado de inequidad en la distribución de la riqueza; un hemisferio donde muchos ciudadanos son discriminados por razón de raza, género u otros factores; donde existen altos niveles de analfabetismo y falta de acceso a los servicios sociales. Construir democracia es entonces, también, construir ciudadanía social en una

---

17 Uso la palabra “republicana” de acuerdo a la definición de la Enciclopedia Británica, “a government in which supreme power resides in a body of citizens entitled to vote and is exercised by elected officers and representatives responsible to them and governing according to law”.

región donde los derechos de los trabajadores están en los libros, hasta en algunas Constituciones, pero donde con frecuencia no son respetados en la realidad.

En la visión de la CDI la ciudadanía social no es un requisito esencial, definitorio, de la democracia, pero sin su desarrollo la democracia pierde fuerza, credibilidad y sustento en nuestras poblaciones. Desarrollo social y económico no son parte de la democracia, pero si la democracia no los promueve puede agotarse, convertirse en una forma de organización que se aleja de la realidad cotidiana de nuestros pueblos. Y, en última instancia, también del objetivo que nos planteábamos al iniciar este capítulo: la construcción de un continente democrático.

En suma, la CDI incluye en su definición de democracia, su origen democrático, la organización fundamental del Estado y la plena ciudadanía política, civil y social. Por eso hemos dicho numerosas veces que para ser considerado democrático un gobierno no sólo debe ser elegido democráticamente; también debe gobernar democráticamente.<sup>18</sup>

- 
- 18 Las primeras referencias a la democracia en la OEA, están en la Carta fundacional de 1948, que en su artículo 3 d) dice que “*la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*”. En 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, enumera los elementos necesarios para identificar a una democracia representativa, entre ellos la protección de los derechos humanos. Pasado el período de dictaduras y con la incorporación de los países del Caribe anglosajón y Canadá, los Estados Americanos reunidos nuevamente en Santiago, en 1991, en la XXI Asamblea General, aprueban la resolución 1080, que autoriza a la Asamblea General o a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar medidas cuando se produce una “*interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo*”. Poco después, el “Protocolo de Washington” de 1992, incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9 de acuerdo con el cual “*un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas...*”. El primero de estos instrumentos es una resolución, obligatoria para los órganos de la Organización y recomendatoria para los Estados Miembros; el segundo es un tratado, sólo obligatorio para los Estados ratificantes. Ambos tenían como presupuesto una situación de golpe militar, que en los años siguientes sólo en Haití, cuando una junta militar destituyó al Presidente Aristide, electo democráticamente. Los auto-golpes en Perú y Guatemala no enmarcaban exactamente con las situaciones previstas, ya que allí quienes violaban el orden constitucional eran autoridades que, a su vez, habían sido democráticamente elegidas. Las nuevas formas de quebrantamiento o de amenazas a la legalidad democrática llevaron a los Estados Miembros a dotarse de nuevos instrumentos jurídicos interamericanos para hacer frente a estos nuevos riesgos. Y es así como en 2001, la Asamblea General, reunida extraordinariamente en Lima, aprobó la Carta Democrática Interamericana. V. Jean Michel Arrighi, *Intervención en Seminario de la UNAM, México, 2006*.

## 2- La CDI en acción

La Carta Democrática Interamericana ha sido reconocida como el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias allí donde existan déficits manifiestos de desempeño.

Es también el instrumento al que los gobiernos de los países miembros de la Organización pueden recurrir en caso de enfrentar situaciones de riesgo en su proceso institucional democrático o en el ejercicio legítimo del poder; para utilizar la gestión diplomática y los buenos oficios, en todas las etapas del proceso de resolución de una situación de riesgo o ruptura de la institucionalidad democrática.

Sin embargo, a pesar de haberse convertido en el referente hemisférico obligado para la preservación de la democracia, la eficacia de la Carta se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes o potenciales, en las que se han evidenciado limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos.

Después de definir los rasgos principales de la democracia, es lógico que la Carta se preocupe de definir sus principales mecanismos de aplicación. Para ello hay que ir, sin embargo, más allá de la Carta: el capítulo 4 de la CDI sólo se aplica en casos de crisis o amenaza de crisis de la democracia. No contiene ninguna indicación acerca de cómo dar seguimiento a la marcha del proceso democrático en los países miembros a la luz de la Carta, ni entrega lineamientos en lo relativo al seguimiento y la promoción de los valores de la Carta.

La CDI no debe ser sólo concebida para actuar en situaciones de crisis. Al contrario, ella fue pensada también como un instrumento para seguir y evaluar objetivamente la marcha del proceso democrático en el hemisferio, así como para promover a través de la cooperación el fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Lo que ocurre es que, tanto el seguimiento como la promoción de la democracia, están entregados a las acciones de la Secretaría General, que debe informar acerca de ellas al Consejo Permanente y la Asamblea acerca de su desarrollo. En cambio, en casos de crisis es el Consejo Permanente el que, por su propia iniciativa, o a pedido de un país, o del Secretario General, debe adoptar las principales decisiones que corresponden.

A la luz de lo dicho, conviene entonces que examinemos a la CDI en las dimensiones siguientes: a) el seguimiento de la situación de las democracias; b) la promoción de la democracia y; c) la aplicación de la Carta en las situaciones de crisis.

## **2.1. Seguimiento**

Distintos países miembros han planteado, especialmente en vísperas de la Asamblea General de Fort Lauderdale (2005) y con ocasión del V Aniversario de la suscripción de la CDI (2006), la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar, con cierta periodicidad, la situación y calidad de las democracias en el hemisferio. En la segunda ocasión, el Gobierno del Perú propuso formalmente, por ejemplo, la creación por parte de la Secretaría, de un mecanismo de evaluación voluntaria, por medio del cual los países que así lo quisieran podrían someterse a una evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI.

No obstante, ninguna resolución se ha adoptado sobre el seguimiento de la marcha de la democracia a la luz de la Carta, salvo la de solicitarle al Secretario General que presente un Informe sobre el tema.

Los miembros tienen en esta materia la última palabra y, si se considera posible poner en marcha un mecanismo de auto evaluación, la Secretaría General adoptará las medidas para implementar esa decisión. No obstante, debo informar al Consejo que, de acuerdo a las consultas que he efectuado, de las cuales informo ahora al Consejo, numerosos países miembros estiman que una evaluación que no sea realizada por los propios Estados Miembros acerca de las condiciones democráticas en cada país, atentaría contra el principio de no intervención consagrado en la Carta de la OEA.

Existe, en cambio, otra alternativa de evaluación, que hemos estado empleando en algunas áreas. Se trata de evaluar de manera periódica el comportamiento de los distintos países respecto de cada uno de los elementos constitutivos de la democracia que la CDI identifica.

Ejemplos de esta forma de seguimiento son:

- a. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entrega anualmente informes de distintos países, así como un Informe Anual a la Asamblea General acerca de la situación de los derechos humanos en la región;
- b. La misma CIDH evalúa a través de relatorías especiales otros aspectos de la CDI vinculados a los derechos humanos, como la libertad de expresión, los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas; los de los afro descendientes; y la condición de las personas privadas de libertad;
- c. El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción examina el cumplimiento de sus normas en cada uno de los 28 países adherentes, les entrega sus

- evaluaciones y busca cooperar con ellos en la solución de sus problemas más graves;
- d. La Comisión Interamericana de Mujeres realiza el seguimiento de la Convención sobre Violencia contra la Mujer;
  - e. La Primera reunión del Comité creado por la Convención para Evitar la Discriminación contra las Personas con Discapacidad acordó realizar también un seguimiento del cumplimiento por los países miembros de las obligaciones de la Convención.
  - f. La Subsecretaría de Asuntos Políticos realiza, a través de sus Misiones de Observación Electoral, efectuadas de conformidad con las normas de la CDI (Cap.V), evaluaciones a posteriori de los procesos y sistemas electorales de los países miembros. En los próximos meses, la misma Subsecretaría entregará un informe sobre el conjunto de procesos electorales ocurridos en la región en el último año.
  - g. El Departamento para la Promoción de la Democracia, actualmente en la Subsecretaría de Asuntos Políticos, realizó en 2005 Informes sobre Financiamiento Electoral en los países de América Latina y del Caribe.
  - h. El Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los Estados Parte tienen que presentar informes sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto a esos derechos. Estos informes no se han podido presentar aún ya que los Estados Miembros no se han puesto de acuerdo con el mecanismo para hacerlo, a pesar de existir mandato de la Asamblea para ello.

Parece entonces que, como alternativa a la idea de tener mecanismos de evaluación global de la democracia en los países, es mucho más viable y práctico evaluar los distintos rasgos democráticos que enumera la CDI. En esa línea de acción sería posible realizar evaluaciones multilaterales o aplicar otros mecanismos acordados entre los Estados a áreas hasta ahora no consideradas, como partidos políticos o sistemas judiciales, completando esta malla de evaluaciones.

Un procedimiento de este tipo tendría tres ventajas claras:

Primero, eliminaría las suspicacias de intervención que acarrea la pretensión de "evaluar la democracia" de manera general; y

Segundo, está en la línea de lo que pensamos debe ser la acción de la OEA para mejorar la condición de la democracia: privilegiar la cooperación

internacional por sobre la imposición, la denuncia o las sanciones. La evaluación multilateral permitiría trabajar luego con los países en cada una de las áreas deficitarias, con programas de cooperación destinados a corregir las fallas y hacer progresar la democracia en sus aspectos concretos.

Tercero, permite contar con la participación de la sociedad civil, algunas de cuyas organizaciones más importantes se mueven precisamente en los planos a los cuales se refieren estas evaluaciones. De hecho en las cuestiones de derechos humanos, en los temas de género y discriminación, en el proceso del MESICIC, la participación de la sociedad civil ha sido muy valiosa.

## **2.2. Cooperación**

En este aspecto, la Secretaría General ha cumplido una importante labor, en torno a los rasgos fundamentales de la Carta. La mayor parte de nuestra actividad de cooperación en el área política está destinada a fortalecer los aspectos de promoción y prevención que surgen de la CDI. Son, por lo tanto, una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, y la Carta Democrática Interamericana actúa como una herramienta fundamental en su definición.

### **a. Observación Electoral**

La CDI no sólo considera las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como una de los elementos esenciales de la democracia, sino que además dedica su Cap. V a las Misiones de Observación Electoral.

La cantidad de elecciones democráticas que ha tenido lugar en los años recientes y muy especialmente en los últimos 18 meses, ha generado una actividad muy intensa para los servicios de asistencia y observación electoral. En especial se destacan:

- Las iniciativas dirigidas a incrementar la transparencia, eficiencia y credibilidad de los procesos y organismos electorales, mediante programas de asistencia técnica a las autoridades electorales de varios países miembros.
- Las Misiones de Observación Electoral: durante los cinco años transcurridos desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la OEA ha desplazado más de 40 misiones de observación electoral a 19 de sus Estados Miembros:

Solamente en el año 2006 hemos movilizado más de 900 observadores, para cubrir las siguientes elecciones: Bolivia

(Constituyente); Costa Rica (Misión Especial, Presidenciales y Legislativas); Nicaragua (Presidenciales y Regionales/Costa Atlántica); Colombia (Presidenciales y Legislativas); El Salvador (Municipales y legislativas); Perú (Presidenciales y Municipales/Regionales); República Dominicana (Legislativas); México (Misión Especial, Presidenciales); Guyana (Parlamentarias); Santa Lucía (Parlamentarias); Ecuador (Presidenciales); Panamá (Referéndum); y Venezuela (Presidenciales)

**b. Prevención de crisis y misiones especiales**

En este aspecto, es importante recordar las tareas de resolución de conflictos y negociación en las que hemos participado y que nos permiten mirar los meses recientes con la satisfacción de no haber visto la interrupción de ningún mandato presidencial, lo que parecía convertirse en una realidad reiterada en la región latinoamericana hasta mediados del 2005. Si bien en algunos de estos casos se llegó a invocar la CDI para resolver los problemas, en realidad fue la acción de cooperación y diálogo promovida por la Secretaría General lo que primó, en todos los casos, para evitar confrontaciones y rupturas del orden institucional,

A esta labor se sumaron los esfuerzos para:

- El fortalecimiento de la capacidad institucional de la Organización en la identificación y análisis de situaciones que pudieren afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático en la región, mediante:
  - El desarrollo de una metodología de análisis de múltiples escenarios que tome en cuenta las características de la región para aumentar nuestra capacidad preventiva de crisis.
  - El entrenamiento al personal de la Subsecretaría de Asuntos Políticos para fortalecer la capacidad de análisis y las técnicas que se utilizarán para la implementación de dicha metodología.
- La organización de seminarios regionales cuyos objetivos son fortalecer y promover el rol institucional de la OEA para preservar la gobernabilidad democrática en la región.

### **c. Apoyo y Fortalecimiento de los Partidos Políticos**

En este aspecto vale la pena señalar:

- La creación, en el año 2001, del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP).
- Durante el 2005 el FIAPP desarrolló proyectos nacionales de asistencia técnica, así como de promoción de la perspectiva de género y participación política de la mujer, e impulsó una agenda de reforma e institucionalización de los partidos políticos y generación de conocimiento. Se destacan:
  - Apoyo al proceso de Asamblea Nacional Constituyente en Bolivia;
  - Veeduría internacional para la integración de una Corte Suprema de Justicia en Ecuador;
  - Acciones en pro del diálogo y la reforma política adelantadas por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política en Guatemala.
  - El FIAPP cooperó con los Ministerios de la Mujer en Centroamérica para discutir las medidas de acción afirmativa, la adopción de cuotas dentro de los partidos y la capacitación política.

### **d. Promoción de la gobernabilidad democrática.**

La Subsecretaría de Asuntos Políticos diseña programas y actividades de apoyo a los Estados Miembros en la implementación de políticas públicas que fortalecen la modernización del Estado, los estudios sobre los principales desafíos hemisféricos para la sustentabilidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Asimismo, para asegurar el cumplimiento del artículo 27 de la Carta Democrática, que señala la necesidad de promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política, la SAP busca fortalecer el compromiso de los Estados Miembros de la OEA con la descentralización y la gobernabilidad local como facetas esenciales de la consolidación democrática. Esta actividad contempla:

- El diálogo político y concertación entre los actores nacionales de las políticas de descentralización;
- El diálogo entre los Estados Miembros de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre la Descentralización (RIAD)
- El estudio de las políticas públicas de descentralización.

Por su parte, en aplicación del Art. 4 de la CDI y con el ánimo de promover la modernización de las instituciones públicas y hacerlas más eficientes, más transparentes y más participativas mediante el uso de las nuevas tecnologías, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) ha realizado, a través de sus Departamentos, las siguientes actividades principales:

- Capacitación de 2.000 funcionarios públicos en gobierno electrónico desde el año 2002 y consolidación de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Apoyo a la modernización municipal a través del programa Municipios Eficientes y Transparentes.
- Financiamiento de un total de 92 proyectos de cooperación para el desarrollo.
- Fortalecimiento de la cooperación interparlamentaria en el MERCOSUR
- La creación y puesta en marcha de una Escuela de Capacitación Política para Mujeres en la República Dominicana.
- Proyecto diseñado para analizar los componentes educativos y sociales que intervienen en la socialización política de jóvenes y niños, que culminó con la publicación del informe "Fortalecimiento de la Democracia en las Américas a través de la Educación Cívica" y la realización de varias actividades de difusión.
- Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas que proporciona oportunidades dentro de las áreas de (1) Investigación, (2) desarrollo profesional y de recursos educativos, e (3) intercambio de información.
- Desarrollo y adaptación de un curso en línea en inglés sobre la enseñanza de valores y prácticas democráticas, para maestros en el Caribe.

**e. Promoción de la Ciudadanía**

Los programas relacionados con la identidad civil han alcanzado una gran importancia para la Organización, a partir de las exitosas experiencias en la materia en Haití, Honduras y Paraguay. A partir de ellas es posible desarrollar un programa aún más ambicioso que permita resolver en su integridad las carencias de numerosos países en materia de Registros de Nacimiento y Registro Civil, a fin de garantizar a todos los ciudadanos de la Américas su derecho a la identidad.

#### **f. Derechos Humanos**

Las actividades que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su totalidad, se relacionan directamente con la gobernabilidad democrática en las Américas en los términos previstos en la Carta Democrática Interamericana en sus Art. 4 y 5, sobre los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. En tanto y en cuanto la plena vigencia de los derechos humanos es indispensable para la existencia del estado democrático de derecho y la democracia, la promoción y protección que de estos derechos realiza la Comisión Interamericana es una contribución directa a la gobernabilidad democrática en las Américas.

Para cumplir su rol, el sistema tiene a su disposición distintos instrumentos, como son:

- Visitas *in loco* a los Estados Miembros de la Organización,
- Audiencias sobre situación general o temática de derechos humanos,
- Sistema de casos individuales y de medidas cautelares,
- Publicidad de Asuntos que requieran la atención de la comunidad internacional.
- Realización de Informes temáticos.
- Recomendaciones a los Estados respecto de asuntos que digan relación su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.

La Comisión ha creado Relatorías temáticas y unidades especializadas, entre las que se incluyen las relativas a Mujeres, Pueblos Indígenas, Trabajadores Migratorios y sus Familias, Derechos de los Niños, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Unidad de Defensores de Derechos Humanos. Dichas Relatorías y Unidades realizan a través de estudios, actividades de promoción, preparación de informes y visitas a países, importantes contribuciones a la gobernabilidad democrática en las Américas.

La Carta Democrática Interamericana recuerda que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, las Relatorías temáticas propician la plena integración social de sectores tradicionalmente marginalizados como elemento esencial para la

consolidación de la gobernabilidad democrática.

**g. Libertad de Prensa y Expresión**

La libertad de expresión y de prensa es considerada por la Carta Democrática como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Es sin duda esencial para garantizar una adecuada participación política, una efectiva inclusión de los distintos sectores de la población, y un control democrático de las actuaciones de los poderes públicos. La libertad de expresión permite que las personas puedan formar su propia opinión política, compararla con la de otras personas, evaluar libremente su adhesión a una u otra postura dentro del espectro político y tomar decisiones informadas en los asuntos que les conciernen.

La situación actual de la libertad de expresión en la región continúa presentando problemas significativos. Sin duda ha habido avances muy importantes durante los últimos años, pero aún subsisten problemas y obstáculos al pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión en nuestra región que debemos enfrentar. Es fundamental que los Estados impulsen reformas en sus legislaciones e implementen políticas que garanticen a todos los ciudadanos un amplio y efectivo ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión como asimismo garanticen el amplio acceso a la información pública. Estas medidas incluyen la prohibición estricta de la censura previa, la eliminación de las leyes de desacato y la distinción entre personas públicas y privadas al momento de establecer posibles responsabilidades por difusión de información de interés público. También es necesaria la investigación acuciosa y condena de los culpables de los asesinatos, agresiones y amenazas a periodistas. Sin duda, el trabajo de la Relatoría de Libertad de Expresión es muy importante en esta materia y debemos reforzar y apoyar su labor.

El camino hacia una mejor democracia sólo se puede alcanzar con una mayor participación de la sociedad en los problemas comunes a todos los ciudadanos, a través de mecanismos que incluyan el pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión.

**h. Discriminación**

La CDI afirma que la democracia y la participación ciudadana se promueven cuando se elimina toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia. Para ello establece la necesaria promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

Hoy en el seno de la Organización estamos trabajando para establecer distintos instrumentos internacionales que establezcan una regulación muy clara en materia de no discriminación y que además sirvan para que los países miembros de la Organización adopten también legislaciones internas en contra de la discriminación y de la intolerancia.

Es así como tenemos un Grupo de Trabajo para establecer una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También existe un Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016). Hemos creado recientemente el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Hay un Plan de Trabajo para los derechos de los trabajadores migrantes en el cual las distintas áreas de la Organización se han comprometido a adoptar medidas en este sentido.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA estableció un relator especial sobre los derechos de los afro descendientes, y sobre la discriminación racial, lo cual es una iniciativa relevante ya que muy pocos casos de discriminación racial son llevados ante la Comisión. En este sentido, conviene señalar que la formulación de la mayor parte de nuestros documentos no se refiere de manera explícita a los pueblos afro descendientes, que constituyen la minoría más grande de los discriminados. Por lo tanto, éste es un énfasis muy importante que debe hacerse en la elaboración de la Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, que también está en proceso de discusión en otro Grupo de Trabajo.

Este es un tema que debemos tratar de abordar con la mayor seriedad y altura de miras posible. Sin duda, la mayoría de las personas en nuestro continente algún día ha sufrido la discriminación. El problema sólo puede crecer -más allá de los esfuerzos que hagamos- si no nos concentraremos directamente en formas claves sobre cómo evitarlo. Si tenemos éxito en la elaboración y aprobación de estos instrumentos y en la recepción de sus normas en los derechos internos de los Estados, contribuiremos a crear sociedades más justas y solidarias en nuestra América. Esto tiene estrecha relación con la gobernabilidad democrática y la consolidación del estado de derecho, porque ella supone propiciar una cultura de inclusión, de igualdad y de tolerancia en nuestros pueblos, la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de racismo, discriminación o xenofobia

#### i. Género

La OEA, a través del Art. 28 de la Carta Democrática Interamericana, recoge el tema de la participación plena e igualitaria de la mujer en las estructuras

políticas de sus respectivos países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática. Dando cumplimiento a este mandato y al "Programa Interamericano Sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de género" (PIA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), promueve la participación de la mujer en las distintas estructuras políticas de los Estados Miembros a través de sus múltiples iniciativas detalladas en el anexo a este informe.

**j. Probidad**

En consonancia con el Art. 4 de la Carta Democrática Interamericana, que destacan como componentes esenciales del ejercicio de la democracia "la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, [y] la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública," la Oficina de Cooperación Jurídica del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales ha venido desempeñando las tareas de Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este mecanismo fue adoptado por los Estados Parte el 4 de junio de 2001, en ocasión de la Asamblea General de la OEA. Las labores de la Secretaría Técnica del MESICIC han contribuido a facilitar los avances de los órganos que componen el Mecanismo, a saber, la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. El primero celebró su segunda reunión en noviembre de 2006 y el segundo, ha llevado a cabo, de manera exitosa, sus primeras 8 reuniones.

### **2.3. La CDI en las crisis**

Los mecanismos contemplados en el Cap. 4 de la CDI se refieren a los rasgos esenciales del Art. 3: la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional. Es razonable también entender que los casos de violación abierta y reiterada de los derechos humanos u otras garantías fundamentales deberían incluirse dentro de estos conceptos.

Las críticas más frecuentes sobre las limitaciones del Cap. 4 aluden, a la "vaguedad" de los términos empleados y la "imprecisión" de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática de un país; también se refieren a la aparente tensión entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos; y finalmente mencionan las dificultades de acceso que la CDI plantea a quienes quieren recurrir a sus mecanismos.

El primer punto ha sido el origen de varias iniciativas externas a la Organización, tendientes a definir con mayor precisión aquellas situaciones que

afectan gravemente la institucionalidad democrática. Encontramos un ejemplo de estas iniciativas en el discurso del ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien en la inauguración de la Cátedra de las Américas, en enero de 2005, retoma los criterios básicos presentados por el politólogo Robert Dahl al desarrollar la noción de poliarquía, para proponer una definición del concepto de "alteración inconstitucional o interrupción" del ordenamiento democrático, que a su juicio debería incluir:

1. La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes;
2. Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos;
3. No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados.
4. Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías;
5. Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no;
6. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
7. Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos;
8. Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.<sup>19/</sup>

19 Estas definiciones siguen muy de cerca el enunciado de la Declaración de Santiago de 1959, citada más arriba, sobre los atributos de la democracia representativa:

" 1. *El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.*  
2. *Los gobiernos de las repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.*  
3. *La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.*  
4. *Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.*  
5. *Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.*  
6. *El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.*

Sin entrar ahora a discutir el detalle de esta propuesta, debo señalar que a mi juicio ella va, globalmente, en la dirección correcta. Si la CDI no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional, sería adecuado que lo hiciera el Consejo Permanente o la Asamblea General por medio de una definición de este tipo, permitiendo así una mucha mayor certeza en la aplicación de la Carta. Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?

En cuanto al segundo punto, sobre la aparente incompatibilidad entre el principio de no intervención y la posibilidad de actuar colectivamente frente a una situación determinada en un país miembro, compartiendo la opinión de algunos conocedores del Sistema Interamericano se puede argumentar que, lejos de ser ésta una contradicción de principios, constituye más bien una tensión inherente a la esencia de la Organización.

La propia Carta de la OEA prohíbe a todos los Estados "intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro" y más adelante afirma el derecho de todo Estado a "elegir sin ingerencias externas, su sistema político económico y social y a organizarse de la forma que más le convenga". ¿Cómo compatibilizar este texto con el Cap. 4 de la CDI, que prevé formas de acción colectiva cuando un asunto claramente "interno" amenaza o interrumpe el proceso democrático?

La respuesta está, a nuestro entender, en el Art. 1 de la CDI, que consagra la democracia como un derecho de los pueblos y una obligación de los gobiernos. La OEA actúa en defensa de esos derechos. Quienes intervienen ilegítimamente son los que amenazan con avasallarlos, no quienes actúan para defenderlos.

Es precisamente la necesidad de buscar esa compatibilidad lo que hace que la CDI se refiera a estos mecanismos solamente en casos de interrupción o alteración grave de la democracia. Pero además, ni siquiera ese proceso de sanción autoriza a la OEA a actuar en contra del Estado infractor, sino solamente a realizar gestiones diplomáticas y, en el caso extremo, a suspenderlo de su participación en el organismo, sanción por lo demás ya prevista en el Art. 9 de la Carta de la OEA.

Al aprobarse la Carta Democrática Interamericana, los Estados Miembros no introducen un nuevo principio o propósito a la Carta de la OEA, sino que, por el contrario, reafirman algo que ya estaba vigente. Es el reconocimiento de

---

7. *La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.*

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.."

que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; y que es posible promover y consolidar la democracia representativa sin violar el principio de no intervención.

El componente de la "gradualidad" presente en estas formas de actuación es fundamental en la acción de la OEA. A través de él es posible diseñar formas de actuación de la Secretaría y del Consejo Permanente que permitan prevenir las crisis e, incluso cuando ellas se desaten, actuar paso a paso para evitar que ellas culminen de manera aún más negativas.

A través de este componente se han introducido mecanismos o procesos que permiten valorar y analizar políticamente la gravedad de la situación y desarrollar, en forma progresiva, gestiones acordes con el nivel de la crisis, con el objeto de restablecer la integridad de la institucionalidad democrática o prevenir su resquebrajamiento.

Dentro de ese contexto, cobra especial significado la contribución de la Secretaría General de la OEA como recurso del que dispone la Organización para proveer soporte técnico y analítico a los países miembros en sus esfuerzos por mantener la paz y la estabilidad de los sistemas democráticos; así como la labor política que el Secretario General de la OEA cumple en apoyo a los Estados Miembros y su función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis. De allí la importancia de fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos de pre y post crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional y el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad civil.

Como instrumento de prevención, nuestra acción debe incluir la realización de análisis y apreciaciones colectivas en el marco de los órganos competentes de la OEA sobre la situación sociopolítica de un país; la gestión diplomática y la cooperación internacional en las etapas previas y tempranas de una crisis.

La herramienta sancionatoria sólo se utiliza una vez que se han agotado los medios diplomáticos y el resquebrajamiento de la institucionalidad democrática en un Estado Miembro sea inminente; y aún en este caso está precedida de pasos diplomáticos emprendidos por el Secretario General por su propia iniciativa (Art. 18) o por el Consejo Permanente (Art. 20), llegando hasta la convocatoria a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.

El tercer punto de crítica es tal vez el más evidente en el contenido de la CDI: el acceso restringido que existe para quienes quieren recurrir a la Carta cuando consideran que la institucionalidad democrática se encuentra amenazada o ha sido vulnerada.

En efecto, las vías de acceso a la Carta son sólo tres: i) que el Gobierno de un Estado Miembro afectado por una crisis, considere “que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder” (Art. 17); ii) que el Secretario General considere que en un Estado Miembro se han producido situaciones que pudieran afectar el proceso político institucional democrático o el ejercicio legítimo del poder (Art. 18); o iii) que cualquier Estado Miembro o el Secretario General pidan la intervención del Consejo Permanente, cuando en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden institucional (Art. 20).

Pero es de notar que estas tres vías desembocan todas en el Consejo Permanente, que es el órgano que decidirá en definitiva si la situación amerita emitir declaraciones o incluso convocar a la Reunión de Ministros. El Secretario General puede actuar directamente en el caso del Art. 18 disponer visitas y otras gestiones, pero sólo con el consentimiento del gobierno afectado; y debe rendir informe ante el Consejo Permanente. Un tercer Estado sólo puede actuar cuando la alteración del orden institucional ya se ha producido y debe también llevar su postura al Consejo Permanente.

En la práctica, por consiguiente, la CDI no entrega una vía clara de acción, salvo que lo solicite o consienta en ello el Estado afectado por la commoción, resguardando al máximo el principio de no intervención. Un caso reciente de uso de la CDI en este sentido, fue el de Nicaragua en Junio del 2005, cuando el Presidente de la República solicitó al Secretario General que encabezara una misión ante lo que veía como una inminente amenaza por partes de las fuerzas opositoras a su legítimo ejercicio del poder. El Secretario General concurrió a Nicaragua, luego informó al Consejo Permanente y llevó a cabo una mediación en la situación interna, que resultó exitosa.

Pero en la práctica, hasta ahora ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar realmente la Carta Democrática Interamericana para impedir una ruptura de la democracia. Mucho menos podrían hacerlo, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil. Naturalmente si es el Ejecutivo mismo el que, a juicio de otros poderes, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente una vez producida la ruptura.

También ha existido un caso reciente en esta materia, en Ecuador en Diciembre de 2004, cuando el Presidente de la República decidió la disolución de la Corte Suprema de Justicia. A pesar de los llamados desde ese país para que la OEA hiciera ver al gobierno la gravedad de la supresión de un poder del Estado, ello no ocurrió. Cuando el Congreso ecuatoriano destituyó al Presidente Lucio Gutiérrez, tampoco la OEA realizó ninguna actividad especial. Sólo en Abril de

2005, a pedido del nuevo Presidente de Ecuador, Dr. Alfredo Palacio, la OEA envió una misión para examinar el problema de acefalía del Poder Judicial ecuatoriano. Ninguna de las vías pareció abierta para que la OEA conociera el caso de manera preventiva; el tema tampoco fue llevado al Consejo Permanente.

Igualmente inefectiva fue la CDI en Venezuela en Abril de 2002, cuando la OEA no pudo prevenir el golpe en contra del Presidente constitucional, ni alcanzó a tomar resolución sobre la ruptura de la democracia antes de que el país volviera a la normalidad. Hubo una resolución que invocó genéricamente la CDI, decidió el viaje de una Misión Especial y convocó a una Asamblea General Extraordinaria, pero ella fue sólo aprobada después del retorno del Presidente. El 18 de Abril la AG aprobó la una Declaración de apoyo a la democracia en Venezuela.

No obstante en este caso la Carta tenía plena aplicación, a la luz del Art. 20, ya que se había producido de manera evidente una interrupción del proceso constitucional. Más que una falla de la Carta fue más bien la demora del Consejo en tomar una decisión lo que impidió que el hecho pasara a la historia como la primera aplicación efectiva de la CDI.

Sin embargo, parece obvio que es necesario ampliar las formas de acceso a los mecanismos de la CDI. En esta línea quiero proponer la que parece más sencilla. Si bien es cierto que la expresión "gobierno" usada en la CDI ha sido interpretada como "poder Ejecutivo", la verdad es que la expresión "gobierno" debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado. Es natural, entonces, que otros poderes que son parte del gobierno de un país, puedan recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en su país. Por cierto, como siempre, será el Consejo Permanente el que determine si tal denuncia tiene o no validez. Pero parece una limitante seria a la vigencia de la CDI que sólo el Poder Ejecutivo pueda usar la CDI para defender una democracia.

## El Futuro de la CDI

A lo largo de esta exposición he ido proponiendo diversas opciones a través de las cuales es posible fortalecer la efectividad de la Carta Democrática Interamericana. En resumen, las principales son las siguientes:

- 3.1 Fortalecer los mecanismos de seguimiento con que cuenta la Secretaría General, extendiendo las formas de evaluación multilateral a cada uno de los caracteres que la CDI considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.

- 3.2 Expandir la capacidad de la Secretaría General para prever y prevenir las crisis que amenacen con alterar gravemente o interrumpir el proceso democrático en los Estados Miembros.
- 3.3 Alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.
- 3.4 Realizar informes periódicos, en lo posible anuales, sobre los principales temas definidos como esenciales para la democracia en la CDI.
- 3.5 Fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos previos o posteriores a las crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas, la sociedad civil y la supremacía del poder civil frente al militar.
- 3.6 Ampliar el acceso a la OEA, para solicitar la acción del Consejo, a todos los poderes de los Gobiernos miembros.

No obstante, el futuro de la democracia en el hemisferio y el papel que puede jugar en él la Carta Democrática Interamericana, depende de manera crucial de la forma en que se desarrollen algunas áreas, especialmente aquellas que nuestra acción ha tocado sólo de manera muy incompleta hasta ahora.

Hemos aumentado nuestra capacidad para evitar rupturas institucionales; en la celebración de elecciones limpias y libres; hemos sido efectivos en la solución de crisis; tenemos un bien ganado prestigio en derechos humanos y hemos dado grandes pasos en los temas relacionados con la transparencia y la probidad. Pero, aún tenemos mucho que avanzar para enfrentar el desafío principal de asegurar de manera permanente la gobernabilidad y sustentabilidad democrática, razón de ser de la CDI.

La democracia es a la vez que un valor que debe ser preservado, un conjunto de procedimientos e instituciones que siempre pueden ser perfeccionados y de derechos humanos y ciudadanos que deben ser extendidos y protegidos.

De los 14 casos de interrupción del mandato presidencial que se produjeron en la última década, ninguno fue como resultado directo de objeciones al procedimiento electoral. Nuestra meta no es sólo que los gobiernos sean bien elegidos y se mantengan; es, que también, los ciudadanos sientan que viven en una democracia que se hace cargo de los problemas públicos y mejora sus

vidas y que la forma de gobierno democrático sea un proceso permanente en las Américas, sea la única forma de procesar y resolver los conflictos en la sociedad.

En los términos del primer capítulo de este Informe, podemos decir que mientras la CDI se encuentra en un cumplimiento cada vez más avanzado en lo que respecta al origen de la democracia, aún existen en nuestro hemisferio carencias importantes en la división, independencia y controles mutuos de los poderes del Estado y en la plena vigencia de las tres esferas de la ciudadanía: la política, la civil y la social.

Nuestra tarea futura es profundizar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana, extendiendo su seguimiento y la cooperación en torno a ella, abarcando especialmente aquellas áreas más débiles, pero sin abandonar aquellas en que tenemos ya ganadas posiciones y fortalezas importantes.

De allí que a las cinco propuestas anteriores, quiero agregar las siguientes:

- 3.7. Mantener y fortalecer el papel de la OEA como el principal organismo de observación y promoción electoral en las Américas.
- 3.8. Ampliar sustantivamente la acción de la OEA en lo relativo a la consolidación de las instituciones democráticas, el respeto al estado de derecho, la independencia de los Tribunales de Justicia y
- 3.9. Fortalecer la institucionalidad republicana y el estado democrático de derecho. Si bien las carencias democráticas son más agudas en las esferas civiles y sociales, tenemos aún serios déficits políticos. Uno de ellos resulta prioritario resolver: la debilidad de nuestras formas republicanas, ya sea que estas se desarrollen en regímenes presidencialistas, parlamentarios o de monarquías constitucionales. República y democracia se alimentan recíprocamente. La primera crea las condiciones para que la segunda se desarrolle. Sin República la democracia carece de puntos de apoyo. Y todos conocemos que en muchos casos la división, independencia y control mutuo de los poderes –bases de la organización republicana- presenta serias fallas.

Por tanto, cuando pienso en la ampliación y desarrollo de la Carta Democrática Interamericana también pienso en la ampliación y consolidación de la organización republicana. Separación y balance de poderes, poder legislativo dotado de capacidad política y técnica propia, justicia profesional y plenamente independiente; límites claros al ejercicio del poder; normas claras y estables en el proceso democrático, fortalecimiento de los partidos políticos, son algunos elementos del Estado democrático de derecho que queremos fortalecer.

Especial significación adquiere también en la forma republicana el desarrollo de los mecanismos de control ciudadano. Una democracia sin rendición de cuentas se torna poco confiable y de esa desconfianza, nace en gran parte la crisis de representación que vivimos.

Es importante relevar el papel que en este plano, como en otros aspectos de la ampliación y fortalecimiento de la democracia, puede desempeñar la sociedad civil, para poner de relieve aquellas áreas de la acción pública que siguen siendo opacas o formular denuncias fundadas de faltas a la probidad.

3.10. Profundizar la aplicación de la CDI en las cuestiones relativas a la ampliación de la ciudadanía civil, que no han sido tratadas suficientemente y que a todas luces están en el origen de la inestabilidad institucional de los últimos años. El sujeto de la Carta Democrática son los pueblos, que además de ejercer de manera irrestricta su derecho a elegir gobernantes, se realizan como personas humanas y como ciudadanos, a través del ejercicio pleno de los derechos reconocidos.

Alcanzar la estabilidad democrática significa hacer efectivo el principio enunciado en el artículo 1 de la Carta Democrática. *"Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla"*.

El Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina, presentado por el PNUD en 2004 lo decía de otra manera, igualmente sintética pero poderosa: "El sujeto de la democracia no es el elector, sino el ciudadano".

Esto nos dice que la democracia es esencial para que los derechos políticos, civiles y sociales puedan pasar de lo nominal a lo real. Y también reafirma la obligación de nuestros gobiernos de promover y defender la democracia. Aquí se encuentra la médula, el desafío central hacia el que debe orientarse la ampliación de la Carta Democrática: cómo hacemos efectivo ese derecho a la democracia y cómo se concreta la obligación de los gobiernos.

3.11. Aprobar la Carta Social de las Américas, como una forma de impulsar la ciudadanía social y fortalecer la democracia.

Esto implica que la ampliación de la Carta Democrática debe guardar coherencia con dos principios que ella misma enuncia:

"Art. 12.- La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia".

"Art. 13.- La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia".

Para asegurar el futuro de la democracia y el papel de la Carta Democrática Interamericana, nuestros países requieren cambios estructurales en beneficio de la sustentabilidad democrática, los cuales deben incluir un ataque frontal a las condiciones sociales de inequidad que predominan en nuestras sociedades.

En ese marco, reitero la importancia de avanzar en las materias sustantivas mencionadas ya en el discurso con ocasión de la celebración del V Aniversario de la CDI, a saber, la pronta aprobación de la Carta Social, destinada a hacer realidad el capítulo III de la Carta Democrática; la pronta terminación de nuestra Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la negociación de la Convención Interamericana Contra todas las Formas de Discriminación y el fortalecimiento sustantivo del trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Algunos programas en marcha en la Secretaría General, como los de identidad civil, protección de los consumidores y acceso a la justicia, forman parte de la misma tarea de cooperar a la generación de ciudadanía social que debemos abordar prioritariamente.

Estas acciones encaminadas a fortalecer, sobre todo, el aspecto preventivo del documento hemisférico, serán una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, con la Carta Democrática Interamericana como una herramienta fundamental.

Quiero terminar reiterando el principal criterio instrumental que orienta nuestra acción: el gradualismo en la aplicación e interpretación de la CDI. La construcción paso a paso, en una materia tan compleja y sensible, es condición para el éxito. En un sistema multilateral basado en el consenso no se ve otra manera de actuar. Por cierto, el gradualismo no excluye la necesaria dosis de audacia que requiere introducir los cambios necesarios, sino que, regula los tiempos de esa audacia.

Se deberá practicar también el gradualismo en la ampliación de los ámbitos de la Carta. Los sistemas multilaterales tienen su fuerza y su debilidad en su dimensión, en su complejidad. La decisión de 34 Estados tiene un peso enorme en el hemisferio, pero, precisamente, la importancia está en que se sabe lo difícil que es la tarea de construir esa decisión entre tantos. Esa dificultad debe estar presente a la hora de introducir novedades. La ampliación de ámbitos de aplicación de la Carta requiere conocer esta restricción y acomodar su ritmo a ella.

Finalmente, existe un gradualismo institucional. Ampliar nuestros desafíos tiene necesariamente el correlato de ampliar nuestra capacidad institucional, mejorar y modernizar nuestra Organización. No se debe en ningún caso exigirle a un sistema administrativo más de lo que este puede dar en cada etapa de su evolución. Por tanto, cada nueva iniciativa deberá contar, para ser puesta en marcha, con las condiciones institucionales para ser ejecutada, tanto desde el punto de vista de los recursos financieros como humanos y organizacionales de la OEA.