

# **REIB**

**Vol. 8, nº2. 2014**

**EJEMPLAR COMPLETO**

## ÍNDICE:

1. EDITORIAL:.....	3
2. TRIBUNA: .....	5
3. ARTÍCULOS:.....	11
ESCISIONES Y AMENAZAS EN EL MOVIMIENTO INDÍGENA BOLIVIANO: EL ETNONACIONALISMO Y EL ETNOTERRORISMO .....	11
A CEDH ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS .....	43
AUTODESARROLLO Y BUEN VIVIR: EL PAPEL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS LATINOAMERICANOS EN LA RESIGNIFICACIÓN DEL DESARROLLO.....	66
CONTEXTO HISTÓRICO E INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA CON ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX .....	90
LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. UNA VISIÓN DESDE MÉXICO .....	111
LOS ROLES Y LA MASCULINIDAD DE VICENTE DAVID (RICARDO DARÍN) EN KAMCHATKA. EL CENTRO DE UN MICROCOSMOS MASCULINO .....	133
4. RECENSIONES:.....	147
J. V. LASTARRÍA, A. COVARRUBIAS, D. SANTA MARÍA, B. VICUÑA MACKENNA (compiladores) y Prólogo de Ricardo LÓPEZ MUÑOZ, R. (Prólogo), La patria común. Pensamiento americanista en el siglo XIX. Lom Ediciones, Santiago de Chile, Primera edición 2013, 316 pp .....	147
DÍAZ BARRADO, C. M, FERNÁNDEZ LIESA, C.R., RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (Dir.) y VILLARROEL LANDER, M, (Prólogo) Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Thomson-Reuters, 2013. 735 pp..	150
SALAZAR GRANDE, C.E., El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana, Editorial Orbi.iure, 1ªedición 2014, San Salvador, 300 pp. ....	153
SUÑÉ CANO, J.E., El E-Government en el Contexto Global. Implantación en España, Europa y México, Ed. Porrúa (México), 2013. ISBN 978-607-09-1391-4, 350 pp....	156

## 1. EDITORIAL:

El 17 de diciembre de 2014 Washington y la Habana anunciaban la “restauración de las relaciones diplomáticas entre ambos países, y el canje de presos encarcelados bajo acusaciones respectivas de espionaje”. Se trata de un hito histórico en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, un punto de inflexión que permite considerar que van hacia un nuevo rumbo. A pesar de los discursos que ambos países han tenido desde los años sesenta, antagonicos y frentistas, hace ya algún tiempo que hay medidas de colaboración en la lucha contra la inmigración irregular, en la compra de alimentos y en otros ámbitos. Pero siempre se había mantenido, por parte de ambos, un discurso en clave de enfrentamiento

La radical novedad viene por el giro que parece anunciarse, del enfrentamiento a los inicios de la cooperación. Parece suponer la aceptación del agotamiento, por ambas partes, de sus respectivas políticas. De un lado Obama y la administración estadounidense mantienen las sanciones económicas, pero han empezado a adoptar medidas unilaterales de acercamiento, de mayor comprensión y apoyo. Así, Obama ha instruido a su Secretario de Estado a que revise la inclusión de Cuba como Estado promotor del terrorismo, lista en la que estaba incluida desde hace más de tres décadas. La política de Estados Unidos parece cambiar. Más que forzar una transición a la democracia mediante la coerción económica y política, se trataría de buscar las condiciones para un cambio por el que irían a apostar los propios cubanos. El permitir mayores remesas desde Estados Unidos iría en esa línea de ir contribuyendo a la transformación de la sociedad civil.

De otro lado Raúl Castro y el régimen cubano también han modificado su discurso cuando han indicado que la decisión de Obama “merece el respeto y consideración de nuestro pueblo”. Se apuesta así por una cierta apertura económica y la búsqueda de un “socialismo próspero y sostenible”. Los cubanos son conscientes de que es difícil, cuando no imposible tener una economía sostenible, en un mundo global, sin realizar algunos cambios económicos.

La situación geopolítica y geoeconómica internacional actual, la tendencia a una multilateralización de las relaciones internacionales, las relaciones culturales entre EEUU y Cuba, así como las personales, históricas y de otro tipo hacen muy difícil para ambos cualquier salida a medio plazo que no pase por generar espacios de encuentro y de cooperación. Seguir con políticas como la que establece la Ley Helms-Burton, que no ha sido derogada todavía ni por el Senado ni por el Presidente de Estados Unidos, evidencia las dificultades y el valor del inicio del cambio.

En ese cambio en las relaciones entre EEUU y Cuba hay que reconocer que la UE y España no han tenido el papel que debieran de conformidad tanto con la historia como con nuestro papel en la Isla en las últimas décadas. Durante mucho tiempo la UE ha tenido una política con Cuba condicionada por EEUU. En el caso de España la tradicional cercanía con Cuba, fruto de lazos familiares, culturales, políticos e incluso económicos debería haberse reflejado en una política propia de apertura de mayor incidencia. Todavía se está a tiempo de seguir teniendo una política con perfil propio, que reflejaría nuestra

posición tradicional, con independencia de cambios políticos. En los próximos años España debería profundizar en una política cubana propia, pensando en que no sería lógico que después de tantos años fuese EEUU quien se llevase el sello del acercamiento. No cabe duda de que por potencial económico y cercanía geográfica EEUU tendrá un papel muy relevante en la Isla, tanto económico como cultural y político. Pero España debe seguir liderando y afianzar su posición especial en la Isla, fruto de una política moderada de apoyo y acercamiento constante desde hace muchas décadas.

Es por ello una pena que hayan sido Canadá o el Papa los que hayan actuado como facilitadores de este acercamiento, y que la UE ni España hayan tenido un papel propio. Probablemente esta situación es consecuencia de la imagen que para el régimen tuvo el PP de Aznar, muy enconado en sus posiciones y que está pagando el actual gobierno de Rajoy, sin duda más dúctil y moderado. En todo caso, en tanto que política de Estado debería hacerse lo posible por recuperar y reforzar la posición de España en la Isla. Se está a tiempo pues nos encontramos en los inicios del cambio. En esto nos situaríamos en un ámbito en el que es necesario que haya consenso en España entre las fuerzas políticas. También la Comunidad Iberoamericana de Naciones debería empezar a jugar un papel con Cuba, como plataforma de entendimiento. Y, en este aspecto, será la cultura y la formación del espacio cultural iberoamericano un buen punto de encuentro de todos aquellos que compartimos una lengua común y una cultura, en el respeto a nuestra diversidad enriquecedora.

## 2. TRIBUNA:

### *AMÉRICA LATINA, UN ESCENARIO DIFÍCIL PARA ESPAÑA*

*Por D. Celestino del Arenal Moyúa*

Catedrático Emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

La política iberoamericana de España se enfrenta en estos momentos a unos retos difíciles y complejos, como consecuencia de los cambios que han experimentado los escenarios latinoamericano e ibérico y el entorno mundial. En ese escenario cada vez es más urgente definir y articular una nueva política iberoamericana, adaptada a las nuevas realidades iberoamericanas y globales en que nos encontramos, si España quiere continuar teniendo presencia y protagonismo político, no digo económico que ya lo tiene, en la región.

El actual contexto en el que se desenvuelven América Latina y Europa a principios del siglo XXI es muy diferente al escenario de los años ochenta y noventa del siglo XX en el que la política iberoamericana de España se afirmó y desarrollo con fuerza, mejoró notablemente la imagen de España en América Latina y en el mundo y se pusieron en marcha las Cumbres Iberoamericanas.

El mejor termómetro de la pérdida de perfil político, protagonismo e imagen de España en la región lo constituyen, sin lugar a dudas las Cumbres Iberoamericanas, inmersas en los últimos años en un proceso de debilitamiento y pérdida de interés para los países latinoamericanos, que amenaza con su inoperancia en términos políticos a corto plazo, para pasar a transformarse simplemente en un foro más en materia de cooperación. No olvidemos que la asistencia de los máximos mandatarios latinoamericanos a las Cumbres y el apoyo o no a la dinámica de las mismas son utilizados por éstos para poner de manifiesto el estado, mejor o peor, de sus relaciones políticas con España, por cuanto entienden que se trata de un proyecto eminentemente español.

Si en la década de los noventa, las Cumbres tuvieron un cierto interés para los países latinoamericanos, hoy ese interés se ha reducido en general de forma considerable. Toda una serie de importantes cambios, que veremos, han conformado un escenario mucho más complejo, problemático y difícil para la dinámica de las Cumbres y para España, que obligan a un replanteamiento no sólo de muchos de los presupuestos sobre los que las Cumbres han venido funcionando hasta el presente, sino, lo que es más importante en estos momentos, sino también y, sobre todo, a un replanteamiento de la política iberoamericana de España.

Las principales nuevas realidades, a las que se enfrentan la política iberoamericana de España y las Cumbres, todas íntimamente interrelacionadas y sin ánimo de exhaustividad alguno, son las siguientes:

En relación al escenario latinoamericano, en primer lugar, nos encontramos con una América Latina marcadamente heterogénea y fragmentada en lo político y económico, que dificulta el que los países latinoamericanos concierten sus posiciones y actuaciones. Es una heterogeneidad que viene de hace tiempo y que también hace tiempo está incidiendo negativamente en la política iberoamericana, que se enfrenta a una falta de planes o estrategias país, adaptadas a las características específicas e intereses de España en cada uno y, consecuentemente, no ha sabido o podido desplegarse en nuevos términos en la región, y en las Cumbres, politizándolas y produciendo la consiguiente división de posiciones respecto de la agenda de las mismas.

La realidad es que los países que integran la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA), especialmente desde la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, en la que se produjo el incidente entre Hugo Chávez y el Rey de España, han dejado de apostar por las Cumbres, al no poder imponer sus agendas política, económica y social. A ellos se han sumado recientemente otros países, como Argentina y por otras razones, como veremos, Brasil. Todo ello ha traído, como decíamos, una mayor politización de las Cumbres, que las ha debilitado profundamente.

En segundo lugar, es evidente que, en general, hay un menor interés de los países participantes en las Cumbres Iberoamericanas. Las razones son varias. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

a) Primero, la inflación de Cumbres de todo tipo a las que tiene que asistir los Jefes de Estado latinoamericanos, que les hace privilegiar las que tienen una agenda de mayor interés para los mismos, en detrimento de las Cumbres Iberoamericanas. En este mismo sentido, hay que referirse, muy especialmente por lo que tiene de competencia directa, a la celebración, primero, de las Cumbres América Latina y el Caribe-UE y, ahora, de las Cumbres Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)-Unión Europea (UE), que se solapan con parte de la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, haciendo que éstas tengan menor interés.

b) Segunda razón. La mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas. En las tres últimas décadas los países latinoamericanos han venido diversificando de forma creciente sus relaciones internacionales y articulando políticas exteriores cada vez más autónomas.

Esto ha hecho que ya no necesiten, como en el pasado, de Europa y España, para romper su tradicional dependencia respecto de los Estados Unidos. América Latina se ha sacudido definitivamente la dependencia respecto de los que habían sido sus tradicionales referentes exteriores. A ello se ha sumado, facilitando esa autonomía, el menor interés de los Estados Unidos y la UE por América Latina como consecuencia de la securitización de su agenda, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y como consecuencia de su mayor interés por otros regiones del planeta.

A lo anterior se ha añadido, de manera muy especial, facilitando aun más esa diversificación, la irrupción en América Latina de nuevos actores extrarregionales, con un protagonismo político y económico creciente, como es el caso especialmente de China, pero también de India y Rusia.

Estamos, en este caso, ante un cambio que es reflejo de los que se están produciendo en el escenario global, como consecuencia de la progresiva conformación de un nuevo sistema político-diplomático y económico, que va a marcar de forma duradera la sociedad internacional del siglo XXI. Es expresión, en el ámbito regional latinoamericano, del declive de las grandes potencias tradicionales, que han ordenado la sociedad internacional del siglo XX, y de la emergencia de nuevas grandes potencias, que empiezan a jugar un papel cada vez más decisivo en el funcionamiento de la sociedad global.

c) Tercera razón de esta pérdida de interés de los países latinoamericanos. El desarrollo de una nueva etapa en la integración latinoamericana, con el surgimiento y protagonismo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza del Pacífico y, especialmente, la CELAC, que integra a todos los países de América Latina y el Caribe, incluido Cuba, difuminando lo que hasta hace poco era una de las señas de identidad específicas de las Cumbres Iberoamericanas.

d) Como cuarta razón hay que destacar la afirmación de Brasil como potencia regional emergente, que recela de otro protagonismo en la región y, en el caso que nos ocupa, de una política iberoamericana y de unas Cumbres Iberoamericanas en las que el papel de España ha sido hasta ahora determinante.

La actual estrategia de Brasil, país clave en América Latina, no pasa precisamente por fortalecer las Cumbres Iberoamericanas, en las que debe compartir el protagonismo con actores extrarregionales, casos de Portugal y España, que pueden interferir en sus pretensiones regionales, sino por apostar por foros y mecanismos de concertación e integración en los que tiene la iniciativa y su papel es central.

En este sentido, Brasil tiende a ver a España cada vez más como un competidor en la región en términos políticos, no sólo en el seno de las Cumbres, sino lo que es aún más importante, sino en términos de relaciones bilaterales. Sin entrar en otras tensiones anteriores<sup>1</sup> y limitándonos a los más reciente, la expresión más clara de este hecho es que en la última renovación del Consejo de Seguridad Brasil no votase a España como miembro no permanente del mismo. Gesto a su vez respondido por España con la no asistencia a toma de posesión de la presidenta Dilma Rousseff, en su segundo mandato, de ningún alto cargo político español.

Otra cosa diferente son las relaciones económicas entre los dos países, que tienen una gran importancia para ambos, por los intereses en juego en las mismas, y que gozan de una buena salud.

e) Finalmente hay que mencionar el desarrollo económico que ha conocido América Latina, en los últimos años, que le ha permitido afrontar la crisis económica global en la que nos encontramos. Hablamos en general, pues hay excepciones muy notables entre los países latinoamericanos.

---

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado y amplio de la difícil relación política Brasil-España en América Latina, véase: Arenal, C. del: "Brasil, las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina", *Documentos CIDOB América Latina*, nº 39 (diciembre 2013).

La actual crisis económica, aunque se ha dejado sentir en América Latina lo ha hecho en mucho menor medida que en otras regiones y países. En todo caso, la región, al contrario de lo que sucedió con crisis anteriores, ha demostrado su capacidad de resistencia a la misma. Se trata, además, de una crisis exógena a la región, que ha cogido a la mayor parte de los países latinoamericanos con los deberes hechos, con una situación económica relativamente sólida, tasas de crecimiento importantes, unas finanzas en orden y fuertes reservas de divisas.

Todo ello ha cambiado la percepción de América Latina en el mundo y su peso en el escenario global. La región, con la excepción de algunos países, se ha ganado el respeto por su previsibilidad y su estabilidad y los Estados latinoamericanos, en su diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales con objeto de mejorar la gobernanza global.

Con todo en los últimos tiempos, no se puede desconocer que la crisis y algunas de sus consecuencias han empezado a afectar en general a los países latinoamericanos, reduciendo notablemente su ritmo de crecimiento y planteando interrogantes crecientes en cuanto al futuro.

Por otro lado, no olvidemos, que, más allá de los cambios en el escenario latinoamericano, al que nos acabamos de referir, el escenario ibérico también ha cambiado significativamente y con ello las relaciones de España y Portugal con América Latina, incidiendo, como es lógico, en la política iberoamericana y en las Cumbres. Los principales cambios a destacar en el escenario ibérico serían los siguientes:

a) En primer lugar, España y Portugal, sumidos en una profunda crisis económica global, que exige especiales medidas de ajuste presupuestario, han visto como se reducía su protagonismo y peso internacional, y con ello han prestado una menor atención a sus relaciones políticas con América Latina. Nos encontramos, en este sentido, con una pérdida de perfil político, que no económico, en la relaciones con esa región, que ha incidido negativamente no sólo en las relaciones bilaterales sino también en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas.

España ha sido tradicionalmente la principal impulsora de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, este impulso, que tiene consecuencias positivas y negativas para las mismas, ha perdido fuerza en los últimos años, lo que, unido a la pérdida de interés de los países latinoamericanos por las mismas, ha conformado un panorama problemático de cara al futuro. Se ha producido la paradoja de que, si, por un lado, se ha debilitado la política iberoamericana y el papel de España en las Cumbres, sin embargo, por otro, no ha disminuido la marcada españolización de las mismas, pues no se ha incrementado, sino que más bien ha disminuido, el interés de los demás países iberoamericanos, continuando por parte de los mismos la identificación de las Cumbres como un proyecto de España. La fuerte españolización que caracteriza a las Cumbres tiende a ser percibida cada vez más como un elemento que distorsiona el funcionamiento de ese foro de diálogo y concertación política y de cooperación multilateral.

Desde hace años, los gobiernos españoles, por distintas razones, no sólo no han sido capaces o no han sabido desarrollar una política ambiciosa y activa, en términos políticos, respecto de América Latina, perdiendo España imagen y protagonismo político en la región, sino que además no han sabido avanzar en el proceso de iberoamericanización de las Cumbres para hacerlas, en el actual contexto, más asumibles por los países latinoamericanos.

b) El segundo cambio en el escenario ibérico se refiere a la creciente europeización de la política exterior española, como consecuencia, entre otras razones, de la crisis económica global, que ha obligado a prestar una mayor atención a las relaciones con la UE.

Una mayor atención que no se ha traducido en un mayor protagonismo en el seno de la misma. En la UE hace tiempo que hemos perdido iniciativa, que vamos a remolque, que estamos a la defensiva, que carecemos de protagonismo activo y de peso, en el complejo y amenazado proceso de integración europea. Esto, además, debilita la posición de España en América Latina.

En todo caso, cada vez es más acentuada la percepción por parte de los países latinoamericanos de que España es fundamentalmente Europa y no América o, con otras palabras, de que en América Latina es un simplemente un actor extrarregional. Es decir, se debilita el sentimiento de existencia de una Comunidad Iberoamericana entre las dos orillas del Atlántico, que había sido un activo clave en la política iberoamericana y en las Cumbres.

La europeización de la política exterior española y las crecientes contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad, que siempre se solucionan a favor del primero, unido a la pérdida de perfil de la política iberoamericana, actúan, ante los ojos de los latinoamericanos, en el sentido de situar cada vez más claramente a España en la posición de un actor externo con intereses en la región. Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos, que son una realidad innegable, sin embargo, tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, imponiéndose con fuerza los intereses en esas relaciones, que se entiende por los países latinoamericanos que pueden gestionarse mejor en términos bilaterales que propiamente iberoamericanos.

Con ello, la política iberoamericana pierdo peso y perfil político, así como se debilitan las señas de identidad histórica y las Cumbres, con una agenda que sólo secundariamente atiende los intereses claves que están en juego entre España y los países latinoamericanos, pierden significado y sentido para la mayor parte de los países latinoamericanos.

Lo anterior se acentúa si tenemos en cuenta que cada vez América Latina necesita menos a España, en términos políticos, como consecuencia de la globalización y de la afirmación por los países latinoamericanos de políticas exteriores más autónomas, respecto de los actores extrarregionales tradicionales, y más diversificadas, a raíz de la irrupción, como hemos apuntado, de otros actores nuevos en la región.

A la vista de todos los hechos anteriores, no puede extrañar, por lo tanto, que se perciba un claro agotamiento en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y un creciente distanciamiento de algunas países latinoamericanos respecto de las mismas, como se ha reflejado en las últimas Cumbres Iberoamericanas.

En definitiva, en América Latina, con un escenario muy diferente al del pasado el peso, influencia y protagonismo de España, al menos en el ámbito intergubernamental, tanto bilateral como regional, ha alcanzado unas cotas mínimas en relación a lo logrado en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Es urgente una redefinición a fondo de la política iberoamericana de España.

### 3. ARTÍCULOS:

## ESCISIONES Y AMENAZAS EN EL MOVIMIENTO INDÍGENA BOLIVIANO: EL ETNONACIONALISMO Y EL ETNOTERRORISMO<sup>2</sup>

*RIFTS AND THREATS IN THE BOLIVIAN INDIGENOUS MOVEMENT:  
ETHNONATIONALISM AND ETHNOTERRORISM*

Alfonso Zurita<sup>3</sup>

#### RESUMEN

Desde la victoria en 2005 en Bolivia del Movimiento al Socialismo (MAS), representado por Evo Morales, el país lleva encauzado, en un proceso de transformación política y social conocido oficialmente como el “proceso de cambio”. No obstante, cabe destacar que siguen prevaleciendo divisiones sociales y regionales profundas, que posiblemente representen la causa principal de conflictos futuros. Mientras que los dos movimientos indígenas más amplios e importantes del país, los Quechua y los Aymará y sus vertientes políticas, representadas por el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), tienen motivaciones y discursos políticos diferentes, también tienen muchas rivalidades marcantes. A pesar de todos los cambios políticos, económicos y sociales en Bolivia, el contexto de socialización y etnización nacional todavía es muy débil y sensible. En él, existen varios elementos o “fenómenos” negativos principales que mantienen la esfera social fragmentada y que están afectando muy negativamente la buena evolución del proceso de construcción y formación de identidad nueva: el etnonacionalismo y el etnoterrorismo. La evolución negativa de esos dos elementos, sobre todo la del etnoterrorismo, podrían llegar a incluso amenazar la seguridad nacional. Los casos crecientes de etnoterrorismo, han llegado a incluso afectar a las

---

<sup>2</sup> Artículo recibido el 27 de octubre de 2014 y aprobado el 27 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> Estudió la carrera de Ciencias Políticas en la Universidad de Sussex y después realizó un Programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Economía en la Universidad Johns Hopkins, Paul H. Nitze Facultad de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS). Desde 2007, trabaja para la Fundación BBVA como colaborador. Tiene una serie de publicaciones en temas políticos, económicos y sociales.

más altas esferas del poder y hasta provocado la formulación de posibles escenarios ficticios de seguridad nacional étnica y estrategias para la manutención del orden étnico.

Todos esos elementos negativos tienen que solucionarse si es que se espera una buena y equitativa evolución multiétnica.

### **ABSTRACT**

Since the victory in 2005 in Bolivia of the Movimiento al Socialismo (MAS), represented by Evo Morales, the country is immersed in a process of political and social transformation known officially as the "process of change". However and notwithstanding, there still prevail deep social and regional divisions, which possibly represent the main cause of future conflicts. While the two largest and most important indigenous groups of the country, the Quechua and the Aymara and their political orientations, represented by the MAS and the Indigenous Pachakuti (MIP), have different motivations and political discourses, they also have many pronounced rivalries. Despite all the political, economic and social changes in Bolivia, the context of national socialisation and ethnisation is still very weak and sensitive. Within it, there are several main negative elements or "phenomena" that keep the social sphere fragmented and that are affecting negatively the good evolution of the process of construction and formation of new identity: ethnonationalism and ethnoterrorism. The negative progression of those two elements, especially that of ethnoterrorism, could even threaten national security. The increasing cases of ethnoterrorism, have even affected the highest echelons of power and led to the formulation of possible fictitious ethnic national security scenarios and strategies for the maintenance of ethnic order. All those negative elements have to be taken care of if a fair and equal multiethnic evolution is expected.

**KEYWORDS:** Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), process of change, Quechua, Aymara, Ethnonationalism, Ethnoterrorism.

**PALABRAS CLAVE:** Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), proceso de cambio, Quechua, Aymara, Etnonacionalismo, Etnoterrorismo.

**Sumario: I. Introducción II. El Etnonacionalismo III. El Etnonacionalismo en Bolivia IV. El Etnoterrorismo V. El Etnoterrorismo en “Áreas no-Gobernadas”: Dilemas de Seguridad y Estrategias para Combatir el Etnoterrorismo VI. Conclusión**



\* \* \*

## I. Introducción

Desde finales del Siglo XX, tanto la teoría como la mentalidad de las relaciones internacionales en general, están experimentando una transición del antiguo Realismo tanto Clásico como Estructural político puro y duro al Pluralismo. En la práctica de las relaciones internacionales, esos cambios se pueden ver reflejados en la reestructuración sistémica (o del sistema internacional) que está teniendo lugar a causa de la transformación progresiva del rígido orden mundial bipolar dinamizado y gobernado por el Realismo, a un nuevo sistema internacional multipolar Pluralista e interdependiente. Ese nuevo sistema multipolar, está formado por organizaciones internacionales y regionales representando los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de diferentes comunidades de estados.<sup>4</sup> La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la Asociación de Naciones del Sud-Este Asiático (ANSEA), constituyen ejemplos prominentes de ese esquema de dispersión representativa en el sistema internacional. En consecuencia, al mismo tiempo, las fuerzas y corrientes del globalismo y el creciente flujo de intereses pluralistas-interdependientes, han tanto intensificado y aumentado la positiva interacción entre el sector público y el sector privado internacional, regional, y nacional, como generado por todo el mundo y sobre todo en regiones tan importantes para el equilibrio mundial en términos geográficos, de seguridad, políticos, económicos y sociales, como América Latina y el Caribe (ALC), el surgimiento gradual de procesos de integración al sistema internacional, como NAFTA, La Comunidad Andina de Naciones (CAN), MERCOSUR, CARICOM y MERCOSUR.<sup>5</sup>

Cuanto más nos adentramos en los caudales del Siglo XXI, las fuerzas y corrientes del globalismo y el creciente flujo de intereses pluralistas-interdependientes se ensanchan e intensifican cada día más. Mientras que el pluralismo cultural enmarca la diversidad mundial prevaleciente, las muchas y diversas culturas, el dialogo intercultural, lo multi-racial, lo multi-étnico, lo multi-indígena y lo multi-indianista, han devenido transcendentales para la buena consolidación de sociedades plurales y democráticas. En ese contexto, la democracia, los derechos humanos y los asuntos multiétnicos, indígenas e indianistas, siguen cogiendo más y más ímpetus y repercusión internacional. Desde 1950 más o menos, grandes y arduos debates académicos, jurídicos y políticos sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas permean la superficie del sistema internacional y fluyen con fuerza a través del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En el presente, el pluralismo cultural y sus cauces centripetales, representan y proporcionan respuestas y cursos de acción políticos y sociales a la diversidad cultural.

---

<sup>4</sup> VIOTTI, P.R. y KAUPPI, M.V. (Eds): *“International Relations Theory- Realism, Pluralism, Globalism”*, 2<sup>nd</sup> Edition., USA, 1993. Pgs. 35 a 449.

<sup>5</sup> Otras regiones de igual importancia esperando integración al sistema internacional son África, el Este de Europa, Oriente Medio y Asia.

Enfocando directamente sobre Bolivia, en diciembre del 2005, en un contexto de polarización política extrema y fuerzas políticas y sociales profundamente divididas, se celebraron elecciones generales.<sup>6</sup> La victoria del Movimiento al Socialismo (MAS), representado por Evo Morales, ha marcado la historia de Bolivia al igual que su historia política, siendo la primera vez que un partido político étnico o indígena es elegido por mayoría de votos para liderar el país. Desde que ganó las elecciones, el nuevo Presidente Evo Morales, dejó claro que consideraba el marco institucional establecido por gobiernos previos, exiguo y limitado y que su gobierno tendría como objetivo principal el atender las necesidades de las poblaciones nativas.<sup>7</sup>

Desde entonces, Bolivia lleva encauzada, aunque con algunas dificultades y divisiones internas, en un proceso de transformación política y social conocido oficialmente como el “*proceso de cambio*”. Dicho proceso se ha visto plasmado en la nueva Constitución boliviana de 2009, que estableció el “Estado Plurinacional de Bolivia”, con un ordenamiento jurídico pluralista y descentralizado que reconoce el derecho a la autonomía de los departamentos, municipios y comunidades indígenas que integran el país. Económicamente, Bolivia también ha substituido el Modelo Económico Neoliberal por el Modelo Económico Social, Comunitario, Productivo. La nueva situación política y económica es mucho más socialmente incluyente e integrante, en la cual participan ampliamente y profundamente todos los sectores de la sociedad.

No obstante, cabe destacar que siguen prevaleciendo divisiones sociales y regionales profundas, que posiblemente representen la causa principal de conflictos futuros.<sup>8</sup> Mientras que los dos movimientos indígenas más amplios e importantes del país, los Quechua y los Aymará y sus vertientes políticas, representadas por el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), tienen motivaciones y discursos políticos diferentes, también tienen muchas rivalidades marcantes.

A pesar de todos los cambios políticos, económicos y sociales en Bolivia, el contexto de socialización y etnización nacional todavía es muy débil y sensible. En él, existen varios elementos o “fenómenos” (negativos, naturalmente) principales que mantienen la esfera social fragmentada y que están afectando muy negativamente la buena evolución del proceso de construcción y formación de identidad nueva: el étnonacionalismo y el étnoterrorismo. La evolución negativa de esos dos elementos, sobretudo la del étnoterrorismo, podrían llegar a incluso amenazar la seguridad nacional.

---

<sup>6</sup> Comisión Europea: “*Bolivia- Documento de Estrategia País 2007-2013*”, pg 8.  
<http://www.delbol.ec.europa.eu/sp/documentos/Bolivia%20CSP%202007-2013%20ES-final.pdf>

<sup>7</sup> Ibid, pg 5.

<sup>8</sup> Oficina de Información Diplomática. Ficha País. España. Enero 2013. “*Bolivia. Estado Plurinacional de Bolivia*”, pg. 2.  
[http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Bolivia/ficha/Documents/BOLIVIA\\_FICHA%20PAI S.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Bolivia/ficha/Documents/BOLIVIA_FICHA%20PAI S.pdf)

Los casos crecientes de étnoterrorismo, han llegado a incluso afectar a las más altas esferas del poder y hasta provocado la formulación de posibles escenarios ficticios de seguridad nacional étnica y estrategias para la manutención del orden étnico. Todos esos elementos negativos tienen que solucionarse si es que se espera una buena y equitativa evolución multiétnica.

En general, hay que tener muy en cuenta que el etnohistorial de las civilizaciones que han ocupado ALC, como la Maya y la Azteca en México y la planicie de América Central y la Inca-Aymará-Quéchuas de los Andes, junto con la etnografía actual, la pobreza y la exclusión social, han creado en Bolivia una sociedad o esfera social-cultural étnica-indígena muy extensa, densa y compleja. Una esfera social, que a causa de la amplia y profunda diversidad de los grupos multiétnicos-indígenas de identidades tan dispersas que la forman, sigue muy fragmentada e inmersa todavía en las primeras fases de un proceso de construcción y formación de identidad étnica-indígena nacional muy frágil, amplio, profundo y duradero.

Mientras que el etnonacionalismo sigue bullendo a través del espíritu confrontacional latente entre el MAS y el MIP, también siguen existiendo divisiones políticas entre el occidente andino y el oriente subtropical. Lo que es peor, es que desde la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bolivia está experimentando tanto un surgimiento gradual y progresivo de nuevos tipos de izquierda extrema ultra-radical y fundamentalista multiétnica/indígena, como la ejecución por su parte de más y más diferentes tipos de ataques terroristas de naturalezas distintas: anti-globalización/anti-sistema, separatistas/independentistas, anarquistas, religiosas y racistas, con fines étnico-indígenas. La evolución negativa de esos grupos y ataques terroristas está viendo el nacimiento de un tipo de terrorismo étnico-indígena nuevo, el cual el propio autor del presente artículo, (uno mismo- Yo), ha clasificado, categorizado, definido y denominado como: *“Etnoterrorismo: terrorismo en ALC de izquierda extrema ultra-radical fundamentalista-indígena – del tipo de naturaleza que sea – anti-globalización/anti-sistema, separatista/independentista, anarquista, religioso o racista – con fines étnicos-indígenas-indianistas”*.

## II. El Etnonacionalismo

El nacionalismo étnico, etnicismo o etnonacionalismo, es un tipo de nacionalismo bajo el cual la “nación” está definida en términos de etnicidad. Los nacionalistas étnicos o etnonacionalistas, parten de la premisa principal que *“las naciones son definidas por una herencia compartida, que normalmente incluye un idioma común, una fe común y un ancestro étnico común”*.<sup>9</sup> La misma, también incluye ideas de una misma cultura compartida por ancestros y miembros de un grupo, al igual que un idioma común.

---

<sup>9</sup> Traducido del inglés. Wikipedia. The Free Encyclopedia. *“Ethnic Nationalism”*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_nationalism](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_nationalism)

Aun así, se diferencia de definiciones culturales puras de “la nación” (las cuales permiten que las personas se conviertan en miembros de una nación por asimilación cultural) y definiciones lingüísticamente puras (las cuales perciben a “la nación” como toda parlante de un idioma específico o único).<sup>10</sup>

El eje de rotación político principal del etnonacionalismo, es que los grupos étnicos pueden ser identificados con claridad y que cada uno de ellos tiene el derecho a la auto-determinación. Las demandas del derecho a la autodeterminación varían desde demandas de un estado soberano separado de esa sociedad, a demandas de una entidad autónoma separada de esa sociedad, a demandas de cuerpos de auto-regulación administrativa en una sociedad ya establecida.<sup>11</sup>

El nacionalismo étnico es frecuentemente contrastado con el nacionalismo cívico. Mientras que por un lado el nacionalismo étnico define la afiliación o pertenencia a una nación en base a la descendencia o herencia – a menudo también basada en consanguinidad o afinidad, - por otro lado el nacionalismo cívico la define en términos de afiliación política. Por eso mismo, en tanto que estados-naciones con tradición fuerte de nacionalismo étnico tienden a definir la nacionalidad por medio de “*jus sanguinis*” (la ley de sangre, de descendencia de una persona de esa nacionalidad), países con tradición fuerte de nacionalismo cívico tienden a definir más la nacionalidad o la ciudadanía por “*jus soli*” (la ley de suelo, de nacimiento en el estado-nación). El nacionalismo étnico enfatiza más sobre la descendencia común que sobre la lealtad a ideales cívicos y tradiciones culturales. Al mismo tiempo que el nacionalismo étnico es exclusivo, el nacionalismo cívico es inclusivo.<sup>12</sup> Mientras que en Europa el nacionalismo étnico se ha revelado más notoriamente en la antigua Yugoslavia, Kosovo, Serbia-Herzegovina y Croacia por su descendencia a guerras interétnicas sangrientas, en América Latina el etnonacionalismo prevalece destacadamente en América Central y en América del Sur. Sobre todo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú.

En ALC, sobretodo en algunos países de América Central y América del Sur, la salud de la democracia, el respeto por los DDHH y la estructura de algunas naciones-estados, al igual que su viabilidad institucional futura, están siendo amenazados por el surgimiento de personas indígenas como nuevos actores políticos clave. No es de extrañar, considerando la legacía de siglos de colonización que han causado tanta discriminación, pobreza y la pérdida de control de sus tierras, recursos naturales y tradiciones a tantos Indios de América Central y del Sur.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* Heródoto fue el primero que definió las características principales de la etnicidad en su definición de la identidad griega, la cual lista la pertenencia a una misma consanguinidad, el hablar un mismo idioma y el compartir cultos y costumbres de los mismos hábitos o vida. *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

De las personas más marginadas del planeta, sus exigencias de más inclusión y control de su destino, están siendo apoyadas por el “*reconocimiento sin precedentes*” del estatus y de los derechos indígenas. Todo ello, es el resultado directo de las posibilidades brindadas por la internacionalización de foros no estatales, como las ONGs. En paralelo, al tiempo que activistas indígenas y sus aliados se oponen férreamente al proceso de globalización y su consecuente “*flujo constante de personas, capital, armas e ideas*”, el fenómeno también ha tenido el doble efecto de disminuir el rol y la importancia de estados y de doblegar las exigencias indígenas de recibir sus servicios críticos.<sup>13</sup>

Todavía quedan por ver cuestiones bastante cruciales relacionadas con si es que y como exactamente, se van a poder incorporar los desafíos presentados por la movilización India pacíficamente y productivamente a una inclusión política y un desarrollo económico más equitativos. Tampoco se puede verdaderamente predecir, si es que se van a poder contener todos esos desafíos dentro de los límites de las naciones-estados, que en su mayoría, fueron diseñadas y establecidas hace doscientos años por elites no-Indias exclusivistas<sup>14</sup>. Otros casos y experiencias históricas del nacionalismo, como en Europa y Asia, nos hacen seriamente reflexionar sobre el tipo de riesgos y amenazas que el activismo indígena representa para la nación-estado, especialmente en la región Andina.<sup>15</sup> ¿Podrán ser canalizados a través de una ciudadanía plurinacional, multiétnica, multicultural y activa o representan fuerzas centrífugas futuras que desgarrarán el frágil consenso construido alrededor de gobiernos democráticos?<sup>16</sup>

*“El nacionalismo...no hace fácil las relaciones de diferentes grupos en áreas mixtas. Puesto que advoca una redefinición de fronteras y una redistribución del poder político para conformar las exigencias de una nacionalidad en particular, tiende a interrumpir cualquier equilibrio que se haya conseguido entre diferentes grupos, para reabrir cuestiones ya establecidas y reanudar luchas”.*<sup>17</sup>

En América Central y del Sur, el nuevo ‘protagonismo’ étnico político sin precedentes junto con el activismo indígena actual, están seriamente alterando el estatus-quo regional. Por un lado, la vitalidad extraordinaria del activismo indígena, ofrece a la agenda indígena la gran oportunidad de ser incorporada a la política constitucional en vez de a la política ideológica. De esa manera, la franquicia democrática liberal también tiene la oportunidad de expandir, en vez de solo crear más grupos de ganadores y perdedores.

---

<sup>13</sup> MILLET, R., HOLMES J., PEREZ, O. (Eds): “*Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*”. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2009. Pgs, 211-213.

<sup>14</sup> VAN COTT, D.L.: “*Radical Democracy in the Andes*”. 1<sup>st</sup> Edition. United Kingdom. 2008. Pg. 175.

<sup>15</sup> MILLET, R., HOLMES J., PEREZ, O. (Eds): “*Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*”. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2009. Pgs, 211-213.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Traducido del inglés. *Ibíd.*, pg 211.

Aun así, por otro lado, junto con esa oportunidad también coexiste el riesgo de que la renegación de estructuras políticas y sociales excluyentes e inútiles, junto con el revivir de disputas históricas más la recolección fresca de viejas humillaciones, pueda todo acabar en un conflicto indígena intratable y sin tregua.<sup>18</sup>

Mientras que ALC tiene que recordar que en las sociedades profundamente divididas por líneas étnicas, el establecimiento o mantenimiento de la democracia no es un resultado ni predestinado, ni siquiera necesariamente probable, lo que sin duda alguna está ocurriendo en la región y otras sub-regiones es que está habiendo un movimiento (todavía poco estructurado, pero con mucho ímpetus) hacia un etnonacionalismo irredentista y absolutista.<sup>19</sup>

### III. El Etnonacionalismo en Bolivia

El etnonacionalismo en Bolivia, se manifiesta y palpa notoriamente a través de la escisión interna en el movimiento indígena nacional, entre los indianistas incluyentes y los indianistas excluyentes que rechazan radicalmente cualquier tipo de asociación con agentes no-indígenas. Mientras que unos miran hacia el pasado otros enfocan hacia el futuro. Desde 1970 y el nacimiento del Katarismo, el antagonismo, la rivalidad y la confrontación latente entre las dos fuerzas y corrientes étnicas-indígenas-indianistas más amplias, profundas y potentes de Bolivia, los Quechua y los Aymará, se refleja marcadamente en sus creencias e ideologías, y sobre todo, en las divergentes estrategias de los discursos políticos del MAS y del MIP.

Tanto la ideología del MAS como la del MIP incluyen todos los componentes típicos del nacionalismo: la humanidad está dividida naturalmente en naciones; cada nación es internamente homogénea, con una identidad definida por las características étnicas que las diferencia de otras naciones; la libertad de una persona y su existencia auténtica dependen de su identificación con una nación; la lealtad a la nación de uno tiene prioridad sobre la lealtad a clase social u otros grupos; una nación solo es libre de desarrollarse si controla su propio estado soberano e independiente; el estado debería servir los intereses de la nación, su lenguaje y su cultura; el mundo entero solo será libre y estará en paz cuando todas las naciones sean libres e independientes.<sup>20</sup>

No obstante, en cuestión de etnonacionalismo puro y duro - de base ideológica - a pesar de que el MAS y el MIP comparten similitudes como el anti-neoliberalismo, la defensa de la autonomía, de los recursos y de los lenguajes indígenas, divergen radicalmente en aspectos mucho más trascendentales. Principalmente, en los factores

---

<sup>18</sup> *Ibíd*, pgs, 211-213.

<sup>19</sup> *Ibíd*.

<sup>20</sup> GUELKE, A (Ed). *"The Challenges of Ethnonationalism. Case Studies in Identity Politics"*. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2010. Pg, 29.

influyentes en la formación de su identidad individual y homogénea y consecuentemente y por ende, en sus propuestas de proyectos nacionales.<sup>21</sup>

Por un lado y en primer lugar, para el MAS los efectos del colonialismo se perciben a través de la perspectiva *'boliviana'*, es decir, Bolivia ha sido vendida, dividida y suprimida. El neocolonialismo ha demolido al estado nacional boliviano. Por otro lado, para el MIP la cultura de las personas blancas (el *'q'ara'*) desnaturalizó a la nación indígena y arrasó con la herencia nacional original India (por *'India'*, se refiere a Aymará estrictamente). Al tiempo que por una pendiente, con el nacionalismo inclusivo *'boliviano'* del MAS, los propios grupos étnicos forman el núcleo del gran proyecto de *'re-fundación'* de la nación boliviana para el bien de todos los bolivianos, por otra pendiente, el nacionalismo exclusivo estrictamente *'Aymará'* del MIP, aborrece y rechaza al pueblo blanco, el hecho que Bolivia es una nación y avoca la reconstrucción del *'Quyasuyu'* (nombre de la región durante el imperio incaico), de *'Las Dos Bolivias'*.<sup>22</sup>

Por otro lado y en segundo lugar, esas identidades y mentalidades diferentes se traducen también en sus ideologías y alternativas de marcos políticos en torno al concepto de nación, la forma de democracia, la justicia social y el ecologismo. (Por favor, ver Figuras 1 y 2 en las páginas siguientes). En relación con el concepto de nación y para que Bolivia se reconozca como una nación culturalmente y lingüísticamente pluralista, el MAS ha asentado las bases estructurales alrededor de un *'estado multinacional'*, una *'república democrática pluralista'*. Su objetivo principal es la construcción de una nación boliviana nueva basada en el *'diálogo entre culturas'*, la *'interculturalidad'* y la redistribución de la riqueza interterritorial. Por lo contrario, el multiculturalismo del MIP se basa simplemente en grupos de comunidades separadas y encerradas en sí mismas.<sup>23</sup>

---

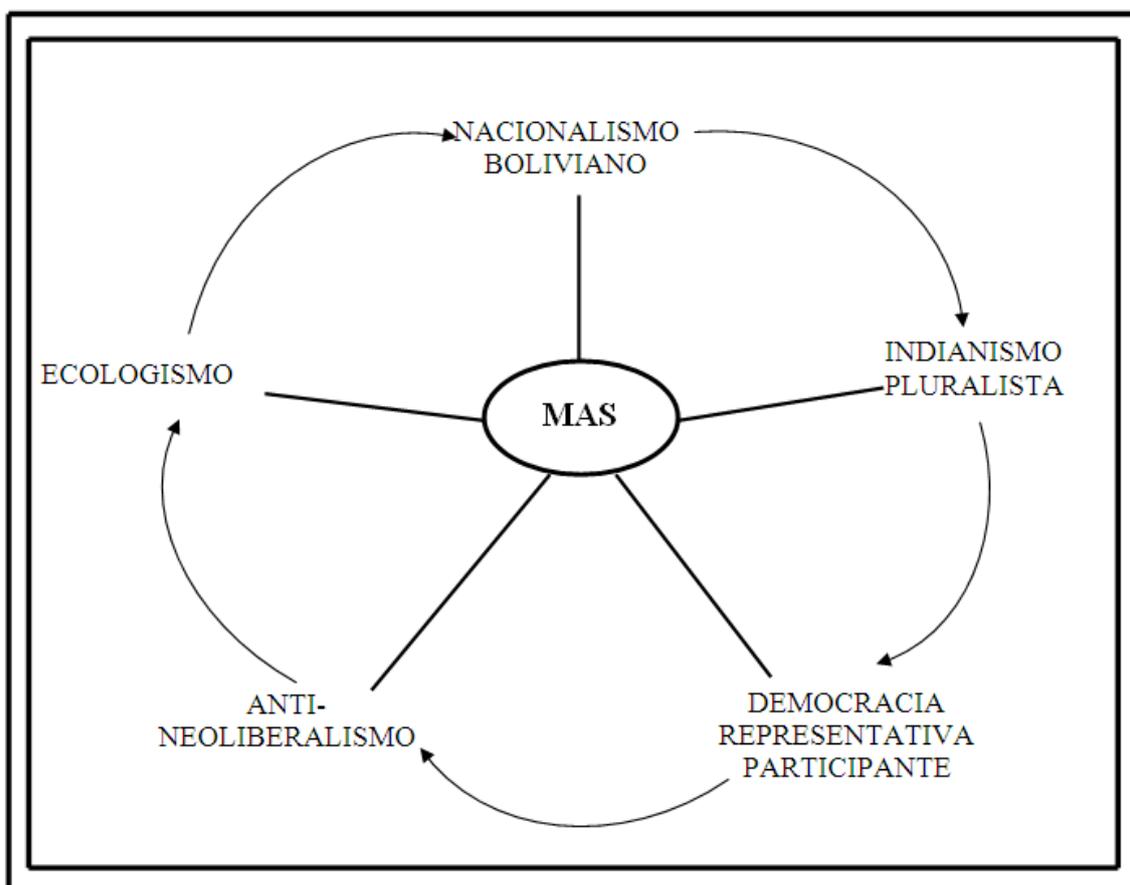
<sup>21</sup> *Ibíd.*, pgs, 29-33.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pgs, 35-36.

**FIGURA 1**

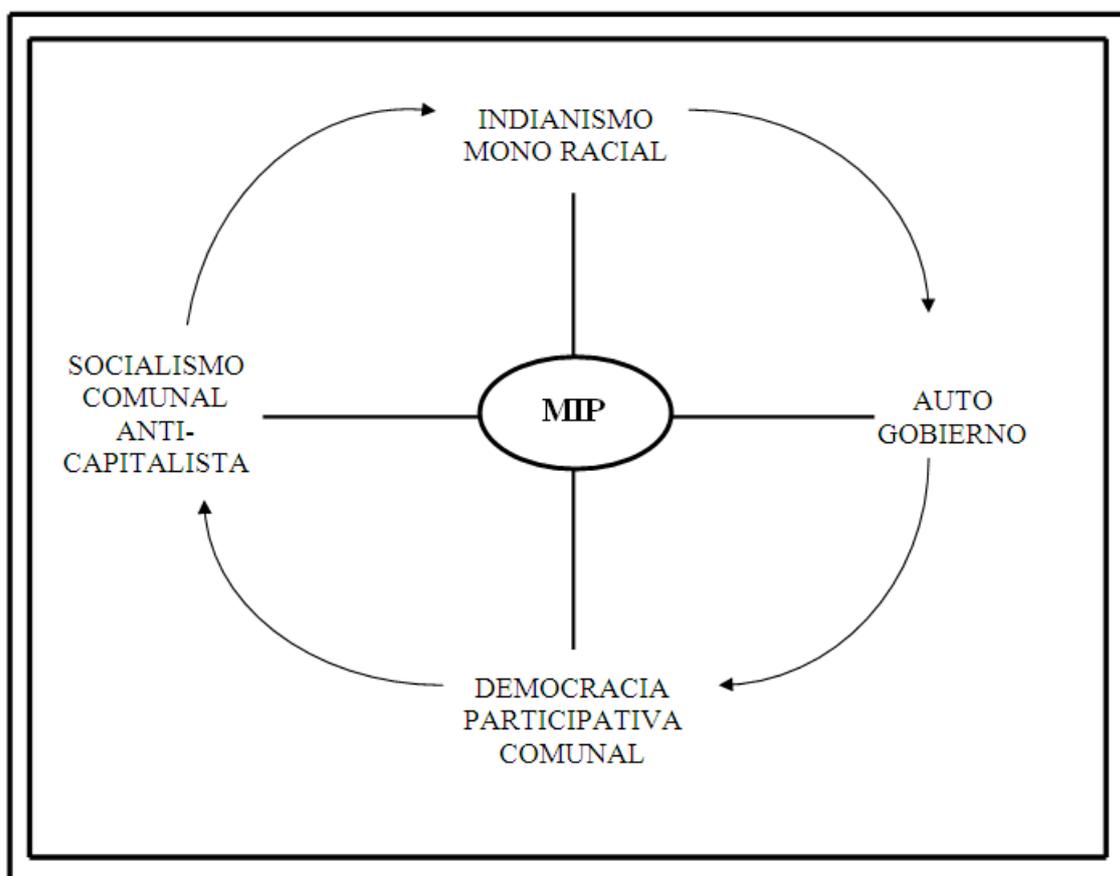
**DIMENSIONES DEL DISCURSO POLÍTICO DEL MAS**



Fuente: GUELKE, A (Ed). *"The Challenges of Ethnonationalism. Case Studies in Identity Politics"*. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2010. Pg, 35.

**FIGURA 2**

**DIMENSIONES DEL DISCURSO POLÍTICO DEL MIP**



Fuente: *Ibíd.*

En conexión con la forma o tipo de democracia, con el establecimiento por parte del MAS de la autonomía y auto-gobierno de las comunidades indígenas en sus propios territorios, también se ha establecido una especie de mezcla de democracia de tres tipos: democracia representativa; democracia participativa mediante referendos, plebiscitos, iniciativas personales y el poder otorgado a la gente de revocar los poderes gubernamentales; la democracia indígena tradicional, con sus formas de elección y toma de decisiones. El marco del MAS, ha asegurado un contexto legal muy flexible e impulsado desde abajo para la descentralización, al igual que una muy e innovadora articulación *‘orgánica’* entre el partido político y las bases de los movimientos de la sociedad civil. En contraste, la idea del MIP postula un retorno a formas de gobierno comunales tradicionales.<sup>24</sup>

En vínculo con la justicia social, el objetivo del MAS es conseguir solidaridad, justicia social y una economía al servicio de los bolivianos. La soberanía nacional y la democracia pluralista, han asegurado la nacionalización de los recursos para una buena y equitativa redistribución de la riqueza. A ese espíritu social y tipo de *‘estado de bienestar’*, el MIP lo critica y tacha como una mera *‘democracia social’*: una *‘economía social comunal’*, con oportunidades para la empresa privada y para un capitalismo nacional anti-neoliberal, un *‘capitalismo Andino’*.<sup>25</sup>

Por último, en asociación con el ecologismo, el objetivo principal del MAS es el vivir en armonía con el medio ambiente. Recobrar *“el respeto fraternal mutuo entre los habitantes de Bolivia y la madre naturaleza”*.<sup>26</sup> La nacionalización de los recursos naturales, ha sellado la nacionalidad boliviana que reconoce el medioambiente y la biodiversidad de Bolivia como *“parte de la nación original y por ende de la Pachamama y del Pacha”*.<sup>27</sup> La naturaleza y la comunidad son consideradas como una sola entidad sosteniendo a la nueva Bolivia, re-fundada sobre la base étnica-indígena, como nación plural que disfruta un nuevo modelo de desarrollo sostenible. El estado consulta con los pueblos indígenas sobre la utilización de la tierra y recursos ecológicos. En divergencia, la propuesta del MIP ignora todo lo que no sea Aymará. Busca *“recuperar la herencia nacional Aymará nacional”*<sup>28</sup> y construir *“la nueva tierra Quyasuya”*. La propuesta del MIP aspira a la erradicación del *‘sistema blanco’* por medio de: un Indianismo uni-racial para limpiar la mente India de la ideología occidental, restaurar la filosofía India y separar la esfera India del resto de Bolivia, defender anti-capitalista del *‘sistema productivo Indio’*, un sistema social comunal que reinstaure *‘técnicas ancestrales de producción’*, junto con la negación y rechazo total de la nueva Bolivia re-fundada, por otro tipo de *‘democracia comunal’*.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibíd*, pg, 36.

<sup>25</sup> *Ibíd*, pg, 37.

<sup>26</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*.

<sup>27</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*.

<sup>28</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*.

<sup>29</sup> Traducido del inglés. *Ibid*, pgs, 37-38.

Concluyendo, queda bastante claro que tanto las bases ideológicas como las propuestas de proyectos nacionales del MAS y del MIP difieren bastante. Representan las diferentes alternativas indígenas que tanto en sus programas como en sus objetivos, definen y diferencian claramente los *`amigos de los enemigos´*, al igual que a la colectividad que *`debe´* ver el nacimiento de la nueva nación boliviana. Por una vertiente, el nacionalismo plural e incluyente del MAS ha concentrado a grupos sociales diversos en un nuevo proyecto nacional todo-incluyente y todo-participativo para Bolivia. Por otra vertiente, el etnonacionalismo Aymará radical del MIP, ha generado una corriente de antagonismo puro y duro, de exigencias y demandas de lo interno y de definición de fronteras raciales y xenófobas.<sup>30</sup>

La política indígena del Presidente Morales está considerada por muchos indígenas mismos, como poseedora de un simbolismo mucho más amplio que la simple atracción indígena. Se la ha incluso denominado como una especie de *`Neo-indigenismo´*. El MAS:

*“no promueve un proyecto separatista étnico-nacional; en cambio, utiliza la formación de coaliciones regionales, nacionales e internacionales para equiparar las cuestiones indígenas con las no-indígenas a través de analogías políticas resonantes que enmarquen la crisis nacional de Bolivia de legitimidad política, en términos de derechos indígenas, mientras que hace causa común con diversos sectores populares urbanos que, si no indígenas, reconocen su patrimonio cultural como fondo crucial para su propia lucha contra la marginación ...*

*Para el MAS, la "autodeterminación" abarca mucho más que simplemente "autodeterminación indígena".<sup>31</sup>*

En gran contraste y desafío, el 11 de marzo de 2011, seguidores del MIP dieron uno de los muchos ciclos de conferencias que llevan a cabo, titulado: *“Movimientos Kataristas e Indianistas como Proyectos Alternativos de Estado y de Sociedad”*.<sup>32</sup>

#### **IV. El Etnoterrorismo**

La violencia étnica, terrorismo-étnicamente-motivado o terrorismo étnico, se refiere a la violencia inducida por el conflicto étnico y el odio racial. Normalmente, a la violencia étnica se le relaciona con la violencia política y cuando políticamente conveniente u oportuno, los términos suelen ser o intercambiables o utilizados como pretextos para ellos mismos. La violencia étnica suele ser un término todo-circundante

---

<sup>30</sup> *Ibíd*, pg, 39.

<sup>31</sup> Traducido del inglés. MILLET, R., HOLMES J., PEREZ, O. (Eds): *“Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?”*. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2009. Pg, 221.

<sup>32</sup> Instituto de Ciencia, Economía, Educación y Salud (ICEES). *“Movimientos Kataristas e Indianistas como Proyectos Alternativos de Estado y de Sociedad”*.  
<http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/katarista.html>

para la violencia causada por tensiones étnicas o racistas. A veces, a la violencia por motivos políticos se le asocia o clasifica junto a la violencia étnica. La violencia étnica suele ser el resultado directo de la resolución no-pacífica de conflictos étnicos. No obstante, se tiene que discernir entre situaciones violentas entre grupos étnicos y la violencia étnica en sí. Si el arquetipo de violencia tiene motivos políticos, no se le considera violencia étnica.<sup>33</sup>

La violencia étnica posee una gama de causas y soluciones posibles muy amplia y diversa. En general, el Instituto de Sistemas complejos de Nueva Inglaterra, ha demostrado que la violencia suele ocurrir en casos cuando los grupos étnicos están mezclados solo en parte, es decir, cuando no están lo suficientemente separados distintivamente para evitar o reducir el contacto entre ellos o cuando no están lo suficientemente mezclados para establecer vínculos comunes. *“La violencia normalmente ocurre cuando un grupo es lo bastante grande como para imponer normas culturales en espacios públicos, pero no lo bastante grande como para evitar que esas normas sean rotas. Usualmente, esto ocurre en lugares donde las fronteras entre grupos étnicos o culturales no están claramente definidas”*.<sup>34</sup> De igual forma, también proyecta que a nivel sistémico, las razones principales para que tensiones étnicas culminen en violencia étnica, son una sociedad heterogénea y la falta de poder para evitar que haya luchas entre sí.<sup>35</sup>

Otras teorías incluyen: que la proximidad entre grupos étnicos y el sentimiento de inseguridad y desconfianza que pueda surgir entre ellos, puede resultar en violencia étnica, conllevando a la negación de la coexistencia pacífica con otros grupos étnicos; que el deseo de aliviar necesidades personales, sin causar daño al grupo propio, puede acarrear resultados violentos puesto que aunque a través del tiempo haya cambios de identidad individuales, las emociones que usualmente causan tensiones étnicas son el temor, el rencor, la cólera y el odio, y por tanto cuestiones emocionales profundas acabarían induciendo la necesidad de aliviarlas; que la unión de grupos para la protección de material acabe en violencia por el incumplimiento de uno de ellos; que la violencia étnica es causada por tensiones del pasado.<sup>36</sup>

Diferentes prototipos de violencia étnica tienen diferentes resultados finales, que en sus opuestos más extremos varían de genocidio a manifestaciones con disturbios. A menudo, la violencia étnica también es el resultado de disputas domésticas individuales simples convirtiéndose en conflictos de mayor escala.<sup>37</sup>

Algunos grupos de violencia étnica a través de los continentes del mundo incluyen los siguientes: en EEUU, La Orden y el Ku Klux Klan; en ALC, la Coordinadora Aruco

---

<sup>33</sup> Wikipedia. The Free Encyclopedia. *“Ethnic Violence”*.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_violence](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_violence)

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> *Ibíd.*

Malleco (CAM), el grupo terrorista Mapuche y el Guatemala Civil War; en Africa, el Genocidio de Ruanda y en Sur África el PLA; en Europa, grupos paramilitares Serbios como los Tigres Blancos de Arkan y la Ustase Croata; en Rusia, los Dashnaks, la EOKA y el Rusia Zarista.<sup>38</sup>

En paralelo a esa línea de pensamiento, en el libro “Studies in Conflict and Terrorism”, Daniel Byman, en su tan transcendental y afamado artículo sobre el tema, “La Lógica del Terrorismo Étnico”, proporciona un excelente marco de síntesis y análisis de tanto el razonamiento, el raciocinio y la lógica del terrorismo étnico, como de de una serie de medidas posibles para evitar la violencia étnica. En suma, para D. Byman,

*“El terrorismo étnico difiere considerablemente de la violencia llevada a cabo por motivos ideológicos, religiosos o financieros. Los terroristas étnicos a menudo buscan influenciar sus propias circunscripciones más que al país en general. Los terroristas étnicos a menudo buscan fomentar su propia identidad, en contraste a una identidad propuesta por el Estado.*

*Los terroristas étnicos a menudo ponen en sus objetivos a intermediarios potenciales, quienes si no, podrían comprometer asuntos de identidad. Un objetivo secundario de los ataques es crear un clima de miedo entre la población de un grupo rival.*

*El terrorismo étnico crea un problema difícil para el Estado: contramedidas convencionales pueden engendrar un apoyo más amplio para una insurgencia o movimiento separatista incluso cuando le ganan el pulso o derrotan a un grupo terrorista específico. Puesto que a las estrategias Estatales les suele salir el tiro por la culata, una estrategia ideal es obligar el “in-group policing” – alentar a étnicos moderados a través de zanahorias al igual que depalos para punir la actividad radical”.*<sup>39</sup>

Para Byman, el terrorismo étnico se define como violencia deliberada por un grupo étnico sub-nacional para promover su causa. Tal violencia suele buscar la creación de un Estado a parte o la elevación del estatus de un grupo comunal sobre otros. Mientras que el terrorismo étnico fomenta la identidad al igual que objetivos políticos corrientes, suele estar dirigido hacia objetivos simbólicos.

El terrorismo étnico se asemeja mucho al conflicto de guerrillas, y de hecho, es percibido por muchos de sus practicantes como un tipo de *“movimiento de proto-guerrilla”*.<sup>40</sup>

De acuerdo con Byman, el terrorismo cometido por grupos comunales diverge en tanto naturaleza como motivo del terrorismo perpetrado por grupos utópicos o de izquierda, ya que los últimos citan visiones más envolventes al justificar su violencia. Al tiempo que el terrorismo étnico enfoca sobre el estatus de un segmento específico de la población - no sobre toda la población - , también existen barreras a la pertenencia o asociación a grupos étnicos terroristas. El terrorismo étnico también difiere del terrorismo religioso, aunque la práctica suele nublar tales distinciones. En paralelo, el

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Traducido del inglés. “Studies in Conflict and Terrorism”. Volume 21, Issue 2. Daniel Byman, “*The Logic of Ethnic Terrorism*”. USA, 1998. Pg 149.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pg 151.

terrorismo étnico es mucho más nacionalista que el terrorismo religioso, el cual considera que asuntos de identidad dividen artificialmente a la comunidad de creyentes. De igual manera, el terrorismo étnico suele ser menos receptivo con conversos que el terrorismo religioso, a menos que la comunidad religiosa en cuestión esté/sea limitada. En las comunidades religiosas limitadas, el rol o función de la religión se convierte en comunal. Uno de los riesgos mayores existentes, es que algunos grupos étnicos terroristas evolucionen de un tipo de terrorismo a otro. Es decir, que grupos étnicos terroristas sean influenciados por doctrinas religiosas fundamentalistas. El coctel puede ser terriblemente explosivo!<sup>41</sup>

En relación con el razonamiento y la lógica del terrorismo étnico, Byman resalta como razones principales para que grupos étnicos emprendan cursos de acción terroristas, la creación de identidad, como *'fenómeno defensivo'* y para impactar contra poblaciones rivales.

En vínculo con la creación de identidad, Byman subraya que grupos étnicos terroristas comenzaran su lucha por medio del reforzamiento de la identidad étnica. En ese sentido, para los individuos, aspectos como el Estado, la región, la tribu, la secta y la familia se convierten en fuentes rivales de identidad. Puesto que para los terroristas étnicos, la etnicidad tiene que ser políticamente relevante para la más grande comunidad étnica, una de las exigencias más comunes de los terroristas étnicos es el idioma. Muchas aspiraciones a nacionalidad se basan en el idioma, y a través del idioma, elementos cruciales en las estructuras de identidades como la historia, mitos y la política, son formulados mantenidos y elaborados. El grupo que controla el lenguaje, controla la identidad.<sup>42</sup>

El terrorismo étnico suele buscar una identidad nueva y separada de la identidad propuesta por el Estado, e incluso a veces, por el grupo étnico dominante. La identidad étnica confirma su naturaleza distinta y rechaza otras identidades que políticamente la desafíen.

Cuando el terrorismo étnico tiene éxito, la cultura se convierte en aliada de la política. A pesar de que el acto terrorista en si no tenga éxito, sigue promoviendo los propósitos de la creación de identidad. La violencia y destrucción llaman la atención a temas de identidad y hacen más hincapié en la distinción entre *"nosotros"* y *"ellos"*.<sup>43</sup>

El terrorismo puede aumentar la identidad comunal incluso cuando pocos miembros apoyen la violencia política. Los terroristas étnicos tienen ventaja sobre otros terroristas ya que su discurso tiene vínculo y resonancia con algún grupo de gente preexistente bien definido. Por tanto, sus acciones son percibidas como actos legítimos de represalia o rebelión contra la represión, en vez de como actos de violencia

---

<sup>41</sup> *Ibíd*, pgs 151-152.

<sup>42</sup> *Ibíd*, pg 154.

<sup>43</sup> *Ibíd*.

esporádicos. Cuando la represión proviene de una población rival, la identidad étnica se definirá en oposición al Estado y a comunidades rivales.<sup>44</sup>

En relación con el terrorismo étnico como *'fenómeno defensivo'*, Byman acentúa que el terrorismo étnico también puede ser producido por el terrible rencor causado por la discriminación política, económica o cultural. La discriminación no solo impone dificultades tremendas sino que también simboliza la exclusión de algún grupo en particular del gobierno. La creación de identidad es la razón principal por la cual individuos culturalmente conscientes se convierten en terroristas, ya que temen que sus culturas y formas de vida van a ser solapadas por las rivales. La racionalización del terrorismo étnico se encuentra en la realidad misma: las culturas rivales siempre van a querer subordinar y discriminar a su gente. Para los terroristas étnicos, la realidad histórica manchada de esclavitud, violaciones y matanzas podría volver a repetirse...<sup>45</sup>

En vínculo con la violencia étnica como medio para impactar sobre poblaciones rivales, Byman advierte que el terrorismo étnico puede subestimar y afectar la buena y sana evolución de una democracia y fragmentar mucho más la sociedad multiétnica que está intentando integrar. El terrorismo étnico también crea temor entre sus víctimas políticas, el cual desacredita el sistema político y el proceso de mediación y así afecta a compromisos posibles. De igual manera y adicionalmente, estimula la emigración y los transferimientos poblacionales. Por último, en tanto que el terrorismo étnico intenta deliberadamente crear una identidad rival a la propuesta por el Estado, sus propias acciones pueden también involuntariamente crear una identidad hostil a su propio grupo.<sup>46</sup>

Finalmente, Byman propone una serie de medidas posibles para evitar la violencia étnica. Al tiempo que apoya el hecho que soluciones democráticas son herramientas buenas contra grupos terroristas devenidos brigantes interesados principalmente en enriquecerse, su mayor apuesta para combatir el terrorismo étnico es a favor del *"in-group policing"*. Bajo ese sistema, una especie de "gran hermano", el propio grupo étnico identifica, condena al ostracismo y reprime a radicales e insurgentes. Él mismo se auto-vigila, se auto-monitorea y se auto-inculpa.<sup>47</sup>

*"Es mucho más probable que miembros de un grupo étnico, más que extranjeros, conozcan a los radicales en su comunidad y por tanto están más capacitados para suprimirles. Tal cooperación es especialmente importante, puesto que redadas con medidas severas sin "in-group policing" no tienen éxito y a menudo el tiro sale por la culata desacreditando a moderados y debilitando sus instituciones".<sup>48</sup>*

Concluyendo y en general, Byman también recomienda que redadas con medidas severas, deberían discernir en su aplicación entre radicales indígenas y activistas indígenas. Mientras que los gobiernos deberían intentar mantener relaciones cordiales y

---

<sup>44</sup> *Ibíd*, pgs 154-155.

<sup>45</sup> *Ibíd*, pgs 156-157.

<sup>46</sup> *Ibíd*, pgs 158-159.

<sup>47</sup> *Ibíd*, pgs 162-166.

<sup>48</sup> *Ibíd*, pg 163.

cuanto más positivas posibles con movimientos de oposición étnicos, al mismo tiempo también deberían alentar el deseo por parte de una fuerza étnica para que actúe como policía con los radicales de sus comunidades. La otorgación de concesiones al grupo étnico por su ayuda y cooperación también es positivo y mejora las relaciones entre el gobierno y el grupo étnico. El aumento de influencia de las fuerzas moderadas, también ayuda al Estado a separar y distinguir a moderados de radicales. La inteligencia y la seguridad son ámbitos cruciales de la cooperación Estatal. La inteligencia Estatal, es especialmente importante tanto para el éxito político como para propósitos operacionales contra grupos radicales. El Estado tiene que hacer segura la colaboración protegiendo a los moderados contra sus propias comunidades, y al mismo tiempo, tener claro sobre quien enfocar y a quien reprimir. Un riesgo que corren los gobiernos, es que grupos comunales altamente politizados carezcan de recursos legales y por tanto recurran a la violencia, sobre todo si el movimiento se ha fragmentado en pequeñas facciones. Tales facciones dificultan el avance de la causa de la comunidad y la labor gubernamental de acabar con la violencia.<sup>49</sup>

Los gobiernos con grupos étnicos inquietos tienen que escoger entre el impedir que un grupo étnico consiga sus objetivos y el detener la violencia étnica. La otorgación de concesiones a fuerzas étnicas moderadas, puede ponerlas del lado del gobierno y animarlas a practicar el *“in-group policing”*.

Irónicamente y aunque la moderación reduce la violencia, a la vez funciona como un cuchillo de doble filo, ya que sigue recompensando a grupos que utilizan la violencia. La prevención y la lucha contra el terrorismo étnico es un reto muy duro y difícil.<sup>50</sup>

Enfocando directamente sobre Bolivia, desde la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra, el país está experimentando la terrible, aumentante y progresiva aparición en escena del *‘énoterrorismo’*: nuevos grupos de izquierda extrema ultra-radical fundamentalista-indígena, cometiendo más y más actos y acciones terroristas de naturalezas distintas: separatistas/independentistas, anti-globalización/anti-sistema, anarquistas, religiosas o racistas, con fines étnicos-indígenas-indianistas.<sup>51</sup> Esa Cumbre Iberoamericana y su inherente Encuentro Social Alternativo, reflejó claramente el flujo de ideas sobre el fundamentalismo indígena. Sirviendo de plataforma a líderes indígenas para dirigirse a los Jefes de Estado y de Gobierno presentes, en especial se urgió el abandono de las negociaciones del ALCA y circularon declaraciones escritas sobre la infiltración de grupos de izquierda radical en los grupos indígenas latinoamericanos.<sup>52</sup>

Desde entonces y en orden de importancia e impacto, en 2009 hubo un intento de magnicidio contra el mismo Presidente Evo Morales. Tristemente, pero reflejando la

---

<sup>49</sup> Ibid, pg 165.

<sup>50</sup> Ibíd.

<sup>51</sup> En referencia directa a mi propia definición del término *‘Énoterrorismo’*. En adelante, la utilización del término hará referencia directa y explícita a mi propia definición del mismo.

<sup>52</sup> Latin American Newsletters. Informe Latinoamericano: *“¿Es el Fundamentalismo Indígena la Nueva Amenaza Hemisférica?”*  
[www.latinnews.com](http://www.latinnews.com)

cruda realidad de la situación actual en torno al énoterrorismo, según informes de inteligencia venezolana y cubana, fue *“una operación que...tenía por objetivo lo que muchos sospechaban y pocos pueden confirmar: derrocar a Evo Morales y dividir a Bolivia en dos para transformar a la parte indigenista...en un estado Comunista; contando para ello con el apoyo de milicianos y mercenarios internacionales de extracción marxista y provenientes de los Balcanes en su amplia mayoría”*.<sup>53</sup>

En marzo de 2006, por razones religiosas dos bombas terroristas acabaron con la vida de 2 personas en La Paz y destruyeron dos hoteles<sup>54</sup> y en noviembre de 2012, la policía desarticuló una célula terrorista de la “Organización Anarquista por la Revolución Social” (OARS).<sup>55</sup>

En Bolivia, el narcotráfico y el espectro del énoterrorismo ya coexisten y cohabitan violentamente. En tanto que por ahora, las naturalezas énoterroristas son variadas (se han cometido actos terroristas de naturalezas separatistas/independentistas, anti-globalización/anti-sistema, anarquistas, religiosas o racistas), el número de acciones énoterroristas y su impacto están aumentando.

*“...lo que podemos afirmar con seguridad es que el terrorismo ha llegado a Bolivia.*

*Quiere sembrar el terror en Bolivia, porque eso es lo que busca el terrorismo por definición: sembrar el terror”*.<sup>56</sup>

Más preocupante aún y de acuerdo con los temores de Byman, es el hecho de que el énoterrorismo evolucione negativamente y devenga otro tipo de énoterrorismo incluso peor. Algunos rasgos y características religiosas y racistas de las corrientes étnicas-indígenas Quechuas-Aymarás Evangelistas-Kataristas, son muy susceptibles a influencias externas de otros tipos de terrorismo, fundamentalista islámico especialmente, que las podrían radicalizar muchísimo más: volverlas religiosamente más fanáticas y racialmente más intolerantes.

Martin Edwin Andersen, en su libro “Peoples of the Earth: Ethnonationalism, Democracy, and the Indigenous Challenge in “Latin” America”, revela que a pesar de que

---

<sup>53</sup> Bitacorás.com: “Atentado contra Evo Morales habría sido organizado y financiado por el Vicepresidente Álvaro García Linera”.

<http://bitacorás.com/anotaciones/atentado-contra-evo-morales-habria-sido-organizado-y-financiado-por-el-vicepresidente-alvaro-garcia-linera/30843319>

<sup>54</sup> El Nuevo Diario: “Doble Atentado Terrorista en Bolivia”.

<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/03/23/internacionales/15599>

<sup>55</sup> El País: “Desbaratan Célula Terrorista que se Atribuyó Atentados Terroristas”.

<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia47153.asp>

<sup>56</sup> HoyBolivia.com. Jorge Miranda Morales, “Terrorismo y Narcotráfico en Bolivia”, pg 2.  
<http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=13644>

un modelo mira al pasado mientras que otro contempla el futuro, tanto el Evangelismo como el Katarismo consideran el presente insatisfactorio y lo rechazan.

Aunque los dos movimientos tienen muchas diferencias, también comparten muchos factores en común muy peligrosos.<sup>57</sup> (Por favor, ver la Figura 3 siguiente).

---

<sup>57</sup> ANDERSEN, M.E.. *“Peoples of the Earth. Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in “Latin” America”*. 1<sup>st</sup> Edition. United Kingdom. 2010. Pg 72.

### **FIGURA 3**

<b><u>EVANGELISMO Y KATARISMO</u></b> <b><u>EN LAS TIERRAS ALTAS DE BOLIVIA</u></b>	
Acepta el modelo Occidental de modernidad	Busca la creación de la modernidad indígena
Rechaza el presente por el futuro	Mira al pasado para el futuro
Educación pro-Occidental	Educación anti-occidental
Anti-Pagano	Busca valorizar la práctica local
Pro-Occidente	Anti-occidente
Cristiano	Anti-cristiano
Moralista	
Rechaza la Hibridad	
Procura la dignidad para los Indios	
Rechaza el Cosmopolitanismo	
Rechaza el <i>mestizaje</i> cultural	
Socava la ideología estatal	
Figura Mesíasica en el centro	
Conciencia Milenaria	
Espera una resurrección y un nuevo orden	
Se opone a la nación-estado homogénea histórica	

Fuente: ANDERSEN, M.E.. *“Peoples of the Earth. Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in “Latin” America”*. 1<sup>st</sup> Edition. United Kingdom. 2010. Pg 72.

*“El modelo Katarista del pasado es moralista y busca la revigORIZACIÓN de una gente India desmoralizada y decadente con la ética de una edad de oro India pasada. “No robes; no mientas; no seas vago” es uno de los aforismos más comúnmente vistos, y está perpetuado a ser uno de los credos de la vida moral Inca. Los Evangelistas también ven la cultura contemporánea como decadente y proporcionan un marco moralista...La higiene personal y el amor propio es algo que ambos movimientos estresan. Más significativamente, están claramente de acuerdo que hay una escasez de amor propio, dignidad y auto-estima conspicua entre Indios Aymará: están de acuerdo en que hay un déficit moral; están en desacuerdo en como rellenarlo...Ambos grupos incluyen una segunda venida y una revolución espiritual como credos centrales de sus creencias”.*<sup>58</sup>

Los factores de atracción subyacentes de los dos movimientos les une en maneras que por lo contrario sus dogmas contradicen, y lo que es peor, los dos comparten la mayoría de los credos principales de su atracción común con el Islam.<sup>59</sup>

En sus formas políticas militantes más radicales, el Evangelismo y el Katarismo comparten 7 de sus características comunes con el Islam: el moralismo, la procura de la dignidad para los Indios, el rechazo al cosmopolitanismo, el rechazo al *mestizaje* cultural, el socavar la ideología Estatal, la Figura Mesíasica en el centro, la Conciencia Milenaria, la espera de una resurrección y un nuevo orden, y la oposición a la nación-estado homogénea histórica. Otras cuatro características que el Islam comparte con el Katarismo, incluyen el mirar al pasado para el futuro, aspirar a una educación anti-occidental y tener puntos de vista sobre el mundo anti-occidentales y anti-cristianos. Los terribles rasgos que tienen en común el Evangelismo y el Katarismo, junto con su atracción de grupos desafectados, desvelan que existe un gran apoyo para ‘contratistas’ Islámicos y otras ideologías extra-hemisféricas violentas.<sup>60</sup> El grupo “Unidad Musulmana Latinoamericana”, *“enfatisa sobre las raíces Islámicas de los Españoles, y llama a Latinoamericanos a buscar su identidad perdida en el Islam”*.<sup>61</sup>

*“El Islam y su sistema de creencias es muy atractivo para grandes sectores de la sociedad latinoamericana, quienes inmersos en condiciones sociales difíciles pueden encontrar en el Islam nuevas perspectivas y principios morales sobre la desigualdad, la pobreza, la relación del individuo frente a la comunidad, el desempleo y el capital...Enfrentados al problema del endeudamiento y la pobreza que es el producto de los intereses de cargos de la actividad bancaria en América Latina, el Islam y su prohibición de la ‘usurería’ también se convierte en una alternativa muy atractiva”.*<sup>62</sup>

El final de la guerra fría y el consecuente declive del Marxismo ortodoxo en ALC, han estrechado la relación entre el Islam y el Marxismo Latinoamericano. Los dos *“están de acuerdo no solo en sus principios basados en la lucha, sino que también comparten un enemigo común: el imperialismo cuyo mayor exponente es Estados Unidos. El Islam representa un paradigma fresco para América Latina y podría desempeñar roles que en otros tiempos eran llevados a cabo por el Marxismo: servir como base ideológica en el*

<sup>58</sup> Traducido del inglés. *Ibíd.*

<sup>59</sup> *Ibíd.*, pgs 72-73.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, pg 73.

<sup>61</sup> Traducido del Inglés. *Ibíd.*

<sup>62</sup> *Ibíd.*

*cruce con el Imperialismo. Con el Islam, el choque con las clases dominantes y el imperialismo no sería una pelea entre el proletariado y la burguesía, sino más bien una pelea entre Musulmanes e Infieles. La síntesis del Marxismo y el Islam ya se ha experimentado en otros contextos. Guerrillas Palestinas y grupos terroristas (como Hezbollah y Septiembre Negro) se han basado en muchos aspectos en el paradigma Marxista para avanzar posiciones Islámicas políticas y religiosas...En América Latina, las condiciones están dadas para una síntesis invertida: basar viejas nociones Marxistas a través del Islam”.*<sup>63</sup>

Según el “International Institute for Counter-Terrorism”, basado en Israel, una de las razones principales para explicar la atracción creciente en América Latina por grupos terroristas Islámicos radicales, puede residir en *“las campañas exitosas del proselitismo Islámico en el corazón de tribus Indias indígenas pobres por parte de tanto predicadores Shi’a y Sunni como de activistas...América Latina está buscando su propia identidad y la gente corriente está deseando un cambio espiritual diferente y total. Prueba de esto es que hace 20 o 30 años, el Catolicismo incluía a casi 90% de la población en América Latina, mientras que hoy los números son entre 55% y 65%. América Latina es una tierra fértil para el dawah Islámico y los valores Islámicos ya están presentes en la cultura Latinoamericana”.*<sup>64</sup>

Indudablemente y en general, América Latina está experimentando una tendencia de conversión de Nativos Americanos al Islam radicalizado. El descontento popular creciente con el Cristianismo, particularmente con el Catolicismo Romano que prevalece desde el Siglo XVI, está procurando el establecimiento de causas comunes con grupos extremos no-Marxistas, incluyendo a grupos fundamentalistas Islámicos.<sup>65</sup>

*“Líderes Islámicos se están aliando con grupos indígenas Sur Americanos, porque ven a esta población empobrecida y analfabeta, como el ambiente ideal para comenzar una revolución extremista y convertirlos al Islam. Los líderes indígenas tienen razones económicas y políticas potentes para ayudar a estos fanáticos, con quienes comparten un odio común de Americanos y Occidentales. La gente indígena de la región, sigue siendo mucho más animista que Cristiana y sus costumbres Católicas coexisten cómodamente con el paganismo”.*<sup>66</sup>

El descontento con la religión Católica no solo se limita a Bolivia. Prevalece por toda ALC. El descontento es con una religión que origina en Europa y que es practicada sobre todo por gente indígena, como variedad “folklore” que depende de formas adoptadas como el ritualismo y el simbolismo. De igual manera, como demuestra la tendencia naciente de conversión al Islam, los intereses de los Nativos Americanos ya no se limitan a las religiones de sus antepasados.<sup>67</sup> La reciente ola de conversión India al Islam está muy unida al sentimiento predominante de rechazo de ideas e instituciones Occidentales.<sup>68</sup>

*“La conversión religiosa es el único y mayor proceso social cambiando a América Latina y el Caribe en los siglos veinte y veintiuno”.*<sup>69</sup> El Catolicismo representa

<sup>63</sup> Traducido del Inglés. Ibíd, pg 74.

<sup>64</sup> Traducido del inglés. Ibíd, pg 77.

<sup>65</sup> Ibíd, pgs 70-71.

<sup>66</sup> Traducido del inglés. Ibíd, pg 71.

<sup>67</sup> Ibíd.

<sup>68</sup> Ibíd, pg 78.

<sup>69</sup> Traducido del inglés. Ibíd, pg 71.

*un vestigio del Imperialismo Europeo que es el responsable directo de la destrucción de la cultura Maya. Igualmente, el Catolicismo es visto como una herramienta del Estado y es el culpable de la pobreza y situación de la gente indígena. El discurso Murabitun incluso enfatiza sobre lo que describe como los vínculos cercanos culturales y étnicos entre la gente indígena de la región y los Moros Musulmanes que una vez gobernaron España”.*<sup>70</sup>

## **V. El Etnoterrorismo en “Áreas no-Gobernadas”: Dilemas de Seguridad y Estrategias para Combatir el Etnoterrorismo**

El “fenómeno” del etnoterrorismo y su evolución negativa posible a un tipo de etnoterrorismo mucho más religiosamente fanático o racialmente radical, (en el peor de los casos, influenciado por el fundamentalismo Islámico), deviene mucho más difícil de monitorear, controlar y evitar en “*espacios no-gobernados*” o áreas no-gobernadas de la geografía. Por eso mismo, la inherente susceptibilidad y propensidad del etnoterrorismo en evolucionar y devenir todavía más radical, peligroso y fuente principal de conflictos futuros, está especialmente expuesta en esas áreas donde las instituciones y agentes del Estado y de gobierno no pueden acceder tan fácilmente y ejercer el Estado de Derecho, como en algunas partes de las Tierras Altas bolivianas.

En esos espacios o áreas no-gobernadas, confluyen libremente y constantemente personas, armas, drogas, capital e ideas. Puesto que el Estado tiene dificultades en el establecimiento del orden y del control, emergen actividades ilegales como la producción y distribución de droga al norte del país, a zonas de descanso para grupos insurgentes y terroristas. Grupos Islamistas violentos también practican el proselitismo. Esas áreas geográficas suelen colindar con zonas donde habitan pueblos indígenas, los cuales se convierten en víctimas del “fenómeno”.<sup>71</sup>

*“Los indígenas habitan las regiones más remotas, particularmente aquellas rozando fronteras internacionales. Los grupos de guerrillas y traficantes de droga habitan estas regiones por las mismas razones: son lugares excelentes para evadir al Estado, para cometer operaciones ofensivas de las cuales pueden escapar por fronteras internacionales. Como resultado, en lugares donde movimientos de guerrillas, traficantes de droga y los indígenas comparten territorio...los Indios tienen que luchar para establecer una relación entre ellos y los diversos grupos armados en la región”.*<sup>72</sup>

Según expertos americanos, grupos e individuos que se decantan por la violencia “*habitualmente encuentran o desarrollan la manera de operar impunemente y sin detección. Sea por ganancia económica personal (ej. por traficantes de narcóticos o armas) o por objetivos políticos violentos (ej. por insurgentes, terroristas y otros extremistas violentos), estas operaciones ilegales tienen más éxito – y son más peligrosas – cuando sus perpetradores tienen un lugar o situación que les puede proporcionar refugio de esfuerzos de combatirlos o contrarrestarlos.*

*Tales lugares son a veces llamados ‘refugios seguros’, y los refugios seguros son a veces llamados ‘áreas no-gobernadas’.*<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*, pg 78

<sup>71</sup> *Ibíd*, pg 8.

<sup>72</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*.

<sup>73</sup> Traducido del inglés. *Ibíd*, pg 65.

Muchos gobiernos consideran el activismo étnico y la evolución negativa del etnoterrorismo, sobretodo en áreas no-gobernadas, como una verdadera amenaza potencial a la soberanía nacional. Esas áreas no-gobernadas de la sub-región Andina, donde se inter-mezclan la venta de armas, la producción y distribución de droga al norte del país, grupos terroristas e insurgentes, el proselitismo de grupos Islámicos violentos y otras actividades anti-democráticas ilegales, están poniendo en entredicho la estabilidad del estatus-quo y la gobernación democrática. Se está provocando un verdadero, de acuerdo con terminología de teoría de relaciones internacionales, “*dilema de seguridad*”. El dilema de seguridad ocurre cuando dos bandos, aunque no quieran ir a la guerra y dañarse entre ellos, empiezan a tener sentimientos de inseguridad sobre uno u el otro, y por tanto, acaban yendo a la guerra uno contra el otro.<sup>74</sup>

En reacción a todas esas visiones de hecatombe etnoterrorista, las propuestas y fórmulas para asegurar la seguridad étnica, controlar y evitar la violencia étnica y combatir el fenómeno del etnoterrorismo a nivel Estatal, nacional y local, varían mucho. A nivel Estatal, en cuestión de reducción de violencia étnica, el Instituto de Sistemas Complejos de Nueva Inglaterra, aboga principalmente por la clara definición de fronteras limítrofes y la buena mezcla y fusión de identidades.<sup>75</sup>

Considerando a Bolivia y la reciente creación de su sociedad multiétnica y el proceso de construcción y formación de identidad todavía en el que aún se encuentra, es algo positivo que ya está ocurriendo poco a poco.

Para el mismo nivel Estatal, Cynthia H. Enloe propone el establecimiento de un “Mapa de Seguridad Estatal Étnica”, muy útil para la clara definición y separación de grupos étnicos de más o menos confianza y utilidad estatal. Con el cisma en Bolivia del movimiento indígena, la aplicación de ese mapa sería muy útil para distinguir entre indígenas moderados y radicales, e identificar y categorizar a grupos etnoterroristas. (Por favor, ver la Figura 4 en la página siguiente).

De acuerdo con Enloe y con su mapa como guía, se puede asegurar la seguridad estatal por medio de arquitectura inter-étnica. Conforme con Enloe, los grupos que más destacan son: “*a) grupos étnicos residiendo en zonas fronterizas sensibles, b) grupos étnicos ejerciendo roles económicos estratégicos (explotados o privilegiados), c) grupos étnicos con recursos políticos suficientes para desafiar al orden político existente, d) grupos étnicos con lazos con estados rivales extranjeros potenciales, y finalmente, e) grupos étnicos con mayor acceso a la estructura estatal como organizada actualmente*”.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibíd*, pg 193.

Para más información, ver también: HOROWITZ, D. “*Ethnic Groups in Conflict*”. 1<sup>st</sup> Edition. USA. 1985.

Pgs 27-47, y LAQUEUR, W. “*The Age of Terrorism*”. Subsequent Edition. USA. 1987.

<sup>75</sup> Wikipedia. The Free Encyclopedia. “*Ethnic Violence*”.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_violence](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_violence)

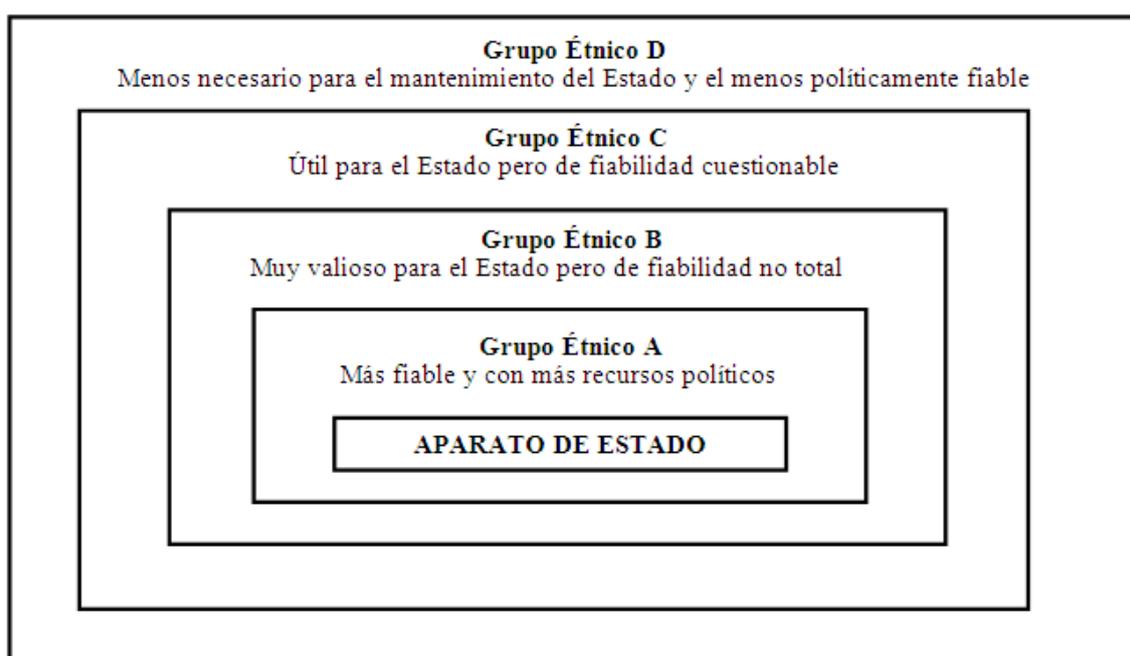
Para más información sobre el terrorismo étnico, ver también: WARDLAW, G. “*Political Terrorism: Theory Tactics and Counter-measures*”. 2<sup>nd</sup> Edition. United Kingdom. 1989., y WILKINSON, P. “*Terrorism and the Liberal State*”. 2<sup>nd</sup> Edition. New York. 1979.

<sup>76</sup> ANDERSEN, M.E.. “*Peoples of the Earth. Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in “Latin” America*”. 1<sup>st</sup> Edition. United Kingdom. 2010. Pg 85.

Por último y concluyendo, para el nivel nacional uno mismo propone la creación y establecimiento en Bolivia de nuevas fuerzas del orden étnicas, con más conocimiento de causa para poder diferenciar entre moderados y radicales y de esa manera, controlar y reprimir mejor a los más radicales y violentos. A nivel local, destaca principalmente el sistema de “*in-group policing*” propuesto por Byman, bajo el cual el grupo étnico propio se auto-vigila. El último también resulta muy útil para el mejoramiento y acercamiento de las relaciones entre el Estado o gobierno y grupos moderados.

**FIGURA 4**

**MAPA DE SEGURIDAD ESTATAL ÉTNICA**



Fuente: ANDERSEN, M.E.. *“Peoples of the Earth. Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in “Latin” America”*. 1<sup>st</sup> Edition. United Kingdom. 2010. Pg 87.

## V. Conclusión

En conclusión, el Consejo Nacional de Inteligencia de EEUU, en su estudio, “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project”, sobre tendencias mundiales durante los próximos 15 años, diagnostica que en ALC la amenaza principal a la seguridad regional la representa *“el fracaso de los gobiernos para encontrar soluciones a la pobreza extrema y a la ingobernabilidad podría alimentar el populismo, el indigenismo radical, el terrorismo, el crimen organizado y el sentimiento antiamericano”*.<sup>77</sup> De igual forma, se prevé que *“la creciente radicalización de los indígenas en la región andina”*...será el origen de *“un nuevo ciclo de inestabilidad en los Andes centrales cuyas señales centrales son marchas masivas de protesta, bloqueo de carreteras, toma de instalaciones oficiales, rebeliones regionales, desarraigo de los gobiernos e intentos de los gobiernos para extender anticonstitucionalmente su poderes”*.<sup>78</sup>

Al mismo tiempo y corriendo en paralelo, regionalmente e internacionalmente, también se está experimentando un proceso de re-configuración en los espacios de creación, formación, construcción y fusión de identidades, induciendo la re-formulación de políticas indígenas y de identidades. En esos espacios de confluencia e interacción de identidades y micro identidades, débiles y frágiles aun, cualquier conflicto o crisis, podrían representar la causa principal de más desequilibrios culturales-sociales nacionales, transnacionales, subregionales, regionales e internacionales futuros.

Para Edgar Montiel, en su libro “El Nuevo Orden Simbólico”, *“...la ausencia de las nociones de tiempo y de espacio va asociada al aislamiento de las relaciones sociales de los contextos locales de interacción. Como consecuencia de este fenómeno de des-territorialización y de descentramiento, se ha abierto un complejo proceso de re-configuración de las identidades culturales y nacionales que, por ahora, se manifiestan como híbridas, fragmentadas y transitorias. Simultáneamente, favorecen el proceso de encuentro y la fusión de las identidades culturales tradicionales con manifestaciones emanadas del proceso de globalización”*.<sup>79</sup> En relación con todo ello y teniendo en cuenta que *“nuestra realidad es multicultural, esto hace necesario una voluntad para vivir juntos con otros individuos y comunidades con identidades que son a la vez plurales, variadas y dinámicas”*, para las que *“el objetivo es concebir políticas culturales que faciliten y aseguren la construcción de una identidad y una cultura positivas para evitar la alineación y la pérdida de criterio propio”*.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Luis Esteban González Manrique. Harry Magazine. “El “Etnonacionalismo”: Las Nuevas Tensiones Interétnicas en América Latina y el Caso Boliviano”, pg 1.

<http://www.harrymagazine.com/200505/etnonacionalismo.htm>

<sup>78</sup> Ibid, pg 2.

<sup>79</sup> MONTIEL, E. “El Nuevo Orden Simbólico”. 1ª Edición. España. 2002. Pgs 20-21.

<sup>80</sup> Ibid.

En paralelo, Mary Kaldor, en su libro “Las Nuevas Guerras: Violencia Organizada en la Era Global”, cree que se tiene que reformular la política rodeando las identidades multiétnicas/indígenas, ya que *“la política de identidades tiende a ser fragmentada, retrograda y excluyente...La nueva política de identidades deriva de la desintegración o erosión de las estructuras del Estado moderno, especialmente los Estados centralizados y autoritarios.*

*La caída de los Estados comunistas a partir de 1989, la pérdida de legitimidad de los Estados poscoloniales en África o el sur de Asia, o incluso el declive de los Estados de bienestar en países industriales más avanzados proporcionan el entorno en el que se alimentan esas nuevas formas de política”.*<sup>81</sup>

Para Samuel Huntington, en su artículo “El Choque de las Civilizaciones”, el flujo de fuerzas culturales, sociales, económicas, políticas y pluralistas transnacionales negativas por el sistema, está viendo el nacimiento de más conflictos emergiendo desde abajo. Particularmente, no cree en una convergencia sobre líneas pluralistas, y predice en vez, la irrupción de brechas civilizacionales, dada la necesidad sentida por aquellos desarraigados por el dinamismo de los cambios socio-políticos y económicos, de volver a las “raíces”. Cree, que esas brechas civilizacionales han sustituido a las grietas ideológicas que caracterizaron muchos conflictos durante el Siglo 20 y por tanto, prevé un “choque de civilizaciones”. Huntington, proyecta que el Siglo 21 arriesga estar marcado por conflictos entre civilizaciones, principalmente entre las civilizaciones islámicas y confucias y occidente. También, pronostica el surgimiento de políticas de identidad en y entre los Estados, como evidencia de las fuerzas culturales y civilizacionales en las relaciones internacionales. Para Huntington, en contraste con el pluralismo, la cultura es divisoria, operando como una fuerza centrífuga en vez de como una fuerza centrípeta.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> KALDOR, M. “New and Old Wars- Organised Violence in a Global Era”. 2<sup>nd</sup> Edition. USA. 2007. Pgs 103-104.

<sup>82</sup> Foreign Affairs. HUNTINGTON, S. “The Clash of Civilisations”. USA. 1993.

## Bibliografía

- Viotti, P.R. and Kauppi, M.V. (Eds). *“International Relations Theory- Realism, Pluralism, Globalism”*. 2<sup>nd</sup> Edition. Macmillan Publishing Company, USA, 1993
- Richard L. Millet, Jennifer S. Holmes, Orlando J. Pérez. (Eds). *“Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?”*. 1<sup>st</sup> Edition. Routledge, New York, 2009
- Van Cott, D.L. *“Radical Democracy in the Andes”*. 1<sup>st</sup> Edition. Cambridge University Press, United Kingdom, 2008
- Adrian Guelke (Ed). *“The Challenges of Ethnonationalism. Case Studies in Identity Politics”*. 1<sup>st</sup> Edition. Palgrave Macmillan, New York, 2010
- Martin Edwin Andersen. *“Peoples of the Earth. Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in “Latin” America”*. 1<sup>st</sup> Edition. Lexington Books, United Kingdom, 2010
- Horowitz, D. *“Ethnic Groups in Conflict”*. 1<sup>st</sup> Edition. University of California Press, USA, 1985
- Laqueur, W. *“The Age of Terrorism”*. Subsequent Edition. Little Brown and Company, USA, 1987
- Wardlaw, G. *“Political Terrorism: Theory Tactics and Counter-measures”*. 2<sup>nd</sup> Edition. Cambridge University Press, United Kingdom, 1989
- Wilkinson, P. *“Terrorism and the Liberal State”*. 2<sup>nd</sup> Edition. New York University Press, 1979
- Montiel, E. *“El Nuevo Orden Simbólico”*. 1<sup>a</sup> Edition. Publicaciones Digitales S.A., España, 2002
- Kaldor, M. *“New and Old Wars- Organised Violence in a Global Era”*. 2<sup>nd</sup> Edition. Stanford University Press, USA, 2007
- Foreign Affairs. Huntington, S. *“The Clash of Civilisations”*. Simon and Schuster, USA, 1993
- “Studies in Conflict and Terrorism”. Volume 21, Issue 2. Daniel Byman, *“The Logic of Ethnic Terrorism”*. Routledge, USA, 1998
- Comisión Europea: *“Bolivia- Documento de Estrategia País 2007-2013”*  
<http://www.delbol.ec.europa.eu/sp/documentos/Bolivia%20CSP%202007-2013%20ES-final.pdf>
- Instituto de Ciencia, Economía, Educación y Salud (ICEES). *“Movimientos Kataristas e Indianistas como Proyectos Alternativos de Estado y de Sociedad”*. <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/katarista.html>
- Wikipedia. The Free Encyclopedia. *“Ethnic Violence”*.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_violence](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_violence)
- Oficina de Información Diplomática. Ficha País. Enero 2013. *“Bolivia. Estado Plurinacional de Bolivia”*.  
[http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Bolivia/ficha/Documents/BOLIVIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Bolivia/ficha/Documents/BOLIVIA_FICHA%20PAIS.pdf)

- Latin American Newsletters, Informe Latinoamericano: “¿Es el Fundamentalismo Indígena la Nueva Amenaza Hemisférica?”. [www.latinnews.com](http://www.latinnews.com)
- Bitacoras.com: “Atentado contra Evo Morales habría sido organizado y financiado por el Vicepresidente Álvaro García Linera”.  
<http://bitacoras.com/anotaciones/atentado-contra-evo-morales-habria-sido-organizado-y-financiado-por-el-vicepresidente-alvaro-garcia-linera/30843319>
- El Nuevo Diario: “Doble Atentado Terrorista en Bolivia”.  
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/03/23/internacionales/15599>
- Wikipedia. The Free Encyclopedia. “Ethnic Violence”.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_violence](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_violence)
- El País: “Desbaratan Célula Terrorista que se Atribuyó Atentados Terroristas”.  
<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia47153.asp>
- HoyBolivia.com. Jorge Miranda Morales, “Terrorismo y Narcotráfico en Bolivia”.  
<http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=13644>
- Wikipedia. The Free Encyclopedia. “Ethnic Nationalism”.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic\\_nationalism](http://en.wikipedia.org/wiki/Ethnic_nationalism)
- Luis Esteban González Manrique. Harry Magazine. “El Etnonacionalismo”: Las Nuevas Tensiones Interétnicas en América Latina y el Caso Boliviano”.  
<http://www.harrymagazine.com/200505/etnonacionalismo.html>

## **A CEDH ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS<sup>83</sup>**

### ***THE ECHR AS A TOOL FOR COMPLEMENTARY PROTECTION OF INTERNATIONAL LAW OF REFUGEES***

**Maria Espírito Santo Isaac Meca<sup>84</sup>**

#### **RESUMO**

O presente trabalho centra-se na relação entre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e o regime internacional de proteção dos refugiados. Em síntese, procuramos saber em que medida pode ela ser estudada, não só enquanto instrumento regional de proteção internacional dos direitos humanos, como também, enquanto expediente de proteção complementar do Direito Internacional dos Refugiados. Pretendemos cruzar estes dois pólos, numa tentativa pluridimensional de construir um quadro coeso e interligado de linhas normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, que disciplinem a utilização do artigo 3º da CEDH, que estabelece a proibição de tortura e maus tratos, como um elemento-chave no reforço e consolidação de um dos mais importantes direitos dos refugiados: o princípio de non-refoulement.

#### **ABSTRACT**

This work focuses on the relationship between the European Convention on Human Rights (ECHR) and the international regime of refugee protection. In short, we want to know whether and to what extent can this be studied not only as a regional instrument of international protection of human rights but also as a tool of complementary protection of international refugee law. We intend to cross these two poles, in a multidimensional attempt to build a cohesive and interconnected framework of normative, doctrinal and jurisprudential lines, governing the use of article 3 of ECHR, which prohibits torture and ill-treatment, as a key element in strengthening and consolidating one of the most important rights of refugees: the principle of non-refoulement.

---

<sup>83</sup> Artículo recibido el 28 de octubre de 2015 y aprobado el 13 de enero de 2015.

<sup>84</sup> Mestrado em Direito Público, Internacional e Europeu. Escola de Direito – Universidade Católica Portuguesa do Porto.

**KEYWORDS:** ECHR; Refugees; Complementary Protection; Subsidiary Protection; Torture and ill-treatment; Principle of non-refoulement.

**PALAVRAS CHAVE:** CEDH; Refugiados; Proteção Complementar; Proteção Subsidiária; Tortura e Maus Tratos; Princípio de non-refoulement.

**Sumário: I – Considerações Iniciais; II – O Regime Jurídico dos Refugiados na América Latina. Um Caminho Autónomo? Comparação com o Sistema Regional Europeu; III – As Formas Complementares de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados; 1. Convenção de Genebra. Instrumento de proteção suficiente? A Proteção Internacional; 2. A Proteção Complementar e a Proteção Subsidiária; 3. Os avanços normativos da Proteção Subsidiária; IV – O artigo 3º da CEDH enquanto reforço do DIR na luta contra o refoulement; 1. A legitimidade aplicativa da CEDH ao DIR; 2. O alcance do princípio de non-refoulement; 3. A relação entre o artigo 3º da CEDH e o princípio de non-refoulement; 4. A evolução jurisprudencial do TEDH no âmbito do artigo 3º em situações de expulsão; V – Considerações Conclusivas.**

\* \* \*

## I. Considerações Iniciais

O Direito Internacional Humanitário (DIH), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) estão estritamente interligados tanto na sua conceptualização como na própria instrumentalização e praticidade<sup>85</sup>. Apesar de ser um ramo autónomo, o DIR encontra grande parte do seu fundamento e do seu quadro jurídico-normativo no DIDH<sup>86</sup> e daí que os desenvolvimentos iniciais do regime de proteção internacional estejam intimamente relacionados com a entrada em vigor da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), que não só estipulou o direito a procurar asilo, como estabeleceu um conjunto de princípios determinantes no reconhecimento da condição de refugiado.

A Convenção de Genebra (CG)<sup>87</sup> é o principal alicerce normativo do DIR<sup>88</sup>, não só por estabelecer um regime legal específico de proteção (e, conseqüentemente, a primeira e clássica definição de refugiado no seu artigo 1A(2)<sup>89</sup>), mas por espelhar a preocupação da Comunidade Internacional (CI) em transformar um costume internacional - o instituto do asilo - em disposições de carácter vinculativo para as Partes Contratantes.

Ainda assim, as suas limitações eram evidentes<sup>90</sup>. Estas justificaram-se pelo

<sup>85</sup> CABRINI, Luigi, *La protección internacional de los refugiados. La acción del ACNUR*, in *Derecho de Extranjería*, 649; Em sentido contrário, GOODWIN-GILL, G., *Asylum: The Law and Politics of Change*, *International Journal of Refugee Law (IJRL)*, vol. 7, 1995, 2.

<sup>86</sup> HATHAWAY, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, 75; CABRINI, *ob. cit.*, 649.

<sup>87</sup> Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), adotada a 28 de Julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº. 429 (V) da AGNU, de 14 de Dezembro de 1950.

<sup>88</sup> HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 91; CABRINI, *ob. cit.*, 647-8.

<sup>89</sup> GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1996, 40.

<sup>90</sup> GOODWIN-GILL, G. e MCADAM, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Third Edition, 2007, 36-8; HATHAWAY, James C., *A Reconsideration of the underlying premise of refugee law*, *IJRL*, vol. 31, 1990, 150; CABRINI, *ob. cit.*, 649-650.

contexto político pós-guerra, pelos interesses geo-estratégicos das grandes potências e foram afastadas pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967 ou Protocolo), pela Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 (Convenção da OUA) e pela Declaração de Cartagena de 1984 (DC).

De acordo com o DI e, mais especificamente, de acordo com a definição estabelecida pela CG, a noção de refugiado<sup>91</sup> aplica-se a todo aquele que é vítima de perseguição, devido a determinadas circunstâncias<sup>92</sup> relacionadas com a sua raça, religião, nacionalidade, opinião pública ou filiação num particular grupo social e que, em consequência, se vê obrigado a abandonar o seu país e a requerer a proteção de um país terceiro. Assim, a definição de refugiado consubstancia dois requisitos chave: o “fundado receio de perseguição”<sup>93</sup> e a “falta de proteção nacional”<sup>94</sup>.

Como vimos, o artigo 14º da DUDH estabeleceu o “direito a procurar asilo”, direito sem qualquer equivalente na obrigação estatal de conceder asilo<sup>95</sup> quer porque os Estados não tinham interesse na consagração de um tal direito que permitisse a livre entrada de estrangeiros no seu território, quer porque anexado a isso surgiriam riscos de concessão de asilo a emigrantes que ‘não sendo refugiados’ antes procuravam melhores condições de vida. Foi a Diretiva Qualificação 2004 (DQ ou DQ 2004) o primeiro instrumento a normativizar diretamente o direito a garantir asilo<sup>96</sup> e a transformá-lo num direito do indivíduo e não num direito do Estado. Foi um passo extraordinário no DIR, até então limitado conceptual e juridicamente pelo “direito a procurar asilo”, sem qualquer vinculação pelos Estados Membros (EM) a uma obrigação internacional, ainda que agora, só de âmbito regional.

---

<sup>91</sup> Podemos afirmar que a expansão da definição de refugiado encontra auxílio no Direito Internacional Consuetudinário e podemos dizê-lo por dois motivos: primeiro, porque a ‘ideia’ de conceder asilo era já prática aceite e reiterada pela CI mesmo antes da criação da DUDH e da CG; em segundo, numa linha mais moderna, trata-se de defender a aplicação da CG não só a aqueles que preenchem as condições estatutárias mas a todas as vítimas de violações de direitos humanos. Ignorar o carácter consuetudinário da definição de refugiado, será o mesmo que afirmá-la estritamente contratual e limitada teleologicamente pela letra da lei. Falamos da criação ou aceitação de estruturas normativas complementares à CG.

<sup>92</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva, 1979, pts. 66 ss; 71 ss, 74 ss, 80 ss, 77 ss, respetivamente.

<sup>93</sup> Este conceito foi elaborado, em 1946, pelo CES e normativizado na Constituição da OIR. Cfr. MCADAM, Jane, *Rethinking the Origins of ‘Persecution’ in Refugee Law*, IJRL, vol. 25, 2013, 667-692. Neste artigo a autora defende que, apesar do conceito de perseguição só ter começado a fazer explicitamente parte da definição de refugiado a partir dos anos 50, ele estava implícito em vários instrumentos internacionais desde os anos 20, contrapondo-se, assim, à ideia de HATHAWAY, in *A Reconsideration*, de que a referência explícita a esse elemento na Convenção de OIR se traduziu numa “mudança dramática e num desvio relativamente às fases anteriores”, o que para a autora não é mais do que a ordem natural das coisas. Por outro lado, segundo alguns autores, para que uma pessoa seja vítima de perseguição é necessária uma “discriminação intencional” que prove o carácter pessoal da definição de refugiado, demonstrando a incapacidade da CG proteger vítimas de guerra civil. Neste sentido, KALIN, W., *Refugees and civil wars: only a matter of interpretation?*, IJRL, vol. 3, 1991, 437-8; GOODWINN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1983, 44-5.

<sup>94</sup> *Note on International Protection*, A/AC.96/830, 7 September 1994, par. 10.

<sup>95</sup> HATHAWAY, *A Reconsideration*, 166 e 172-4; GOODWINN-GILL, e MCADAM, *ob. cit.*, 358. Estes dois últimos autores consideram que mesmo não existindo um direito ao asilo, os EM têm uma obrigação implícita e indireta de não dificultar o direito a procurar asilo.

<sup>96</sup> BAZO, María T. Gil, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, Research Paper No. 136, 2006, 7.

## II. O Regime Jurídico dos Refugiados na América Latina. Um Caminho Autónomo? Comparação com o Sistema Regional Europeu

Podemos começar por caracterizar o regime de proteção internacional como um regime heterogéneo, um regime que dadas as limitações já referidas da CG - a qual visava responder concretamente aos problemas europeus da época -, e as específicas necessidades humanitárias vindas de outras regiões do globo, foi obrigado a seguir linhas diferentes para solucionar problemas diferentes.

Falamos agora do regime jurídico dos refugiados adotado pela América Latina quando comparado quer com a conduta europeia e respetivos instrumentos, quer com a conduta norte-americana. Falamos de países marcados por períodos de grande instabilidade política e por graves crises económicas. Falamos principalmente de uma região que durante várias décadas se demonstrou auto-suficiente na resolução das questões de asilo, através de uma forte prática consuetudinária que só anos mais tarde se viu normativizada<sup>97</sup>. Falamos de uma confiança, como veremos excessiva, nos ordenamentos jurídicos internos desses mesmos Estados e de uma convicção de que se tratam de problemas solúveis à margem da restante comunidade internacional<sup>98</sup>.

Neste sentido, não podemos deixar de ter em conta todo o contexto histórico inerente à luta pela independência, às consequências vindas da Guerra Civil Espanhola e mais tarde da Segunda GM, nem tão pouco à facilidade com que se movimentam grandes fluxos de refugiados entre países vizinhos na América do Sul e Central. De tudo isto só uma coisa poderia decorrer: a supremacia de princípios como o da soberania estatal e o da não intervenção em território nacional, o que nos leva, inevitavelmente, a uma outra questão - o constante desenvolvimento e a crescente relevância atribuída ao asilo diplomático quando comparado com o asilo territorial, o que, de resto, não aconteceu nem na Europa nem nos EUA por passar a ser visto como um “ato que condena a soberania” e “um obstáculo à paz e segurança pública”<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> FRANCO, L. e NORIEGA, J. S., *Contributions of the Cartagena Process to the Development of International Refugee Law in Latin America*, in *Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees*, Bogota: UNHCR, 2004, 67.

<sup>98</sup> ESPONDA, Jaime, *La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados*, in FRANCO, Leonardo, *El asilo e la protección de los refugiados en América Latina*, 1ª ed., Buenos Aires, ACNUR-UNLa-Siglo XXI Ed. Argentina, 2003, 109.

<sup>99</sup> ESPONDA, *ob. cit.*, 85.

Facto é que durante mais de meio século a América Latina foi conseguindo, por si própria<sup>100</sup>, ultrapassar as inúmeras crises resultantes dos crescentes fluxos de refugiados vindos dos mais variados países da América do Sul e Central. Mas foi essencialmente a partir dos anos 60 que a adesão à CG surgiu como imperativa. A resistência destes países ao sistema das Nações Unidas foi levada até às últimas consequências<sup>101</sup>, culminando na criação das, já referidas, Convenções de Caracas de 1954. Cremos que o principal motivo da não adesão aos instrumentos internacionais de proteção dos refugiados residia não nas limitações da CG nem da sua definição mas na insegurança relativamente ao controlo exercido pelo ACNUR<sup>102</sup> e no que a submissão a esse controlo simbolizava. Por outro lado, a CG era vista como um “produto europeu”<sup>103</sup> direcionada aos países europeus. E depois os estados latino-americanos já tinham dado provas suficientes das suas boas intenções e do seu respeito pelas garantias do direito ao asilo<sup>104</sup>, quer porque as suas práticas costumeiras o demonstravam quer porque a assumida transposição para as ordens jurídicas internas dos, mais tardios, instrumentos criados a nível regional era representativa de um reconhecimento geral da sua importância.

Mais, com os crescentes movimentos populacionais e com as alterações de perfil dos refugiados, o sistema americano estaria, nos anos 80, a ultrapassar um dos seus momentos mais críticos<sup>105</sup>. Nem a CG nem o Protocolo Adicional eram suficientes. Era necessário estabelecer um equilíbrio entre as preocupações estatais e a criação de uma abordagem normativa suficientemente flexível e ampla para proteger o máximo número

---

<sup>100</sup> Para o propósito deste artigo é importante ter em conta os seguintes documentos do sistema regional latino-americano: o Tratado de Direito Penal Internacional, assinado a 22 de Janeiro de 1889 em Montevidéu; a Convenção sobre Asilo, assinada a 20 de Fevereiro de 1928 em Havana; a Convenção sobre Asilo Político de Montevidéu, assinada a 26 de Dezembro de 1933; o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político, assinado a 4 de Agosto de 1939 em Montevidéu; o Tratado sobre Direito Penal Internacional, assinado a 19 de Março de 1940 em Montevidéu; a Convenção sobre Asilo Diplomático e a Convenção sobre Asilo Territorial, assinadas a 28 de Março de 1954 em Caracas e a Convenção Interamericana sobre Extradução, assinada a 25 de Fevereiro de 1981 em Caracas.

<sup>101</sup> CANTOR, David J., *European Influence on Asylum Procedures in Latin America: Accelerated Procedures in Colombia, Ecuador, Panama and Venezuela*, School of Advanced Study, University of London, 26 March 2012, 5-8.

<sup>102</sup> ESPONDA, *ob. cit.*, 114.

<sup>103</sup> *Ibidem*, 114.

<sup>104</sup> Note-se que ao contrário do sistema das Nações Unidas, o sistema latino-americano estabeleceu, desde cedo, quer na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1978 quer na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, o direito não só a procurar asilo mas o direito a garantir asilo, transformando-o num direito do indivíduo e não num direito do Estado. A nível europeu, como vimos, a DQ 2004 foi o primeiro instrumento a normativizar a garantia do direito ao asilo.

<sup>105</sup> ARBOLEDA, Eduardo, *Refugee Definition in Africa e Latin America: Lessons of Pragmatism*, IJRL, vol. 3, 1991, 200.

de pessoas possível<sup>106</sup>. Assim foi feito. Com vista à resolução do problema, a Universidade de Cartagena e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo organizou, na cidade de Cartagena das Índias, um Colóquio designado de “Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários” que deu origem à Declaração de Cartagena sobre os Refugiados em 1984, a qual, até hoje, continua a ser o instrumento revolucionário do sistema latino-americano<sup>107</sup>.

Ainda que sem natureza vinculativa, a DC conseguiu influenciar afincadamente as legislações nacionais e incentivar a elaboração de boas práticas normativas e administrativas inspiradas na sua estrutura dedicada à resolução dos problemas vigentes na América Latina<sup>108</sup>. Podemos dizer que a DC assumiu duas vertentes: uma vertente tradicional em que reafirma a importância dos princípios previamente estabelecidos pela CG e seu Protocolo; e uma vertente contemporânea<sup>109</sup> assente numa terminologia inovadora e sem precedentes no DIR, expandindo a proteção e o âmbito de aplicação deste até às situações de “violência generalizada, conflitos internos e violações massivas de direitos humanos”<sup>110</sup>.

Todavia, esgotar a importância da DC no desenvolvimento dado à definição de refugiado é minimizar gravemente um avanço normativo cujo impacto vai muito além dessa definição e do próprio sistema regional latino-americano<sup>111</sup>. Foram várias as questões abordadas nas suas Conclusões. Referimo-nos, a título exemplificativo, à convergência entre o DIR, o DIDH e o DIH; à natureza apolítica, humanitária e pacífica do asilo; ao princípio de *non-refoulement* como um princípio de *ius cogens*; ao estabelecimento de um tratamento mínimo dado aos refugiados; à afirmação do caráter voluntário do repatriamento voluntário enquanto solução duradoura mas sem por isso pôr

---

<sup>106</sup> GONZÁLEZ, J. C. Murillo, *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*, in XXXIV Curso de Derecho Internacional, *Aspectos Jurídicos del desarrollo regional*, Organización de los Estados Americanos, 2008, 426.

<sup>107</sup> CUÉLLAR, Roberto, et al., *Refugee and Related Developments in Latin America: Challenges Ahead*, IJRL, vol. 3, 1991, 484; CIREFCA, *Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America*, January 1990, 4.

<sup>108</sup> ESPIELL, H. Gros, et al., *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 1989, 4.

<sup>109</sup> Esta vertente divide-se, por um lado, nos elementos inovadores exclusivamente estabelecidos pela DC e, por outro, na referência à Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, a qual foi um grande incentivo à DC. Neste sentido, CUÉLLAR, *ob. cit.*, 484.

<sup>110</sup> Conclusão nº 3 da Declaração de Cartagena. Instrumento disponível em: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

<sup>111</sup> ACNUR, *ob. cit.*, 9 e 13.

em causa a segurança do indivíduo; à referência pioneira aos deslocados internos e aos direitos económicos, sociais e culturais<sup>112</sup>.

Mas se é verdade que a DC espelhou as preocupações dos países da América Latina com questões nunca antes suscitadas por outros sistemas de proteção regionais e alargou o escopo da definição de refugiado a um patamar de abrangência tal que levantou dúvidas relativamente à sua interpretação e aplicação<sup>113</sup>, não é menos verdade que uma leitura global, adequada e coerente deste instrumento eliminaria quaisquer incertezas aplicativas e proporcionaria a harmonização entre a práticas estatais.

Quanto à definição de refugiado e à confusão terminológica entre asilo e refúgio existente nos instrumentos latino-americanos, os quais criaram desde cedo um caminho autónomo do elaborado a nível internacional<sup>114</sup>, num primeiro plano importa referir que de acordo com este sistema, o conceito de asilo diplomático corresponde ao conceito de asilo político e o de asilo territorial ao conceito de refúgio<sup>115</sup>, e num segundo plano, que desde o Tratado de Montevideo de 1889, foi criada propositadamente uma ligação entre o conceito de asilo e o requisito de perseguição política, o mesmo é dizer que até à evolução da DC, a definição de refugiado se encontrava conceptualmente mais limitada que a da CG<sup>116</sup>, o que bem se compreende pelas circunstâncias histórico-políticas em que esses instrumentos foram criados e pelas garantias que visavam salvaguardar.

Por outro lado, esse caminho autónomo traçado pela DC caracteriza-se, especialmente, pelo afastamento de uma das maiores fragilidades protecionais da CG: o “fundado receio de perseguição”. Este requisito circunscreve a concessão de proteção internacional ao abrigo da CG a um conjunto limitado de situações, deixando de fora

---

<sup>112</sup> FRANCO e NORIEGA, *ob. cit.*, 99-101.

<sup>113</sup> ACNUR, *Documento de Discusión. La situación de los refugiados en América Latina: Protección y soluciones bajo el enfoque pragmático de la declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984*, Agosto 2004, 9 e 14-5. Falamos, essencialmente, de preocupações ao nível da segurança nacional, da estabilidade regional, dos critérios pouco desenvolvidos relativamente à aplicação das cláusulas de exclusão e cessação, e da elevada amplitude dos cinco motivos pertencentes à definição de refugiado, *cfr.* GONZÁLEZ, *ob. cit.*, 429.

<sup>114</sup> ARBOLEDA, *ob. cit.*, 197.

<sup>115</sup> No Tratado de Montevideo de 1889 não havia menção ao conceito de ‘refúgio’ e o conceito de ‘asilo’ era utilizado indistintamente para o asilo diplomático e territorial. Essa alteração só foi feita no Tratado de Montevideo de 1939, *cfr.* ESPONDA, *ob. cit.*, 94-100. Note-se que o conceito de asilo territorial nas Convenções latino-americanas é mais restrito que o conceito de refugiado da CG, precisamente pela limitação resultante da intrínseca relação entre o direito de asilo e o requisito de perseguição política, *cfr.* ARBOLEDA, *ob. cit.*, 198.

<sup>116</sup> CAMINOS, H., *Some Considerations on the Protection of Refugees in The InterAmerican System, with particular Reference to the Situation of Refugees in Central America*, in NASH, A., ed. *Human Rights and The Protection of Refugees under International Law*, 1988, 96.

tantas outras igualmente carecedoras de proteção. Neste sentido, a DC é, sem dúvida, um instrumento complementar à CG. Desde logo, ao fazer a ligação entre o DIR e o DIDH quando se refere à “violação massiva de direitos humanos”<sup>117</sup> e depois ao permitir a concessão do estatuto de refugiado quer quando não se consiga provar o fundado receio de perseguição quer em situações de violência generalizada, substituindo esse requisito pela prova de uma “ameaça à vida, segurança e liberdade”<sup>118</sup>.

Assim, a DC não só ampliou a definição de refugiado além da CG como se tornou num instrumento que não pondo em causa a supremacia da última, surge como compatível com o âmbito de aplicação desta e complementar aos princípios por ela estabelecidos. Em Dezembro de 1994, dando seguimento à DC, é criada a Declaração de S. José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Desta vez uma Declaração mais focada numa outra dimensão de ‘grupo vulnerável’ – os deslocados internos. Aqui, reafirma-se a relação entre o DIR e o DIDH, numa perspetiva causal entre a violação de DH e os deslocamentos populacionais com particular incidência nos resultantes problemas sócio-económicos e na deterioração das condições de vida da população<sup>119</sup>.

Relativamente ao regime jurídico dos refugiados na Europa<sup>120</sup>, não podemos deixar de afirmar que o tratamento progressivo dado à política de asilo foi fortemente influenciado pelo processo de integração europeia. De facto, o verdadeiro passo na comunitarização das questões de asilo foi dado com o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia<sup>121</sup>, ao criar o Título IV e denominá-lo de “Vistos, asilo, imigração

---

<sup>117</sup> GONZÁLEZ, *ob. cit.*, 432.

<sup>118</sup> ESPIELL, *ob. cit.*, 9. Sobre os cinco motivos pertencentes à definição de refugiado da DC, *cf.* CORCUERA, S., *Reflections on the Application of the Broader Refugee Definition of the Cartagena Declaration in Individual Refugee Status Determination Procedures, in Memoir of the (...)*, 197-205.

<sup>119</sup> TRINDADE, A.C., *Approximations and Convergences Revisited: Ten Years of Interaction between International Human Rights Law, International Refugee Law, and International Humanitarian Law* (from Cartagena – 1984 to San Jose – 1994 and Mexico – 2004), *in Memoir of the (...)*, 128-9.

<sup>120</sup> O Conselho Europeu adotou vários instrumentos: Acordo Europeu relativo à supressão de vistos para os refugiados de 1959; Acordo Europeu sobre a transferência de responsabilidade relativa a refugiados de 1980; quanto às Recomendações da Assembleia mencionamos a Resolução nº 773 de 1976, relativa aos refugiados *de facto* e a Resolução nº 787, também de 1976, sobre a harmonização das práticas de elegibilidade conforme à Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967; quanto às Recomendações do Conselho de Ministros mencionamos a Recomendação relativa à harmonização dos procedimentos nacionais em matéria de asilo de 1981 e a Recomendação relativa à proteção de pessoas que satisfazem os critérios da Convenção de Genebra mas não são formalmente reconhecidas como refugiadas, de 1984.

<sup>121</sup> As políticas de asilo estão reguladas no artigo 78º do TFUE (Título V, agora denominado “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”), estipulando que as medidas adotadas em matéria de asilo serão concordantes com a CG, com o Protocolo e com “outros tratados pertinentes”, o que significa incluir não só a CEDH como todos os instrumentos de DH. Para mais avanços, *cf.* BAZO, María T. Gil, *La Protección de*

e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas”, criando um sistema europeu (único) de regulação e proteção das questões de asilo, dotando as instituições europeias de poderes próprios para criarem e desenvolverem complexos normativos nesta matéria.

A criação de um Espaço Único Europeu, marcado pela livre circulação de cidadãos comunitários<sup>122</sup>, não poderia deixar de ter como consequência o fortalecimento das fronteiras externas da União bem como o controlo dos fluxos migratórios através da exigência de visas e da imposição de sanções às empresas transportadoras. Todavia, o sucesso desta monitorização transfronteiriça não pode ser feito à custa da violação de normas imperativas de DH; pois, se é verdade que não há um direito a entrar em qualquer país, já o mesmo não é verdade para o direito a sair. O uso e a imposição arbitrária de regras de controlo migratório pode impedir, não só o acesso eficaz aos procedimentos para obtenção de asilo como conduzir à negação de PI, uma vez que os requerentes são incapazes de exercer o direito a procurar asilo sendo reenviados para países, onde correrão risco de vida, violações à integridade física ou privação de liberdade. São estes Estados os primeiros a afastar-se das responsabilidades internacionais e de compromissos vinculativos, negando a proteção devida a quem se aproxima das suas fronteiras, criando mecanismos tacanhos dentro do sistema de asilo que os libera das suas obrigações.

Acrescente-se que muitos Estados têm utilizado conceitos como o de “país seguro”<sup>123</sup> e “pedidos manifestamente infundados”<sup>124</sup> para se desresponsabilizarem pelos requerentes de asilo que se aproximam do seu território, potenciando disparidades relativamente ao número de pedidos de asilo nos diferentes EM, impedindo uma análise de fundo a solicitudes que, por não serem estatutárias, são consideradas abusivas ou injustificadas, ignorando a existência dos refugiados *de facto*, os quais não deixam de ter direito a (procurar) asilo pelo simples facto de não preencherem os requisitos da CG. Daí o surgimento da Convenção de Dublin a 15 de Junho de 1990, que estabelece critérios

---

*los Refugiados en la Unión Europea tras la entrada en vigor del tratado de Amsterdam a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, in MENÉNDEZ e LIESA, *ob. cit.*, 152-3.

<sup>122</sup> O Tratado de Schengen em 1985 tinha como principal objetivo antecipar a livre circulação de pessoas, entre Estados-Membros pertencentes à Comunidade Europeia, já estipulada pelo Ato Único Europeu. Note-se que estes desenvolvimentos foram realizados no âmbito da cooperação intergovernamental paracomunitária.

<sup>123</sup> Sobre este conceito, *cfr.* HAILBRONNER, Kay, *The Concept of ‘Safe Country’ and Expeditious Asylum Procedures: A Western Europe Perspective*, IJRL, vol. 5, 1995.

<sup>124</sup> *Cfr.* Resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados (pt. 1, al. a) e b)); Resolução relativa à harmonização do conceito de terceiro país seguro e Conclusão relativa aos países em que de modo geral não existe risco de perseguição política, todas elas adotadas em Londres em 1992.

para a determinação do EM responsável pela análise do pedido de asilo<sup>125</sup>.

A verdade é que mesmo com estes contributos muito ficou por dizer. Por exemplo, a CG não determina um procedimento concreto para a concessão do estatuto de refugiado e os avanços europeus também não foram suficientemente inovadores para eliminar essa lacuna; o que significa permitir que os EM adotem uma concepção mais restrita da definição de refugiado, moldando-a como melhor lhes aprouver, marginalizando os interesses humanitários em prol dos político-económicos, decidindo eles próprios quais os requisitos necessários no processo de determinação do estatuto<sup>126</sup>. A CG, ao nada dizer<sup>127</sup>, acaba por permitir, indiretamente, tais medidas; medidas essas totalmente impunes pela falta de supervisão de uma autoridade internacional responsável e com poderes próprios. Surgem dúvidas interpretativas e muitas são as imprecisões conceptuais que dificultam ainda mais a escolha sobre os critérios a serem seguidos, obstaculizando a plena aplicação da CG.

Consideramos, no entanto, que apesar dos avanços referidos, o instrumento regional europeu que determinou um avanço incontestável ao nível dos direitos dos refugiados foi a CEDH. Como veremos, trata-se de um instrumento que ainda que não especificamente criado para a defesa dos requerentes de asilo e refugiados nem tão pouco sendo parte do DIR tem tido, ao longo das últimas décadas, um papel inigualável na salvaguarda dos direitos daqueles que necessitam de proteção internacional.

A título conclusivo, quando comparamos o regime jurídico dos refugiados desenvolvido a nível europeu com o desenvolvido pelo sistema regional latino-americano, teremos sempre de reconhecer a longa tradição deste último em conceder ajuda humanitária a requerentes de asilo<sup>128</sup> e de atentar aos seus inúmeros esforços em adaptar o sistema de proteção internacional às necessidades regionais e, essencialmente, à autorresponsabilização pelas questões de asilo num espírito de solidariedade e distribuição de encargos num plano regional. O sistema europeu alcançou o americano mas com um atraso de vinte anos.

A nível internacional, podemos afirmar que o DIR se apresenta como um regime

---

<sup>125</sup> Ficou estabelecido que o EM responsável pela análise do pedido de asilo seria aquele pelo qual o requerente teve acesso ao território da União Europeia, ou seja, o “primeiro país comunitário”.

<sup>126</sup> HATHAWAY, *A Reconsideration*, 144 e 166-8.

<sup>127</sup> CABRINI, *ob. cit.*, 647-8; FITZPATRICK, Joan, *Revitalizing the 1951 Refugee Convention*, Harvard Human Rights Journal, vol. 9, 242-4.

<sup>128</sup> CUÉLLAR, *ob. cit.*, 482; ESPIELL, *ob. cit.*, 3.

tendencialmente marcado pela fragilidade do sistema protecional, pela incoerência e pouca precisão do complexo normativo que o regula e pela ausência de uma estrutura institucional que seja o seu *leitmotiv*.

### **III. As Formas Complementares de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados; 1. Convenção de Genebra. Instrumento de proteção suficiente? A Proteção Internacional; 2. A Proteção Complementar e a Proteção Subsidiária; 3. Os avanços normativos da Proteção Subsidiária**

Foi da necessidade de harmonizar os critérios que identificam aqueles que carecem de PI e de assegurar *standards* mínimos da proteção concedida, que se deu o surgimento da DQ 2004. Mas nem todas as pessoas que necessitam são por ela abrangidas<sup>129</sup> e a forma como algumas disposições estão redigidas, contraria o objetivo de harmonização com que foi criada ao conduzir a lacunas interpretativas que serão a causa de divergências aplicativas substanciais. A DQ ao dividir a proteção em dois estatutos distintos – o de refugiado e o de proteção subsidiária – perdeu uma grande oportunidade de criar um sistema de PC único, marcado pela coesão de mecanismos e pela coerência na concessão de benefícios, através de uma definição de refugiado abrangente, que não pretendendo substituir a da CG, a impulsionasse<sup>130</sup>. Ainda assim, nada retira o seu mérito<sup>131</sup>, enquanto primeiro instrumento a normativizar a garantia do direito ao asilo, a definir o conceito de PS, a fornecer uma definição clara de perseguição<sup>132</sup> e a prever a possibilidade de avaliar um pedido de asilo, mesmo que a perseguição em que ele assenta tenha sido realizada por agentes não estatais ou que esteja em causa uma perseguição com base no género<sup>133</sup>.

Não obstante os seus avanços, o objetivo com que a DQ foi criada não tinha sido, ainda, alcançado e o contínuo distanciamento entre os critérios das políticas estatais eram prova disso. Foi com o intuito de reformular e clarificar alguns conceitos que uma nova

<sup>129</sup> UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. h); ECRE, *Complementary/Subsidiary forms of Protection in the EU Member States*, July 2004, 3; J. Lambert, *ob. cit.*, 217-220.

<sup>130</sup> Neste sentido, BAZO, *Refugee Status*, 13-4. Também LAMBERT se pronuncia, referindo-se à DQ como um instrumento que promete combinar essas duas formas de proteção (esses dois estatutos) de baixo do mesmo “guarda chuva”, de modo a criar uma definição única e uma proteção comum a todas essas pessoas, *in The EU asylum Qualification Directive*, 162-6. Por outro lado, MCADAM considera que sendo a CG um instrumento específico de DH, então terá de evoluir juntamente com estes, devendo aplicar-se a todos aqueles que são protegidos pelo PNR, não sendo necessário um estatuto separado do estatuto conferido pela CG, *in Convention as a Blueprint*, 5-6.

<sup>131</sup> LAMBERT, *The EU asylum*, 161.

<sup>132</sup> BAZO, *Refugee Status*, 10.

<sup>133</sup> MCADAM, *The European Union proposal*, 18-20.

foi adotada, a Diretiva 2011/95/UE<sup>134</sup> (DQ 2011). As expectativas de algo melhor não foram duradouras e é lamentável o desgaste jurídico-normativo na (re)estruturação de algo tão pouco desenvolvido e tão pouco evoluído.

Destacamos a existência de garantias limitadas na luta contra o *refoulement* como a lacuna mais gravosa da DQ 2011. Se a CG pouco assegurava, já a Diretiva ao acrescentar a al. d) no nº. 1 e o par. 2 do art. 17º, veio aumentar a cláusula de exclusão constante do art. 1º(F) da CG<sup>135</sup>, permitindo aos EM a exclusão do estatuto de PS e a não concessão de proteção, ainda que a pessoa em causa não seja individualmente responsável por esse crime ao abrigo do Direito Penal Internacional, ignorando o facto de que mesmo nas situações em que a PS é negada, os requerentes de asilo são protegidos pelos DH, nomeadamente, pelo carácter inderrogável do princípio de *non-refoulement*<sup>136</sup>. Enquanto a CG, no caso de um refugiado ser um perigo para a segurança nacional, estabelece (aparentemente) uma exclusão do benefício do PNR, a Diretiva vai mais além, tornando-o inelegível para a concessão de PS<sup>137</sup> por razões que não estão sequer previstas na CG. Em vez disso, a DQ devia ter sido utilizada para introduzir uma obrigação internacional de *non-refoulement* quaisquer que fossem as circunstâncias<sup>138</sup>, ainda que as pessoas em causa não preenchessem os requisitos para a PS.

Fazemos ainda referência à letra infeliz do artigo 15º que exclui algumas categorias de pessoas que são protegidas pelo DIDH<sup>139</sup>. De facto, é a al. c), juntamente com o art. 2º al. f), o maior motivo de preocupação. Apesar do indiscutível avanço que foi considerar as pessoas vítimas de violência indiscriminada como elegíveis para PS<sup>140</sup>, tendo em conta que a própria CG não estabelecia nenhuma proteção a esse nível<sup>141</sup>, a letra da disposição não é clara, conduzindo a aplicações erróneas, como é o caso do conceito de “ameaça individual” que por vezes é interpretado no sentido restrito da

<sup>134</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, JOUE, L 337/9, 20.12.2011, PT.

<sup>135</sup> BAZO, *Refugee Status*, 15 ss; ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive*, 6 e 28-30; UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 26-8.

<sup>136</sup> J , *ob. cit.*, 222; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC*, 13.

<sup>137</sup> LAMBERT, *The EU asylum*, 179.

<sup>138</sup> Segundo J é preocupante que os art. 17º e 21º da DQ não tenham confirmado o carácter absoluto do PNR, *in ob. cit.*, 222; ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive*, 27 e 29.

<sup>139</sup> ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 (recast)*, 11-2.

<sup>140</sup> UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 15; UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. g).

<sup>141</sup> “(...) a definição de refugiado do artigo 1A(2) é, essencialmente, individualista e foca-se em atos de perseguição discriminatórios com base em motivos específicos.”, *in* LAMBERT, *The Next Frontier*, 207.

ameaça ser individualizada<sup>142</sup>, o que contraria o intuito com que a disposição foi criada. Além disso, o TJUE já se pronunciou sobre esta questão, no caso *Elgafaji c. Holanda*<sup>143</sup>, afirmando que o requerente não tem de demonstrar que ele era individual ou especificamente o alvo para beneficiar dessa proteção<sup>144</sup>, uma vez que “o elemento-chave do artigo 15º, al. c) é o grau ou o nível de violência indiscriminada que caracteriza o conflito armado e não a existência de um conflito armado de acordo com o Direito Internacional Humanitário”<sup>145</sup>. O art. 15º deveria ser interpretado pelos EM, em uníssono, com a intenção legislativa com que foi criado, em vez de ser visto como uma alternativa desescrupulosa de criar obstáculos à concessão de proteção.

#### **IV. O artigo 3º da CEDH enquanto reforço do DIR na luta contra o refoulement; 1. A legitimidade aplicativa da CEDH ao DIR; 2. O alcance do princípio de non-refoulement; 3. A relação entre o artigo 3º da CEDH e o princípio de non-refoulement; 4. A evolução jurisprudencial do TEDH no âmbito do artigo 3º em situações de expulsão**

##### **1. A legitimidade aplicativa da CEDH ao DIR**

Sabemos de antemão que a CEDH<sup>146</sup>, apesar de ser um instrumento base na luta contra violações de DH, não foi direta nem especificamente criada para proteger os direitos dos refugiados e requerentes de asilo. De facto, em nenhuma disposição se encontra explicitamente consagrado o direito ao asilo<sup>147</sup>, nem o princípio de *non refoulement*<sup>148</sup>. Sabemos, porém, que o DIDH é base do DIR. Se o é em termos valorísticos porque não também em termos normativos? Chegámos ao exato ponto por onde iniciámos esta viagem – a consagração dos DH já não só enquanto matriz robusta

<sup>142</sup> ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU*, 11; J , *ob. cit.*, 225.

<sup>143</sup> TJUE, *Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, Case C-465/07, 2009.

<sup>144</sup> LAMBERT, *The Next Frontier*, 212-5.

<sup>145</sup> *Ibidem*, 214.

<sup>146</sup> Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950.

<sup>147</sup> EINARSEN, Terje, *The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de facto Asylum*, IJRL, vol. 2, 1990, 361 e 364; MCADAM, *Complementary Protection*, 136; MOLE, Nuala e MEREDITH, Catherine, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010, 19; JUAN, Carmen M., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados*, in SANCHO, Ángel G. Chueca, *Derechos Humanos, Inmigrantes en Situación Irregular y Unión Europea*, Lex Nova, 2010, 171; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbook on European Law relating to Asylum, Borders and Immigration*, Council of Europe, 2013, 36, 43, 45.

<sup>148</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 136.

por entre a qual se desenham e entrelaçam os caminhos do sistema de asilo mas enquanto alavanca melhorada desse mesmo sistema<sup>149</sup>.

Não se trata de pôr em causa a centralidade da CG, mas de duvidar da unicidade protecional deste mecanismo, quando existem outros suscetíveis de conferir uma proteção mais adequada<sup>150</sup>. A CG foi criada para proteger um grupo vulnerável específico<sup>151</sup>; já a CEDH é um instrumento que visa salvaguardar indiscriminadamente os direitos e liberdades de todas as pessoas que se encontrem no território de um EM, permitindo um desfrute mais absoluto do princípio de *non refoulement*, através de uma interpretação alargada do seu art. 3º. Estão aqui incluídos, refugiados, requerentes de asilo<sup>152</sup> e todos aqueles que não reúnem os requisitos para o estatuto de refugiado<sup>153</sup>, pois a proteção ao abrigo da CEDH é independente dos “autores do risco, do contexto do risco e da conduta do aplicante”<sup>154</sup>. Por aqui vemos a distinção entre o princípio de *non-refoulement* no contexto do DIR e no contexto do DIDH<sup>155</sup>. Podemos dizer que a CEDH é a *lex generalis* e a CG a sua *lex specialis*. Assim, os refugiados são favorecidos pelos benefícios emergentes de ambos os regimes<sup>156</sup>, de formas tecnicamente distintas.

Não contendo a CEDH nenhuma disposição em matéria de asilo é, essencialmente, através do seu art. 3º que essa complementariedade se dá<sup>157</sup>. Na

---

<sup>149</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 4; HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 5. O autor afirma que o DIR é um “sistema substituto de proteção de DH”. Da nossa parte, defendemos que nenhum desses direitos tem de ser substituto do outro ou alternativo, mas sim complementar.

<sup>150</sup> Neste mesmo sentido, EINARSEN afirma: “A CEDH ajuda a mostrar como um instrumento internacional de direitos humanos, mesmo sem um direito ao asilo expressamente estabelecido, pode proporcionar uma melhor proteção do que um instrumento especializado mas desprovido de um mecanismo de execução”, *in ob. cit.*, 385.

<sup>151</sup> MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 31.

<sup>152</sup> LAMBERT, Hélène, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities*, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, ACNUR, 2005, 39; RÖHL, *ob. cit.*, 6; LAMBERT, Hélène, *Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue*, *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, vol. 48, 1999, 516 e 521-2.

<sup>153</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 532-3; JUAN, *ob. cit.*, 172-3; DUFFY, Aoife, *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, *IJRL*, vol. 20, 2008, 378.

<sup>154</sup> MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 23. Neste sentido, cfr. MCADAM, *Complementary Protection*, 116; EINARSEN, *ob. cit.*, 369; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 534; JUAN, *ob. cit.*, 182-3.

<sup>155</sup> LAUTERPACHT, Elihu e BETHLEHEM, Daniel, *The Scope and the Content of the Principle of Non-Refoulement*, ACNUR, 20 June 2001, pt. 244.

<sup>156</sup> MINK, Júlia, *EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment*, *European Journal of Migration Law*, vol. 14, 2012, 130.

<sup>157</sup> Segundo DUFFY: “A proibição de *refoulement* está relacionada com a absoluta proibição de tortura.”, *in ob. cit.*, 373-4; MINK afirma que: “No âmbito dos DH, o princípio de *non-refoulement* deriva da proibição contra a tortura e herda o seu caráter primordial na proteção de DH.”, *in ob. cit.*, 131; LAMBERT defende que: “A proteção contra o *refoulement* está intimamente relacionada com a proteção contra a tortura e contra o tratamento desumano ou degradante.”, *in Protection Against Refoulement*, 516.

realidade, de que forma poderia estar mais relacionada a não repulsão com os DH do que pela via da consagração absoluta da proibição de tortura e maus tratos? Focamo-nos, assim, no papel desempenhado pelo art. 3º da CEDH em situações de expulsão e, por isso, relacionadas com a luta contra o *refoulement*.

## 2. O alcance do princípio de *non-refoulement*

O princípio de *non-refoulement* é a pedra angular do DIR<sup>158</sup>, é o valor mais alto invocável na luta efetiva pelos seus direitos, é a teoria que permite acreditar, ainda que utilizado em última instância, que a realidade jurídica é construída na defesa dos mais fracos. Em termos concretos, o *non-refoulement* consiste na obrigação estatal de não rejeitar um requerente de asilo na fronteira e/ou de não o expulsar do seu território para um Estado, seja o de origem ou qualquer outro, onde a sua vida ou liberdade estejam ou possam vir a ser ameaçadas<sup>159</sup>.

A verdadeira proteção conferida pela CG é centralizada neste princípio (art. 33º), que passou de uma decisão essencialmente moral e voluntária dos EM para ser uma obrigação legal decorrente do Direito Internacional Consuetudinário<sup>160</sup>, adquirindo, assim, natureza *jus cogens*<sup>161</sup>. Apesar do art. 42º/1 afirmar o seu carácter inderrogável e, por consequência, o carácter humanitário da própria CG<sup>162</sup>, a verdade é que se trata de uma proteção longe de ser absoluta, tendo em conta as exceções presentes no 33º/2 e por, mais uma vez, se encontrar limitada pela dependência entre “a ameaça à vida ou liberdade” e um dos cinco motivos constantes do art. 1A(2)<sup>163</sup>. Esta forte interligação leva a uma frágil proteção.

De facto, lendo o art. 1A(2) em conjunto com o 33º, poder-se-ia concluir que para haver proteção ao abrigo do último, não só não era suficiente a prova do “fundado receio de perseguição”, pois a ela ter-se-ia de juntar a prova da “ameaça à vida ou liberdade”,

---

<sup>158</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 518; FITZPATRICK, *ob. cit.*, 235.

<sup>159</sup> A Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial, de 14 de Dezembro de 1967, estabeleceu o direito a não rejeição na fronteira (art. 3º). *Cfr.* GOODWIN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 207.

<sup>160</sup> GOODWIN-GILL, G., *The New Asylum Seekers*, 103.

<sup>161</sup> *Cfr.* ALLINS, Jean, *The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*, IJRL, vol. 13, 2002, 533-558.

<sup>162</sup> LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 50-51.

<sup>163</sup> MINK, Júlia, *ob. cit.*, 131; *UNHCR Handbook*, pt. 51; JUAN considera que a CG exclui aqueles que não preenchem os requisitos exigidos no art. 1A(2), vendo o art. 3º da CEDH como o mecanismo de proteção mais eficaz para essas pessoas e fazendo, assim, uma interpretação restritiva do art. 33º da CG, *in ob. cit.*, 171-3, 182-3.

como ficariam excluídos aqueles que procuram proteção com base em motivos de perseguição além dos motivos estatutários<sup>164</sup>, tornando a proteção concedida por este instrumento viciada e vulnerável. Cremos que essa não era a intenção dos redatores e que sendo, contraria a finalidade com que a disposição foi criada<sup>165</sup>.

Por outro lado, os EM têm começado a entender o PNR em termos muito mais abrangentes que os criados pela CG, balanceando entre o alargamento do escopo do art. 33º da CG ou a utilização de outros instrumentos quer da área do DIR, como a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, quer do DIDH, como a CEDH.

### **3. A relação entre o artigo 3º da CEDH e o princípio de *non-refoulement***

Como vimos, a CEDH não tutela diretamente os direitos dos refugiados, mas tem sido defendido, primeiramente pela Comissão Europeia<sup>166</sup> e, mais tarde, pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) que o art. 3º é um forte mecanismo contra a repulsão<sup>167</sup>, quer estejamos a considerar a decisão de repulsão em si como hipotético mau trato, quer as condições em que a expulsão ocorre e suas eventuais consequências, quer as violações de DH a que o indivíduo será exposto no país fonte de ameaça<sup>168</sup>. Acreditamos que o art. 3º é a fonte jurídico-institucional que permite a verdadeira eficácia do princípio de *non-refoulement* e a consagração realista e destemida de uma proteção tão mais abrangente, tão mais alargada e tão mais adequada às necessidades deste grupo

---

<sup>164</sup> Nesse sentido, LAMBERT, *The European Convention*, 39; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 532-3; JUAN, *ob. cit.*, 172-3; FITZPATRICK, *ob. cit.*, 235-6; UNHCR, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees, Asylum-Seekers and displaced Persons*, Colloquy organised by the Council of Europe and de United Nations High Commissioner for Refugees, Strasbourg, 2 and 3 October 1995, vol. 2, 1996, 8; FRA, *ob. cit.*, 67. Todos estes autores consideram que o art. 33º CG exclui as pessoas que não preenchem os requisitos exigidos pela definição de refugiado. Em sentido contrário, GOODWIN-GILL e MCADAM consideram que o PNR se aplica independentemente do requerente preencher a definição de refugiado do artigo 1A(2) CG, *in ob. cit.*, 244.

<sup>165</sup> EINARSEN afirma que, ao contrário da CG, o art. 3º da CEDH pode ser invocado por violação ao PNR quer esteja em causa ou não uma ameaça à vida ou liberdade com base em um dos motivos da definição de refugiado, *in ob. cit.*, 368; *Cfr.* LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 123-4 e 136-143; GRAHLMADSEN, A., *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11, 13-37*, UNHCR Division of International Protection, 1997, 231-2; WEIS, Paul, *The Refugee Convention, 1951*, Cambridge University Press, vol. 7, 1995, 303, 341-3. Estes três autores consideram que à expressão “onde a vida ou liberdade sejam ameaçadas” não está implícito nem um padrão mais exigente nem uma interpretação mais restritiva que a exigida pelo art. 1º CG.

<sup>166</sup> Note-se que a primeira vez que a Comissão Europeia dos Direitos do Homem reconheceu o papel do art. 3º da CEDH como forma de prevenir o *refoulement* foi em 1961: *X v Belgium* e *X v Federal Republic of Germany*.

<sup>167</sup> FRA, *ob. cit.*, 61 e 63.

<sup>168</sup> LAMBERT considera serem estas as formas pelas quais uma ordem de expulsão viola o art. 3º CEDH, *in The European Convention*, 41-2.

vulnerável<sup>169</sup>. De facto, o art. 3º da CEDH, constitui “um dos valores fundamentais da sociedade democrática”<sup>170</sup>, contendo não só uma proibição universal como uma garantia absoluta e inderrogável por força do artigo 15º/2 da CEDH<sup>171</sup>. O mesmo é dizer que, em circunstância alguma, a tortura ou tratamento desumano ou degradante (TTDD) têm justificação, ainda que se trate de reagir contra um perigo público que ameaça a vida da nação<sup>172</sup>.

O art. 3º não admite exceções ou restrições qualquer que tenha sido o comportamento da vítima<sup>173</sup>. E é precisamente neste momento que marcamos o carácter inderrogável e absoluto como a principal distinção entre a proteção concedida pela CG e pela CEDH<sup>174</sup>. Apesar de, em termos práticos, esta divergência protecional acarretar algumas consequências, como a dificuldade de definir com clareza o alcance do PNR, consideramos excessiva a solução sugerida por alguns autores de “anular o carácter absoluto do princípio ao abrigo dos Direitos Humanos (...).”<sup>175</sup>.

Creemos que o problema reside numa eventual interpretação restritiva do art. 33º; se partirmos do pressuposto de que, havendo riscos sérios de ameaça à vida ou liberdade, estamos perante uma quase certa violação do art. 3º da CEDH, então deixamos de aplicar a primeira disposição somente à subcategoria de refugiados perseguidos através de uma ameaça à vida ou liberdade por um dos cinco motivos do art. 1A(2), como a sua própria redação sugere, mas a todos aqueles que provem motivos substanciais de que serão vítimas de maus tratos.

Apesar da Convenção contra a Tortura de 1984 (CcT) e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (PIDCP) poderem ser, igualmente, utilizados como instrumentos complementares à CG, sendo a CEDH um instrumento marcadamente audaz e inovador, é nela que reconhecemos um rasgo de centralidade vociferante, é nela que as

---

<sup>169</sup> DUFFY, *ob. cit.*, 378; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 515-6.

<sup>170</sup> *Ac. Chahal c. United Kingdom*, Processo nº. 22414/93, 15 de Novembro de 1996, par. 80; *Ac. Selmouni c. França*, Processo nº. 25803/94 de 28 de Julho de 1999, par. 95.

<sup>171</sup> JACOBS, WHITE E OVEY, *The European Convention on Human Rights*, fifth edition, Oxford University Press, 2010, 167; REID, Karen, *A Practitioner's Guide To The European Convention on Human Rights*, fourth edition, Sweet & Maxwell, 2012, 789.

<sup>172</sup> *Ac. Chahal*, par. 80.

<sup>173</sup> *Ac. Saadi c. Itália*, Processo nº. 37201/06, 28 de Fevereiro de 2008, par. 127.

<sup>174</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 28; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 519-520; LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 250; MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 32; JUAN, *ob. cit.*, 173, 179, 184.

<sup>175</sup> MINK, *ob. cit.*, 133. Para MINK, a solução mais adequada será mover o foco do PNR da CG para a CEDH, aplicando as exceções determinadas pela CG apenas quando a situação não se enquadra no âmbito dos maus tratos, p. 134. Concordamos, em pleno, com a sua solução.

melhores e mais definitivas garantias conseguem ser definidas, defendidas e salvaguardadas, é nela que o *princípio de non-refoulement* é mais forte e, subitamente, mais verdadeiro. A CEDH é o instrumento que mais garantias oferece através da relação entre o *princípio de non-refoulement* e a proibição de maus tratos<sup>176</sup>. Não sendo novas as lacunas da CG, ela falha, mais uma vez, em não conseguir assegurar, de modo eficaz, o princípio ao redor do qual o DIR se constrói<sup>177</sup>.

#### **4. A evolução jurisprudencial do TEDH no âmbito do artigo 3º em situações de expulsão**

A jurisprudência do TEDH tem demonstrado a relevância cada vez mais acentuada da CEDH enquanto mecanismo com um especial significado quando se trata de evitar a expulsão de indivíduos para países onde haja um risco real de serem submetidos a TTDD<sup>178</sup>.

Foi no caso *Soering c. Reino Unido*<sup>179</sup> que o TEDH concluiu, pela primeira vez, pela aplicabilidade do art. 3º a situações de “expulsão”. Estava em causa a extradição de um nacional alemão pelo Reino Unido (onde foi preso) para o Estado de Virgínia, onde certamente seria condenado à pena de morte por ter cometido duplo homicídio. O requerente alegou que, uma vez extraditado, a sua sujeição ao “corredor da morte” constituiria tratamento desumano.

As questões levantadas foram, essencialmente, duas: uma primeira relacionada com o efeito extra-territorial do art. 3º<sup>180</sup>, ou seja, com a afirmação da responsabilidade dos EM, neste caso, do Reino Unido, pelas violações de DH cometidas fora do seu âmbito jurídico-territorial quando essas violações poderiam ter sido por eles evitadas.

Parece-nos que a decisão em que o ato de expulsão se baseia é o que constitui o verdadeiro e primeiro mau trato. Não obstante o consagrado no art. 1º da CEDH, os Estados não se podem dizer inocentes quando foram eles a pintar o primeiro ponto numa

---

<sup>176</sup> MINK, *ob. cit.*, 129.

<sup>177</sup> Neste sentido, FITZPATRICK afirma que para a Comunidade Internacional criar um regime adequado para os migrantes forçados, terá de fazer uma interpretação progressiva da Convenção e do reconhecimento de normas extra-convencionais, *in ob. cit.*, 231.

<sup>178</sup> ACNUR, *The European Convention on Human Rights*, 1; UNHCR, *Manual on Refugee Protection*, 1.

<sup>179</sup> Ac. *Soering c. Reino Unido*, Processo nº. 14038/88, 7 de Julho de 1989.

<sup>180</sup> GOODWIN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 244-53; MCADAM, *Complementary Protection*, 112; RÖHL, *ob. cit.*, 7 e 27-8; EINARSEN, *ob. cit.*, 365-6; LAMBERT, *The European Convention*, 40-1; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 527; JUAN, *ob. cit.*, 173; UNHCR, *The European Convention on Human Rights*, 19-21.

linha indeterminada de violações que culminará no país de ameaça, quando foram os seus interesses, as suas políticas e as suas probabilidades a desenhá-la. O ato de expulsão não é nem pode ser considerado um “ato neutro”<sup>181</sup>. Foi precisamente neste sentido a decisão do Tribunal<sup>182</sup>. Na realidade, parece existir um “direito de asilo (de facto) implícito na CEDH”<sup>183</sup>.

A segunda questão tratava-se de saber se essa extradição levantava problemas ao abrigo do art. 3º quando houvesse fortes motivos para acreditar que o indivíduo seria sujeito a tratamentos contrários a essa disposição. Note-se que não é a sujeição à sentença de morte que está a ser avaliada, antes a forma pela qual ela é executada<sup>184</sup>. O TEDH considerou que, nesse caso, a extradição seria contrária às finalidades e valores da CEDH, quando o EM tinha conhecimento da futura violação do art. 3º, ainda que reconhecendo que o próprio artigo não previa expressamente essa possibilidade<sup>185</sup>.

O Tribunal declarou que “a decisão por parte de um Estado Contratante de extraditar um fugitivo, pode levantar uma questão nos termos do artigo 3º e, consequentemente, comprometer a responsabilidade desse Estado no âmbito da Convenção, quando razões substanciais tenham sido mostradas para crer que a pessoa em causa, se extraditada, enfrenta um risco real de ser submetido a tortura, a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, no país requerente.”<sup>186</sup>.

Este acórdão foi um marco na jurisprudência do TEDH, ao estabelecer a responsabilidade estadual por atos extra-territoriais, ao relacionar diretamente o art. 3º aos casos de extradição e ao criar, ainda que levemente, um padrão de avaliação dos maus tratos baseado, por um lado, na prova de que a expulsão vai ocorrer certa e eminentemente e, por outro, de que “a consequência previsível” do ato de expulsão é a

---

<sup>181</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 7; LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 62-67.

<sup>182</sup> Ac. *Soering*, par. 85-86.

<sup>183</sup> EINARSEN, *ob. cit.*, 367. No mesmo sentido, Ac. *Chahal*, par. 74; Também LAMBERT se pronunciou nesse sentido ao afirmar: “o Tribunal de Justiça desenvolveu um dever implícito dos Estados protegerem os refugiados contra o *refoulement* com base nas consequências da expulsão, em vez de nas políticas de admissão dos Estados Contratantes.”, in *The European Convention*, 43.

<sup>184</sup> Ac. *Soering*, par. 104.

<sup>185</sup> *Ibidem*, par. 88.

<sup>186</sup> *Ibidem*, par. 91.

alta probabilidade de existir “um risco real” do indivíduo ser sujeito a um tratamento violador do art. 3º<sup>187</sup>.

O Tribunal seguiu este raciocínio nos casos *Cruz Varas et al. c. Suécia*<sup>188</sup> e *Vilvarajah et al. c. Reino Unido*<sup>189</sup>. Estes casos estabeleceram um verdadeiro padrão de avaliação do risco de maus tratos. No caso *Vilvarajah* o Tribunal consolidou três considerações já previamente estipuladas<sup>190</sup>, denominando-as de “princípios relevantes na avaliação do risco de mau trato” e afirmando que o TEDH terá em conta todo o material previamente reunido e, se necessário, o material posteriormente por si obtido, avaliará a existência de risco com referência aos factos conhecidos ou que deveriam ser conhecidos pelo EM e que o mau trato para caber no âmbito do art. 3º tem de atingir um nível mínimo de severidade, sendo que a avaliação desse mínimo é relativa e depende de todas as circunstâncias do caso<sup>191</sup>. Note-se que este último ponto é requisito geral do art. 3º, independentemente da sua aplicação aos casos de asilo.

Além disso, o TEDH considerou que dada a natureza absoluta do art. 3º e as consequências nefastas da sua violação, essa análise “tem de ser, necessariamente, rigorosa”<sup>192</sup>. Mesmo assim, bastou-se com a constatação de que a situação concreta daqueles indivíduos não era pior do que a vivida pelos restantes membros da comunidade e que a “mera possibilidade de mau trato” não era suficiente para se concluir pela violação do art. 3º<sup>193</sup>, minimizando o facto do requerente pertencer a um específico grupo, cujos membros corriam maiores riscos que a restante população<sup>194</sup>, dando a ideia de que os requisitos exigidos para uma situação de expulsão poder caber no âmbito do art. 3º, serão os mesmos que a CG exige para a concessão do estatuto de refugiado, ou

---

<sup>187</sup> *Ac. Soering*, par. 88 e 91; EINARSEN afirmou que o grau de probabilidade utilizado pelo TEDH, no caso *Soering*, só é aplicável a casos semelhantes, sendo que, noutro tipo de casos, a avaliação do limiar de “risco real” a partir do qual há violação do art. 3º é relativa e depende da “gravidade de maus tratos infligidos”, *in ob. cit.*, 371-2.

<sup>188</sup> *Ac. Cruz Varas et al. c. Suécia*, Processo nº. 15576/89, 20 Março de 1991, par. 69-70.

<sup>189</sup> *Ac. Vilvarajah et al. c. Reino Unido*, Processo nº. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 30 de Outubro de 1991, par. 103.

<sup>190</sup> *Ac. Cruz Varas*, par. 75-6 e 83.

<sup>191</sup> *Ac. Vilvarajah*, par. 107.

<sup>192</sup> *Ibidem*, par. 108.

<sup>193</sup> *Ibidem*, par. 111. Neste contexto, LAMBERT afirmou que o TEDH exige que a pessoa seja identificada numa situação de violência generalizada, de acordo com características próprias ou que, no seu país haja um padrão consistente de violações sistemáticas de DH, *in The European Convention*, 43; No mesmo sentido, JUAN, *ob. cit.*, 180.

<sup>194</sup> MINK, *ob. cit.*, 143.

seja, a perseguição individualizada<sup>195</sup>. Note-se que os requerentes foram sujeitos a maus tratos uma vez regressados ao país de origem<sup>196</sup>.

Como nos diz NUALA MOLE “é difícil conciliar a absoluta natureza da proteção concedida pelo artigo 3º com o facto de uma pessoa não só ter de provar que sofre um risco real de ser submetido a um tratamento proibido pelo artigo, como também de que o risco a ser submetida a esse tratamento é mais provável que o que as outras pessoas, que se encontram em circunstâncias de vulnerabilidade semelhantes, podem sofrer.”<sup>197</sup>

Mas não ficamos por aqui, no caso *Venkadajalasarma c. Holanda*<sup>198</sup>, um caso semelhante ao caso *Vilvarajah*, o TEDH decidiu, mais uma vez, não haver motivos substanciais para acreditar que, uma vez expulso, o requerente seria sujeito a maus tratos<sup>199</sup>. Consideramos que os limites a partir dos quais o Tribunal, em casos de expulsão, encontra uma violação ao art. 3º são extremamente elevados, principalmente tendo em conta as situações específicas que tem em mãos e as consequências avassaladoras que podem advir desse erro jurídico<sup>200</sup>. Como nos diz VAN DIJK “A fronteira entre o risco real e o risco potencial não é muito clara e não deve ser desenhada de uma forma que enfraqueça a efetividade da proteção alcançada pelo art. 3º. Tendo em conta as consequências graves da violação do art. 3º, dar ao requerente o benefício da dúvida parece ser urgentemente necessário”<sup>201</sup>.

Outro marco foi o caso *Chahal c. Reino Unido*<sup>202</sup>, em que o Reino Unido baseou o seu desejo de expulsar um requerente de asilo do seu território, na possível relação deste com atividades terroristas, considerando que a sua permanência em território britânico afetava o bem estar público por razões de segurança nacional. O TEDH reforçou o carácter

---

<sup>195</sup> FABBRICOTTI, Alberta, *The Concept of Inhuman or Degrading Treatment in International Law and its Application in Asylum Cases*, IJRL, vol. 10, 1998, 653.

<sup>196</sup> Acrescente-se que há uma componente psicológica que deve ser tida em conta. A expulsão de um indivíduo que já foi torturado e mal tratado em momentos anteriores simboliza, antes de tudo, um sofrimento mental incalculável, o reviver de uma experiência traumática. Este fator não foi levado em conta pelo TEDH em nenhum destes dois casos. Neste sentido, EINARSEN, *ob. cit.*, 368.

<sup>197</sup> MOLE, Nuala, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, European Council, Strasbourg, 2007, citada em JUAN, *ob. cit.*, 180.

<sup>198</sup> *Venkadajalasarma c. Holanda*, Processo nº. 58510/00, 17 de Fevereiro de 2004.

<sup>199</sup> *Ibidem*, par. 68-9. *Cfr.* parecer dissidente do Juiz Mularoni, que considerou ser motivo de preocupação a utilização por parte do TEDH do princípio com base no qual são as condições presentes as verdadeiramente decisivas e defendeu que o risco apresentado era suficiente para tornar a expulsão ilegal.

<sup>200</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 5, 12, 17-9, 27-31.

<sup>201</sup> DIJK, Pieter van e HOOFF, G.J.H. van, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2003, 145.

<sup>202</sup> *Ac. Chahal*. Na mesma linha de raciocínio, *cfr.* *Ac. Saadi*.

inderrogável e absoluto do art. 3º, alargando-o expressamente aos casos de expulsão<sup>203</sup>, ao afirmar que “os nacionais interesses do Estado não podem ser invocados para minimizar os interesses do indivíduo quando haja motivos substanciais para acreditar que ele pode ser sujeito a maus tratos se expulso.”<sup>204</sup>

Neste acórdão, o Tribunal afirma, explicitamente, que a proteção concedida pela CEDH contra o *refoulement* é mais abrangente e mais vasta que a concedida pela CG<sup>205</sup>. Esta constatação é o primeiro grito direcionado à afirmação consciente de que há lugar para uma PC e que esse espaço será ocupado por instrumentos de DH.

Neste caminho evolutivo, o caso *Ahmed c. Áustria*<sup>206</sup> foi um passo no alargamento das abordagens repressivas do TEDH. Ao considerar que o regresso do requerente à Somália constituiria uma violação ao art. 3º, uma vez que a situação geral dos DH não havia mudado desde que o estatuto de refugiado lhe foi concedido<sup>207</sup>, o Tribunal optou por uma visão mais liberal<sup>208</sup>, abandonando o padrão de avaliação do risco real utilizado nos casos *Cruz Varas* e *Vilvarajah*. Também no caso *Salah Sheek c. Holanda*<sup>209</sup>, o Tribunal afirmou que “não se pode exigir ao solicitante que demonstre a posse de características específicas relativas à sua personalidade para provar que sofre um risco pessoal (...) a proteção concedida pelo artigo 3º tornar-se-ia ilusória (...).”<sup>210</sup>

Neste seguimento, o TEDH, no ac. *NA c. Reino Unido*<sup>211</sup>, afirmou, pela primeira vez, que uma situação de violência generalizada pode, só por si, tornar proibido o retorno ao país de origem, contrariando a linha jurisprudencial desenhada até então<sup>212</sup>. Também no caso *Sufi e Elmi c. Reino Unido*<sup>213</sup>, considerou que o nível de violência generalizada em Mogadíscio atingia um nível de intensidade tal que o retorno constituiria uma ameaça à vida e liberdade de qualquer pessoa, traduzindo-se numa violação ao art. 3º da CEDH<sup>214</sup>. Este acórdão estabeleceu que a fonte do risco pode estar nas próprias condições humanitárias do país receptor e que o art. 3º da CEDH não afasta o mecanismo

---

<sup>203</sup> Ac. *Chahal*, par. 80.

<sup>204</sup> *Ibidem*, par. 78.

<sup>205</sup> LAMBERT, *The European Convention*, 39-40.

<sup>206</sup> Ac. *Ahmed c. Áustria*, Processo nº. 25964/94, 17 de Dezembro de 1996.

<sup>207</sup> *Ibidem*, par. 44-47.

<sup>208</sup> FABBRICOTTI, *ob. cit.*, 653-4.

<sup>209</sup> *Salah Sheek c. Holanda*, Processo nº. 1948/04, 13 Janeiro de 2007.

<sup>210</sup> *Ibidem*, par. 148.

<sup>211</sup> Ac. *NA c. Reino Unido*, Processo nº. 25904/07, 17 de Julho de 2008, par. 114-7 e 147.

<sup>212</sup> FRA, *ob. cit.*, 69.

<sup>213</sup> Ac. *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, Processo nº. 8319/07 e 11449/07, 28 de Junho de 2011.

<sup>214</sup> *Ibidem*, par. 241-250 e 293.

da proteção interna (art. 8º DQ 2011), desde que a garantia da segurança do requerente seja a preocupação principal do Estado de envio<sup>215</sup>.

## V. Considerações Conclusivas

A CG é o principal instrumento jurídico-normativo na defesa dos direitos dos refugiados. Ainda assim, dadas as suas comprometedoras lacunas, a criação de formas complementares de proteção pode e deve ser vista como uma solução a longo prazo. cremos que é na base do DIDH que a melhor forma de proteção surge. cremos, também, que a CEDH é o instrumento que melhor se adequa às garantias específicas que procuramos salvaguardar e que a proibição absoluta e inderrogável de maus tratos, constante do seu art. 3º, é a construção teleológica que cria o mais fértil terreno normativo na luta contra o desumano retorno de pessoas que só necessitam de proteção.

Isto não significa que a proteção concedida pela CEDH aos refugiados e requerentes de asilo seja perfeita. Não o sendo fora destes parâmetros concretos, dificilmente o seria numa área para a qual não foi especificamente criada. Ainda assim, dadas as limitações da CcT ao conceder proteção apenas contra casos de tortura e contra agentes de natureza estatal, e do PIDCP, cuja jurisprudência espelha uma “aplicação restritiva dos princípios desenvolvidos”<sup>216</sup> pelo TEDH, a CEDH surge como o mecanismo jurídico através do qual se concede uma proteção mais alargada e, conseqüentemente, mais absoluta.

Na realidade, também a jurisprudência do TEDH tem sido alvo de críticas no que diz respeito à aplicação do art. 3º aos casos de expulsão. Como vimos, nem sempre o raciocínio do Tribunal foi o mais adequado. Nem sempre se baseou nos valores que eram prioritários, vacilando entre interesses nacionais, excessivos formalismos e exigências processuais. Fazendo um esforço para eliminar estas falhas procedimentais, a CEDH afirma-se como a melhor forma de proteger este grupo vulnerável. Afinal, pouco interessa se é com base no PIDC, na CcT ou na CEDH que ela assenta. Importante é que ela exista e que possa ser proclamada sem resistências políticas ou institucionais.

É precisamente nesta inquietude que encontramos um caráter diferente do caminho que a construção jurídica deve tomar. A prevenção é a chave para o melhor e mais eficaz cumprimento da proibição de maus tratos. É de acordo com ela que os avanços jurisprudenciais e doutrinários se devem conjugar. É nela que o núcleo dos direitos dos mais fracos se cria e desenvolve.

---

<sup>215</sup> *Ibidem*, par. 267-292. FRA, *ob. cit.*, 69, 70, 73-4, 77.

<sup>216</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 516 e 543.

## **AUTODESARROLLO Y BUEN VIVIR: EL PAPEL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS LATINOAMERICANOS EN LA RESIGNIFICACIÓN DEL DESARROLLO<sup>217</sup>**

### ***SELF-DEVELOPMENT AND GOOD LIVING: THE ROLE OF LATIN AMERICAN INDIGENOUS PEOPLES IN THE RESIGNIFICATION OF DEVELOPMENT***

**Adriana Sánchez Lizama<sup>218</sup>**

#### **RESUMEN**

El Movimiento Indígena Latinoamericano es actualmente uno de los actores internacionales con mayor visibilidad, lograda tras una larga lucha histórica por el reconocimiento de sus derechos, la cual ha dotado de una gran fuerza política a sus discursos, mismos que son portadores de ideas cargadas de una sabiduría ancestral que responde a los problemas más apremiantes de la humanidad en su conjunto, especialmente aquéllos que comprometen la sostenibilidad medioambiental. El Buen Vivir es hoy por hoy la propuesta de mayor impacto a nivel global emanada desde los Pueblos Indígenas latinoamericanos, y que ha trastocado las visiones más arraigadas sobre el desarrollo, considerándola incluso como una propuesta alternativa alejada de paradigmas y respetuosa de la noción del autodesarrollo.

#### **ABSTRACT**

The Latin American Indigenous Movement is currently one of the most visible international actors, which has been achieved after a long historical battle for the recognition of their rights that has provided their speeches with a major political force, the same that are endowed with ancestral wisdom loaded ideas that respond to the most urgent problems of mankind as a whole, especially those that compromise environmental sustainability. The Good Living is at present the proposal with the greatest impact worldwide emanating from Latin American Indigenous Peoples, which has disrupted the most entrenched visions about development, even considering it as an alternative proposal far from paradigms and respectful of the self-development notion.

**KEY WORDS:** Good Living, self-development, Latin American Indigenous Movement, development, Indigenous Peoples rights.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 2 de diciembre de 2014 y aprobado el 20 de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> Experta en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional. Universidad de Guadalajara, México.

**PALABRAS CLAVE:** Buen Vivir, autodesarrollo, Movimiento Indígena Latinoamericano, desarrollo, derechos de los Pueblos Indígenas.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Indigenismo: los Pueblos Indígenas como problema. 3. La eclosión del Movimiento Indígena en el escenario internacional: del indianismo al autodesarrollo. 4. El Buen Vivir: una alternativa al desarrollo desde la cosmovisión de los pueblos indígenas latinoamericanos. 5. Conclusiones.

\* \* \*

## 1. Introducción

En el marco de la incipiente formación de los derechos humanos en el contexto internacional de la segunda posguerra, los Pueblos Indígenas emprendieron su recorrido hacia lo que posteriormente sería el reconocimiento a nivel global de sus derechos diferenciados a través de distintos instrumentos, dando forma a lo que ahora empieza a ser conocido como el Derecho Indígena, sobre el cual descansa la propuesta del Buen Vivir.

Son claras las líneas que se pueden trazar en el proceso de conquista de los derechos de los Pueblos Indígenas latinoamericanos, desde las primeras políticas indigenistas de los años cuarenta, pasando por el empoderamiento del indianismo de los años ochenta, hasta las más recientes propuestas indígenas basadas en la libre determinación. En esta lógica, el autodesarrollo y el Buen Vivir surgen como enfoques críticos del desarrollo basados en la premisa del indígena como sujeto del desarrollo, con presencia política en el ámbito internacional y quien, a través de la consolidación del Movimiento Indígena, propone líneas alternativas de pensamiento sobre el desarrollo, marcado desde finales del siglo XX por el etnodesarrollo, hasta llegar en la última década a la propuesta del Buen Vivir.

## 2. Indigenismo: los Pueblos Indígenas como problema

La persistente invisibilidad y exclusión de los Pueblos Indígenas a lo largo de la historia de los Estados latinoamericanos, desde la colonia e incluso luego de la independencia, y que no lograron resarcirse en los años del indigenismo de principios del siglo XX<sup>219</sup>, parecían tomar un impulso revitalizado como cuestiones de interés para el desarrollo de las naciones a partir de los años ochenta, ya que si bien las políticas relativas a Pueblos Indígenas tuvieron presencia en Latinoamérica desde los primeros años de la colonia, habiendo tenido la función de consolidar las estructuras de poder en los territorios conquistados, estas fueron transformándose a lo largo del tiempo para adaptarse a las necesidades de cada contexto. No obstante, aún después de la independencia, su función no fue otra sino la de trasladar el poder hacia los nuevos dirigentes de los nacientes Estados latinoamericanos, reproduciendo los esquemas de dominación hacia los Pueblos Indígenas.

---

<sup>219</sup> Con alcance a nivel regional a partir de la creación del Instituto Indigenista Interamericano tras la celebración de la Convención de Pátzcuaro, México, en 1940.

Los primeros matices de reconocimiento de las culturas indígenas en América Latina aparecieron en las primeras décadas del Siglo XX, cuando los procesos revolucionarios abrieron una brecha hacia una cierta visibilidad en los Estados latinoamericanos, que luego sería consolidada a nivel continental a partir de la creación del III con la Convención de Pátzcuaro de 1940, misma que fue resultado a su vez de la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, pasando a formar parte de la OEA como organismo especializado en 1953. Esta institución sería el primer acercamiento hacia una valoración, aunque limitada, de lo indígena y de la necesidad de contrarrestar las problemáticas derivadas de su histórica exclusión de los planos nacionales a partir del impulso de políticas públicas que serían caracterizadas como integracionistas, formuladas sin la participación de sus beneficiarios y orientadas a resolver “el problema indígena en América”<sup>220</sup>, que es un discurso casi tan antiguo como la fundación de las repúblicas en la región en cuanto la consideración de los Pueblos Indígenas como razas inferiores que era necesario des-indianizar<sup>221</sup>.

Así, el conjunto de ideas y actividades concretas de los Estados latinoamericanos en relación con las poblaciones indígenas sería conocido como indigenismo, que de acuerdo a la definición de Rodolfo Stavenhagen, es un pensamiento basado en el indígena como problema que debía ser resuelto, el cual tiene sus antecedentes en el pensamiento social y político de intelectuales latinoamericanos, en prácticas de instituciones religiosas, así como en acciones gubernamentales orientadas sobre todo a la creación de estructuras institucionales especializadas en la atención de las poblaciones indígenas, a las cuales se buscaba integrar, asimilar o civilizar, al considerarlos sectores aislados, atrasados o no incorporados a la población nacional<sup>222</sup>.

Sin embargo, el indigenismo no solamente estaría circunscrito a los ámbitos mencionados ni sería solamente una teoría abstracta, pues como explicara Luis Villoro<sup>223</sup>, permearía en otros ámbitos del acontecer social como la pintura, la música, la arquitectura, la educación, las tendencias sociales y políticas, siempre en una dinámica contradictoria en la que por un lado, se enaltece lo indígena como la fuente de la peculiaridad de las culturas nacionales, y por el otro, se rechaza profundamente al considerársele representación de lo primitivo o atrasado, por lo que para que el indígena pueda acceder al progreso material y espiritual habría de asimilar los valores más adelantados de la cultura occidental, postura de claro sesgo evolucionista.

---

<sup>220</sup> Convención de Pátzcuaro, 1940. En este tratado internacional se establecieron, además del Instituto Indigenista Interamericano, el Congreso Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas Nacionales, que serían los tres principales órganos a través de los cuales se impulsarían las políticas indigenistas en el continente americano.

<sup>221</sup> QUIJANO, A. El “Movimiento Indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 29, No. 2, 2006, pp. 189-220.

<sup>222</sup> STAVENHAGEN, R. *Derecho Indígena y derechos humanos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México, 1988, México. El autor refiere en esta obra los dos aspectos del “problema indígena”, siendo uno su condición socioeconómica desaventajada como producto de las características culturales de los propios indígenas; y el segundo, que la existencia de una numerosa población indígena organizada en múltiples grupos constituía un obstáculo para la integración y la unidad nacional de los países latinoamericanos, así como para su progreso y desarrollo. Ambas confluían para delinear los objetivos y metas de las instituciones indigenistas nacionales, y posteriormente una postura común en el ámbito interamericano a partir de los años treinta, cuando tuvieron lugar las primeras conferencias y Congresos Interamericanos.

<sup>223</sup> VILLORO, L. *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México, 1950.

Este período coincidiría de manera casi exacta con la Industrialización por Sustitución de Importaciones, también conocida como modelo ISI<sup>224</sup>, el cual sería el principal paradigma de desarrollo para los países latinoamericanos desde los años treinta del siglo XX, tomando su mayor impulso en los primeros años de la Guerra Fría, hasta su cambio de dirección en los años setentas y ochentas con el inicio de la etapa neoliberal. Además, sirvió como instrumento político tendiente a asegurar la cohesión de las jóvenes naciones que en su mayoría iniciaban un proceso de construcción nacional pos-revolucionario, con un marcado carácter antiliberal, cuyas bases fueron sentadas por el economista argentino Raúl Prebisch en el marco de la CEPAL a partir de 1948, que hacia los años setentas sería conocido como la Teoría de la Dependencia<sup>225</sup>.

En el ámbito internacional, sería la OIT la que adoptaría el primer tratado internacional que hacía referencia a los Pueblos Indígenas, conocido como el Convenio 107 “Sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes”, adoptado en 1957. Este se considera un instrumento amplio sobre desarrollo, acorde con la visión integracionista del indigenismo de aquellos años, la cual se ve reflejada en el propio contenido del tratado al establecer que es deseable, desde el punto de vista humanitario o por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, tribales o semitribales que no estuvieran integradas todavía en la colectividad nacional, para ejercer una acción sobre los factores que les han impedido participar del progreso de aquéllas, y que por lo tanto viven en condiciones sociales y económicas correspondientes a una etapa menos avanzada<sup>226</sup>.

Los populismos latinoamericanos se consolidarían en este escenario de políticas desarrollistas, donde todas las esferas de la vida de las naciones eran dominadas por el Estado, que había encontrado en el indigenismo una fuente de legitimación frente a los sectores menos favorecidos. La industrialización latinoamericana experimentó sucesivas transformaciones para intentar adaptar el modelo a las exigencias coyunturales, que tras los grandes fracasos experimentados en las economías de la región, pronto fueron inclinando la balanza hacia nuevos paradigmas de desarrollo, entre los que destacaría la teoría general elaborada en 1960 por Walter Whitman Rostow, denominada “Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista”<sup>227</sup>. En esta, se proponía que el desarrollo autosostenido alcanzado por la sociedades industriales maduras era el punto de llegada de todo proceso histórico, visión que gradualmente iría sustituyendo la del ya agotado desarrollismo y llenando el vacío generado por su ineficacia, que agravado por las dictaduras militares crearía un escenario propicio para las convulsiones sociales que pronto trastocarían la realidad latinoamericana, y junto con las crisis económicas

---

<sup>224</sup> BEYHAUT, G. & BEYHAUT, H. *América Latina, de la Independencia a la Segunda Guerra Mundial*, Historia Universal Siglo XXI, México, 2008, pp. 205-275.

<sup>225</sup> Para ampliar esta temática, puede consultarse CARDOSO, F. Y FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969.

<sup>226</sup> OIT. *Convenio 107 Sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi tribales en los países independientes*. Ginebra, Suiza, 26 de junio de 1957.

<sup>227</sup> Son cinco las etapas que plantea: la sociedad tradicional, las condiciones previas al despegue, el despegue, el progreso hacia la madurez y la era del consumo de masas; las cuales debía atravesar de manera lineal todo país para pasar del subdesarrollo al desarrollo.

enfrentadas en toda la región en los años setenta<sup>228</sup>, abrirían paso a un cambio en los paradigmas de desarrollo aplicados en el ámbito latinoamericano, inaugurados por el denominado Consenso de Washington, el cual se consolidó en la región sobre los años noventa<sup>229</sup>.

Muchos serían los autores que a través de distintas posturas irían delineando las teorías sobre el desarrollo más recurridas por los Estados para el diseño de sus políticas públicas, las cuales podrían agruparse en dos grandes corrientes: la ortodoxa (más o menos neoclásica) y la heterodoxa (o alternativa), que al enfrentarse entre sí irían adaptando sus puntos de vista en función de los argumentos del contrario<sup>230</sup> para generar enfoques novedosos. Las que predominaron a lo largo del siglo XX a nivel global son aquéllas que han sido catalogadas como economicistas, lo que en el ámbito latinoamericano impactaría sin duda las políticas aplicadas a los Pueblos Indígenas, reforzando la idea de que era necesario integrarlos a la modernidad para que superaran el histórico atraso en que vivían al ser sociedades basadas en estructuras tradicionales.

Asimismo, es especialmente el sector de la población que sufriría con mayor severidad los efectos negativos de las coyunturas económicas asociadas a los fracasos de las políticas de desarrollo generales, dada su condición de sectores históricamente vulnerados. No sería sino hasta los años ochenta cuando el indigenismo prevaleciente durante los años de la segunda posguerra empezaría a ser cuestionado desde adentro, desde los propios estudiosos del indigenismo quienes empezaban a responder a la propia evolución del Movimiento Indigenista que en aquéllos años se fortalecía y que sería complementado con el surgimiento del llamado indianismo.

### **3. La eclosión del Movimiento Indígena en el escenario internacional: del indianismo al autodesarrollo**

El proceso de revaloración de lo indígena como elemento clave en los procesos de desarrollo de los Estados no es azaroso, sino que corresponde a las convulsiones sociales derivadas de los propios paradigmas de desarrollo hasta entonces implementados, entre las cuales se dio la emergencia de los Pueblos Indígenas como actores políticos y sociales en el escenario internacional, organizados a través del Movimiento Indígena, que como indicara Rodolfo Stavenhagen<sup>231</sup>, inauguraba una nueva etapa en la que se buscaba contrarrestar los efectos etnocidas de las políticas indigenistas que gran parte de los países del continente americano pusieron en práctica, con la intención de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas a través de su asimilación o integración a la “sociedad nacional”, todo ello con proyectos y programas de desarrollo enraizados en

---

<sup>228</sup> Un análisis histórico detallado sobre estos hechos puede ser consultado en HALPERIN DONGHI, T. *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 2013.

<sup>229</sup> CEDRINI, M. “Consensus versus freedom or consensus upon freedom? From Washington disorder to the rediscovery of Keynes”. *Journal Of Post Keynesian Economics*, Vol.30, No.4, 2008, pp. 499-522.

<sup>230</sup> HIDALGO TUÑÓN, A. “Teorías y modelos de la idea de desarrollo: los cinco cánones”. En HIDALGO TUÑÓN, A. y MEDINA CENTENO, R. *Cooperación al desarrollo y bienestar social*, Eikasía S.L., España, 2004, pp. 175-233.

<sup>231</sup> STAVENHAGEN, R. “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 62, 1997, Santiago de Chile, pp. 61-73.

la idea de la modernización, en los que los Pueblos Indígenas tenían una presencia únicamente simbólica.

En las últimas décadas del siglo XX aparecieron con una gran fuerza pública las primeras organizaciones indígenas en América Latina, permitiendo por primera vez establecer una diferenciación entre las demandas específicas de los Pueblos Indígenas y las demandas campesinas en las que por mucho tiempo se había englobado al sujeto indígena, con lo cual también se dio mayor significación a la comunidad como sujeto de derechos. Sería con la aparición de las primeras organizaciones netamente indígenas, sobre todo en los países andino-amazónicos, que la “comunidad indígena” se pondría como interlocutor directo frente al Estado para discutir cuestiones relacionadas con la autonomía territorial y política, las cuales habían estado presentes sin mayor fundamentación en las demandas de los primeros años del siglo veinte<sup>232</sup>.

Junto con dichas organizaciones indígenas, aparecieron los intelectuales indígenas que empezaban a construir una ideología indianista que cuestionaba las posturas ideológicas en las que los Pueblos Indígenas eran vistos como atrasados y contrarios al progreso de las naciones. Las demandas de estos intelectuales, planteadas tanto a los gobiernos como a la sociedad en su conjunto, pueden agruparse en cinco temáticas principales: 1) Definición y estatus legal: la auto-identificación como instrumento político y prerrogativa de las organizaciones indígenas; 2) Derecho a la tierra: una de las demandas principales de los Pueblos Indígenas, entendido como un bien colectivo ancestral, necesario para la reproducción cultural y social del grupo; 3) Identidad cultural: el renacimiento cultural consciente fomentado por las élites indígenas y los militantes culturales, frente a los procesos de aculturación y asimilación consideradas como etnocidas; 4) Organización social y costumbre jurídica: el reconocimiento de la organización social y de la costumbre jurídica indígenas por parte del Estado, considerados elementos necesarios para la viabilidad de las culturas indígenas; y 5) Participación Política: representación política en las instituciones gubernamentales y el derecho a la libre determinación<sup>233</sup>. Todos ellos constituyen derechos humanos que empezarían a ser gradualmente reconocidos a los Pueblos Indígenas en su contexto particular.

El discurso ideológico de la indianidad, como también es llamado el indianismo, y que se enuncia en los documentos de las organizaciones indianistas que fungían como articuladoras de los campesinos-indígenas desde el nivel local, hasta el nacional o continental en América Latina, se iba cimentando en un momento histórico en el que el nuevo orden mundial de posguerra basado en el libre mercado, la cultura global homogeneizante y los acelerados procesos de modernización, como ejes sustanciales del proceso que empezaba a reconocerse como globalización, detonó la aparición de nuevos movimientos étnicos-nacionalistas y religioso-fundamentalistas con componentes discursivos comunes apoyados en la invocación de una tradición, es decir, una historia común que se mitifica para construir la identidad de la etnia, de la tribu o de colectividad religiosa, en clara oposición y rechazo al Estado-nacional, a la civilización occidental, a la Modernidad y a la globalización; así, los movimientos indianistas de América Latina formarían parte de tales emergencias, llegando a ser un componentes significativo de las nuevas coordinaciones de movimientos sociales y políticos en América Latina desde las

---

<sup>232</sup> QUIJANO, A. “El “Movimiento Indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina”. *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 29, No. 2, 2006, pp. 189-220.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

bases de la sociedad civil, y donde la diversidad étnica englobada sería explicativa de la pluralidad de discursos sobre la indianidad<sup>234</sup>.

El proceso de politización de la etnicidad indígena a través de la generación de estrategias de poder particulares y formulaciones ideológicas propias, característico de los primeros momentos del Movimiento Indígena, fue determinante para romper con las estructuras teóricas ampliamente dominantes en el siglo XX, sobre todo aquéllas derivadas de la antropología afincada en el relativismo cultural que dirigía sus esfuerzos hacia la simple supervivencia cultural de las poblaciones indígenas, o las de la antropología marxista tendiente a la campesinización del indígena, pero sin una dimensión política que permitiera encausar la atención hacia las relaciones de poder entre grupos sociales y formular una crítica sustentada al modelo capitalista de desarrollo y al estatismo<sup>235</sup>, siendo esto último uno de los grandes avances logrados por el indianismo.

Ya en los años setenta se habían realizado las primeras imputaciones contra el indigenismo que predominaba en el escenario político latinoamericano, entre las que destacan por su contenido las Declaraciones emanadas de las Reuniones de Barbados de 1971 y 1977<sup>236</sup>. La primera de ellas tuvo la participación exclusiva de antropólogos en un simposio que fue titulado “Fricción interétnica en América del Sur No-Andina”, en la que buscaban denunciar las acciones de genocidio y etnocidio que afectaban a los grupos tribales de las áreas selváticas de América del Sur, habiendo alcanzado reconocimiento gracias a su Declaración final denominada “Por la Liberación del Indígena”, comúnmente conocida como “Declaración de Barbados”, en la cual se llama la atención de la opinión pública mundial sobre la situación de los indígenas sudamericanos, responsabilizando de la misma a los estados nacionales, a las misiones religiosas y a los antropólogos<sup>237</sup>.

Una de las grandes aportaciones de esta Declaración se halla en su apartado final, en el que habla del “Indígena como protagonista de su propio destino”, afirmando que “la liberación de las poblaciones indígenas es realizada por ellas mismas, o no es liberación”, reconociendo al mismo tiempo las acciones de defensa propia emprendidas por las poblaciones indígenas de todo el continente y sus derechos a experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa<sup>238</sup>.

Sin embargo, los argumentos esgrimidos en aquél documento solamente tomarían verdadera significación a partir de su reiteración por líderes indígenas en la Segunda Reunión de Barbados de 1977, quienes fueron los encargados de redactar la Declaración correspondiente con la colaboración de antropólogos. En esta ocasión, el título de la Reunión fue “Movimientos de liberación indígena en América Latina”<sup>239</sup>, habiéndose enfatizado en la Declaración la doble significación de la dominación sobre los indígenas americanos, la cual es tanto física como cultural, y cuyo alcance no es solo local o

---

<sup>234</sup> CANCINO TRONCOSO, H. “Indianismo, modernidad y globalización”. *Sociedad y Discurso*, No. 8, 2005.

<sup>235</sup> SERBIN, A. “Etnicidad y política. Los movimientos indígenas en América Latina”. *Nueva Sociedad*, No. 49, 1980, pp. 57-71.

<sup>236</sup> Ambas realizadas en la Universidad de las Indias Occidentales (Barbados).

<sup>237</sup> ZOLLA, C. Y ZOLLA, E. *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. UNAM, México, 2004.

<sup>238</sup> Preámbulo y apartado final de la *Primera Declaración de Barbados: Por la Liberación del Indígena*, Barbados, 30 de enero de 1971.

<sup>239</sup> MUGARIK GABE. *Pueblos indígenas: nuestra visión del desarrollo*, Editorial Icaria, Barcelona, 1995.

nacional, sino internacional. Si de la dominación física expresan que es realizada a través del despojo de sus tierras y recursos naturales, de la explotación económica por la sociedad no india, los sistemas comerciales y las empresas transnacionales, de la dominación cultural consideran que ha sido alcanzada cuando en la mentalidad del indio se ha establecido la cultura dominante u occidental como el estadio más alto de desarrollo, mientras que la cultura propia no es cultura, sino el nivel más bajo de retraso que debe superarse, sirviendo como instrumentos: la política indigenista, el sistema educativo formal y los medios masivos de comunicación<sup>240</sup>.

El paso del indigenismo al indianismo correspondía a la transición en Latinoamérica del populismo del modelo desarrollista, caracterizado por el Estado intervencionista y asistencialista, hacia el multiculturalismo<sup>241</sup> tendiente a la gestión cultural del Estado neoliberal, permitiendo el florecimiento de organizaciones indianistas que llevarían a los planos nacionales e internacionales las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas: la exaltación de la pureza de la cultura india y la vuelta a los orígenes de su tradición, el rechazo de los contactos aculturativos indeseables, el rescate de las lenguas indígenas en su función de instrumento privilegiado de transmisión cultural, y la atribución de un territorio a cada Pueblo indígena en el que la cultura india pudiera expandirse con total libertad sin intervención de la ley nacional, en los que pudiera ejercerse una autonomía administrativa y política dirigida por poderes étnicos, basada en un derecho consuetudinario indígena capaz de garantizar los recursos naturales y su aprovechamiento. Estos son los elementos que Favre<sup>242</sup> denominaría como agentes del etnodesarrollo, el cual hubo definido como la noción novedosa de un modelo económico respetuoso de los valores indios de solidaridad e intercambio, que implica el retorno a las técnicas tradicionales o a la creación de una tecnología "suave" que no tuviera efectos destructores sobre el medio ambiente.

No obstante, este ha sido un proceso largo y complejo, en el que ciertamente se partió de una oposición a todo lo occidental desde posturas ideológicas basadas en discursos revanchistas frente al mundo no indígena, en la idealización de un pasado ancestral utópico y superior a la cultura occidental, pero a la vez tendientes a la cooptación con el Estado y con una dirigencia no representativa alejada de las bases comunitarias; pero que en la actualidad ha trascendido los planteamientos únicamente victimistas para adentrarse en la defensa de las necesidades reales de sus comunidades y reivindicar sus derechos colectivos específicos a través de modelos de participación más democráticos a nivel nacional e internacional, con las que han ido ganando gradualmente una mayor capacidad de incidencia sobre asuntos de su interés, propiciando avances en materia legislativa así como en la propia concepción acerca de los Pueblos Indígenas<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> *Segunda Declaración de Barbados*, Barbados, 28 de julio de 1977.

<sup>241</sup> De acuerdo con Kymlicka, el término multiculturalismo abarca formas muy diferentes de pluralismo cultural que responden a la diversidad de grupos minoritarios existentes, mismos que se definen por el origen histórico de su incorporación a otras sociedades, el cual configura sus instituciones colectivas, identidades y aspiraciones, y ante lo cual los Estados han aplicado políticas distintas, como el "melting pot" estadounidense o el "mosaico étnico" canadiense. Ver: KYMLICKA, W. "Cap. II: Las políticas del multiculturalismo". En *Ciudadanía multicultural*, Paidós Estado y Sociedad, 1996, pp. 25-77.

<sup>242</sup> FAVRE, H. "Del indigenismo al Indianismo". En: *El Indigenismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 126-147.

<sup>243</sup> OLIVA MARTÍNEZ, J. *Los Pueblos Indígenas a la Conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2012, pp. 302-307.

La visión de los Pueblos Indígenas sobre sus problemáticas particulares y necesidades de desarrollo, presentadas de manera creciente en los foros internacionales a través de líderes y organizaciones indígenas en esta etapa indianista, atraería la atención de las organizaciones internacionales y las encaminaría hacia un proceso de mayor especificación de sus derechos como grupos diferenciados. En este tenor, la UNESCO, junto con FLACSO, convocaron en 1981 una reunión internacional sobre etnocidio y etnodesarrollo en América Latina, cuyas conclusiones están contenidas en la “Declaración de San José sobre el etnocidio y el etnodesarrollo”<sup>244</sup>, y que constituyen una respuesta a las denuncias de los Pueblos Indígenas a nivel internacional sobre su pérdida de identidad cultural derivada de un complejo proceso calificado de etnocidio, y el cual representa una violación masiva de los derechos humanos, particularmente el derecho de los grupos étnicos al respeto de su identidad cultural, recogido en numerosos instrumentos hasta entonces desarrollados por Naciones Unidas y sus organismos especializados. Asimismo, fue señalada la necesidad de dar la participación debida a los representantes de los pueblos, naciones y etnias en todo aquello que pudiera afectar su destino.

Entre los principales aportes de dicha Declaración, está la afirmación de que el etnocidio, en cuanto genocidio cultural, es un delito de derecho internacional al igual que el genocidio condenado por la Convención de las Naciones Unidas para la prevención y sanción del delito de genocidio de 1948; así como también que el etnodesarrollo es un derecho inalienable de los pueblos indios, mismo que fue definido de la siguiente manera:

Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es unidad político-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión<sup>245</sup>.

En este sentido, Bonfil Batalla<sup>246</sup> define el etnodesarrollo como la capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo, que en macrosociedades complejas como América Latina solamente es posible si tales sociedades diferenciadas constituyen unidades políticas con posibilidad real de autodeterminación, es decir, de tomar sus propias decisiones. Asimismo, constituye un proceso a través del cual se busca ampliar y consolidar los dos ámbitos de la cultura propia, la cultura autónoma y la cultura apropiada, sobre las que la sociedad ejerce un control cultural, entendido como la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, que son todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en

---

<sup>244</sup> *Declaración de San José sobre el etnocidio y el etnodesarrollo*. San José de Costa Rica, 11 de diciembre de 1981,

<sup>245</sup> *Ibidem*. Literal 3.

<sup>246</sup> BONFIL BATALLA, G. “El Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”. *América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio*. Ediciones FLACSO, San José de Costa Rica, 1982. pp. 133-145.

juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas<sup>247</sup>.

La finalidad del etnodesarrollo, por tanto, es el incremento de la capacidad de decisión del grupo social tanto sobre los recursos propios como sobre los recursos ajenos de los cuales pueda apropiarse, y por lo tanto, reducir los otros dos ámbitos de cultura enajenada y cultura impuesta. Todos ellos, entendidos como relaciones de poder, aunque como el autor establece, de una manera sumamente simplificada que es solamente útil en la construcción conceptual, ya que en la realidad esos cuatro ámbitos se conjugan de manera compleja.

Frente al integracionismo modernizador, el indianismo impulsó la noción de la necesidad de construir una propuesta alternativa de desarrollo e incluso contrapuesta al mismo, teniendo en la actualidad una gran incidencia en las reivindicaciones indígenas, incluso transformando su terminología para hablar de desarrollo con identidad, autodesarrollo y de manera más novedosa del Buen Vivir como propuesta meramente indígena, pero todas ellas compartiendo ciertos rasgos que las enfrentan a dicho integracionismo: la cultura como fundamento del desarrollo y no como un aspecto instrumental; la tradición y la diversidad como garantía de desarrollo plural en lugar de obstáculo; la concepción del desarrollo autónomo basado en la multidireccionalidad y no en la unidireccionalidad del economicismo desarrollista; el énfasis en el desarrollo endógeno y participativo para superar la tendencia a adoptar paradigmas exógenos a las comunidades; los Pueblos Indígenas como sujetos políticos y no como objetos de las prácticas y estrategias de desarrollo; y finalmente, la reafirmación de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, más allá del simple reconocimiento de los derechos individuales de las personas indígenas<sup>248</sup>.

En el seno de la ONU, fue la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías<sup>249</sup>, creada en 1947 (Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos desde 1999), la primera en emitir un estudio general y completo sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas del mundo, el cual fue encargado en 1971<sup>250</sup> al entonces Relator Especial de dicha comisión, José R. Martínez Cobo, con el objetivo de sugerir medidas nacionales e internacionales necesarias para eliminar dicha discriminación, en colaboración con los demás órganos y entidades de las Naciones Unidas y con las organizaciones internacionales competentes, entre las que destacó la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1982<sup>251</sup>.

---

<sup>247</sup> La teoría del control cultural es desarrollada de manera más extensa por BONFIL BATALLA, G. en La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. IV, núm. 12, 1991, pp. 165-204.

<sup>248</sup> OLIVA MARTÍNEZ, J. *Los Pueblos Indígenas a la Conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2012, pp. 467-476.

<sup>249</sup> Principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos, que tras la creación en 2006 del Consejo de Derechos Humanos fue absorbida por éste en todos sus mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades, por lo que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos pasó a formar parte del nuevo organismo.

<sup>250</sup> SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS, "Estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", Resolución 8 (XXIV), 18 de agosto de 1971.

<sup>251</sup> ECOSOC. Resolución 1982/34, 7 de mayo de 1982.

Tras un largo proceso, el Relator presentó un informe final titulado “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”<sup>252</sup>, conocido comúnmente como el Informe Martínez Cobo, el cual permitió tener un panorama general sobre los avances en los derechos humanos de las poblaciones indígenas que hasta entonces se habían logrado, resaltando que el respeto a sus formas de autonomía es una condición imprescindible para garantizar y realizar sus derechos políticos; que el respeto y el apoyo a la organización interna de los pueblos indígenas y sus manifestaciones culturales es una igualmente indispensable para todo arreglo conducente a la apropiada participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que influyen en su destino, por lo que se deben abandonar las políticas gubernamentales de intervención en la organización y el desarrollo de los pueblos indígenas y reconocerles su autonomía, así como su capacidad de tomar la dirección de los procesos económicos pertinentes, de la manera que ellos mismos perciban como apropiada a sus intereses y necesidades.

En este sentido, se consideró que la libre determinación en sus múltiples formas es la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras; todo ello fue reforzado con la referencia al derecho a ser diferente, como derecho individual y colectivo según se reconoce en la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la UNESCO en 1978<sup>253</sup>.

De manera paralela al proceso del Informe Martínez Cobo, la ONU había emitido en 1986 la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que es un derecho que a pesar de estar contenido en instrumentos previos, no había sido articulado de manera explícita. Su enunciación es producto de los avances progresivos en la consolidación de los derechos humanos, destacando en este caso tres circunstancias históricas interrelacionadas: la consolidación y puesta en práctica del derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a la dominación colonial, la creación de un sistema de cooperación internacional y la toma de conciencia sobre la amenaza para la seguridad global que conlleva la persistencia de la pobreza y el subdesarrollo; por ello, su fundamento principal sería el de la acción solidaria que debían realizar los países con mayores niveles de vida en beneficio de los menos desarrollados, con el propósito de conformar un orden económico internacional más justo y equitativo, desembocando posteriormente en una visión multidimensional sobre el desarrollo que superara el carácter económico unidimensional hasta entonces imperante<sup>254</sup>.

De esta manera, la Declaración sobre el derecho al desarrollo confiere a este derecho el carácter de derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse de manera plena todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como también para contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. Este derecho implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes

---

<sup>252</sup> MARTÍNEZ COBO, J. “Volumen V. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones”. En: Martínez Cobo, J. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, 1987, Equipo Nizkor, recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/coboes.html> el 22 de junio de 2014.

<sup>253</sup> *Ibidem*. Párr. 266, 268, 269 y 275.

<sup>254</sup> OLIVA MARTÍNEZ, D. *El derecho al desarrollo y la cooperación internacional. Especial atención a la práctica española*, CIDEAL, Madrid, 2011, pp. 19-39, 65-78.

de los Pactos Internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales, siendo la persona humana el sujeto central del desarrollo<sup>255</sup>.

A pesar de que la Declaración menciona a los individuos y los pueblos como beneficiarios del derecho, en el marco de su reconocimiento como derecho humano, resalta la función de los Estados como los principales formuladores de sus directrices, y no los propios individuos o pueblos, lo que refleja la coyuntura histórica en la cual tuvo lugar, marcada por la búsqueda del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional<sup>256</sup>. En efecto, el derecho al desarrollo fue impulsado principalmente por los países del Sur, mas no incluyó entre los sujetos aludidos en la Declaración a los Pueblos Indígenas, que de manera generalizada habían permanecido a la sombra en los avances normativos y aún no habían sido reconocidos en ningún instrumento vinculante como sujetos de derechos colectivos. Sin embargo, se considera que éstos, junto con las minorías, deben pasar a ser sujetos activos del derecho al desarrollo, sobre todo por la realidad constatada de que han sido éstos grupos los que han sido perjudicados por políticas de desarrollo inadecuadas, en las que no se tenido en cuenta sus intereses, necesidades, y formas particulares de entender y concebir el mundo<sup>257</sup>.

Estos cambios en las concepciones sobre el desarrollo de los Pueblos Indígenas junto con los avances generales en materia de derechos humanos a nivel internacional, exigieron un proceso de revisión de los postulados que habían sido plasmados en el Convenio 107 de la OIT, dirigidos a la integración de los Pueblos Indígenas a las sociedades dominantes con un enfoque evolucionista. Es así como surge el Convenio 169 sobre Pueblos indígenas y tribales<sup>258</sup> adoptado en 1989, siendo el segundo tratado internacional en la historia relativo a los derechos humanos de estos colectivos, y el cual introdujo una importante y trascendental modificación en su denominación, pasando de poblaciones indígenas a Pueblos Indígenas, este último aceptado como un concepto de mayor impacto jurídico, ya que al reconocer el carácter colectivo de estos grupos abre una brecha para su tratamiento diferenciado en este sentido y no como minorías en materia de derechos humanos, como anteriormente había ocurrido<sup>259</sup>.

Las nuevas normas internacionales recogidas en el Convenio 169 reconocían por vez primera de manera vinculante para los Estados parte las aspiraciones de los Pueblos Indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de su desarrollo económico, y la búsqueda de fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones en el marco de los Estados en los cuales viven. Asimismo, el instrumento

---

<sup>255</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986. Artículos 1 y 2.

<sup>256</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, “Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, Resolución 3201 (S-VI), 1 de mayo de 1974.

<sup>257</sup> GÓMEZ ISA, F. “El derecho al desarrollo: ¿otros veinticinco años de diálogo de sordos?”. En GARRIDO GÓMEZ, I. *El derecho humano al desarrollo*. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, pp. 21-44.

<sup>258</sup> OIT. Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 1989. Ginebra.

<sup>259</sup> Incluso se han dado avances en este sentido en la normatividad referida a los derechos de las minorías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, contenida en el artículo 27, en el que se indica que “en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”, el cual fue ampliado mediante la Observación General No. 23 del Comité de Derechos Humanos de 1994 para incluir el carácter colectivo en la interpretación de los derechos culturales amparados por el mismo, dando especial relevancia a esta dimensión en el caso de los pueblos indígenas.

afirma la contribución de los Pueblos Indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. Los grandes avances contenidos en el documento marcaron un antes y un después en el tratamiento diferenciado de los Pueblos Indígenas a nivel internacional, puesto que a pesar de sus limitaciones en el marco de aplicación a nivel interno de los Estados, ha servido como una valiosa herramienta a través de la cual se ha generado jurisprudencia<sup>260</sup> en el Derecho Internacional sobre Pueblos Indígenas, no existiendo otro tratado internacional especializado hasta el momento.

En lo que respecta al cambio de perspectiva sobre la noción de desarrollo vinculada con los Pueblos Indígenas, conviene citar el artículo séptimo del Convenio 169, según el cual los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Del mismo modo, establece que este proceso deberá efectuarse con la participación de los pueblos en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, siendo menester de los Estados, en cooperación con los pueblos interesados, realizar estudios para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y medioambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos, y cuyos resultados deberán considerarse como criterios fundamentales para las acciones a realizar.

Como se advierte, el derecho de autodeterminación o libre determinación se alude en los preceptos del Convenio 169, aunque a diferencia de lo expuesto en el Informe Martínez Cobo y en otros instrumentos generales como la Carta de las Naciones Unidas o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966<sup>261</sup>, no se menciona de manera explícita, fundamentalmente por el temor que el término despertaba entre los Estados sobre las tendencias independentistas a las que pudiera incitar<sup>262</sup>, y que dieron pie a incluir una cancela jurídica sobre la interpretación del término “pueblos”<sup>263</sup>.

Para Anaya, ninguna consideración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas puede estar completa si no se toma en cuenta la autodeterminación, que es un principio marco del Derecho Internacional consuetudinario, e incluso de *ius cogens*, que se complementa con otros derechos humanos que conforman el orden internacional interestatal y “[s]e refiere a un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea

---

<sup>260</sup> Destacan las sentencias dictadas por la CorteIDH, que a pesar de no poseer un instrumento normativo específico para los Pueblos Indígenas, ha hecho uso de su normatividad interna de carácter general a la luz de otros instrumentos específicos como el Convenio 169.

<sup>261</sup> El derecho a la autodeterminación está contenido en el Artículo 1 común de ambos Pactos, para cuya interpretación y correcta aplicación el Comité de Derechos Humanos emitió la Observación General No. 12 sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación en 1984.

<sup>262</sup> OLIVA MARTÍNEZ, J. *Los Pueblos Indígenas a la Conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2012, pp. 726-728.

<sup>263</sup> OIT. *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 1989. Artículo 1.3 “La utilización del término en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga

implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino [... y] da lugar a formas de reparación que rompen con los legados del imperialismo, la discriminación, la supresión de la participación democrática y la subyugación cultural”<sup>264</sup>.

Algo de esta idea sobre la necesidad de ejercer un control sobre el propio destino se implica en el enfoque de desarrollo humano, paradigma nacido en 1990 en el seno del PNUD a partir de las ideas de Mahbub ul-Haq y Amartya Sen, que constituirían las ideas centrales de los Informes de Desarrollo Humano que desde entonces son publicados anualmente. El primer informe<sup>265</sup>, el de 1990, establece que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano, y su fin el de ampliar las oportunidades de los individuos, no debiendo reducirlos a una sola dimensión como criaturas económicas, sino ampliándolas hacia otras como la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a uno mismo, cuyo goce por parte de los individuos puede ser garantizado a través del proceso de desarrollo, el cual debe crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y tengan la oportunidad de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

Sin embargo, el crecimiento económico sigue siendo el eje central de este enfoque, aunque da un paso al establecer que éste es solo un medio para alcanzar el fin del desarrollo, que debe ser el bienestar humano, combinando para ello dos aspectos, la formación de capacidades y el uso que hacen las personas de las capacidades adquiridas, por lo que difiere de otros enfoques convencionales sobre crecimiento económico, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar humano o necesidades humanas básicas, a la vez que integra algunos de sus elementos en una definición más general que “permite captar mejor la complejidad de la vida humana, las muchas preocupaciones que tienen los individuos y las numerosas diferencias culturales, económicas, sociales y políticas en las vidas de los pueblos de todo el mundo”<sup>266</sup>.

Los avances en el Derecho Internacional en torno al reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas dio paso a que en la década de los años noventa el enfoque de pluralismo cultural del etnodesarrollo se viera reflejado en los cambios constitucionales de algunas naciones latinoamericanas, las que empezarían a dar reconocimiento a los Pueblos Indígenas, todas ellas con diferentes alcances. Los pioneros en este proceso fueron los países andinos, encabezados por Colombia (1991), seguida de Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999), así como otros Estados latinoamericanos como México (1992), Nicaragua (1995), entre otros, quienes reconocieron el pluralismo étnico y cultural de sus naciones, el cual se traduce en los derechos específicos de los pueblos indígenas proyectados, desarrollados y potenciados en el siglo XXI, siendo de especial relevancia el reconocimiento del Derecho Indígena y la jurisdicción indígena<sup>267</sup>.

Es también en esta década cuando la OEA refuerza la atención prestada a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de América al crear en el seno de la CIDH la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 1990, siendo una de sus

---

<sup>264</sup> ANAYA, J. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 136-137.

<sup>265</sup> PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

<sup>266</sup> *Ibidem*. pp. 34-35.

<sup>267</sup> CABEDO MALLOL, V. *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, Icaria, Barcelona, 2012.

tareas más importantes la de promover el avance y consolidación de la jurisprudencia del sistema sobre derechos de los Pueblos Indígenas, además de promover y facilitar el acceso de los pueblos indígenas al sistema interamericano<sup>268</sup>, tarea que vendría a fortalecer en las décadas siguientes la defensa de sus derechos frente a los Estados que, pese a que muchos de ellos han ratificado importantes tratados para su defensa, como el Convenio 169, e incluso han realizado reformas en sus textos constitucionales, continúan llevando a cabo acciones violatorias de los mismos.

Si bien la OEA no cuenta con un instrumento específico para la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas, ha sido a través de sus instrumentos generales, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, y más significativamente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que ha establecido procedimientos para su salvaguarda, siendo que en los procedimientos contenciosos ante la Corte IDH se han hecho interpretaciones extensivas de las normas internacionales de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, cuando el Estado en cuestión hubiere ratificado otros instrumentos. Muy importante ha sido la inclusión por parte de la CIDH de peritajes y otros elementos de defensa que permiten dar cuenta de la especificidad de los derechos indígenas vistos a la luz de su diversidad cultural, así como también los fallos hechos sobre la violación de sus derechos colectivos.

Una Tercera Declaración de Barbados en 1993<sup>269</sup> alzó la voz sobre las violaciones al derecho a la vida, a la dignidad y al universo cultural y humano de los Pueblos Indígenas de América Latina, condenando las prácticas de colonización de los territorios indígenas a fin de apropiarse de los recursos naturales en ellos existentes, además de la tendencia a minimizar o ignorar la sabiduría de los Pueblos Indígenas sobre el medio natural, que sin embargo constituyen los pilares sociales que mantienen las bases de la biodiversidad en el mundo.

Por otro lado, establece que ante la violencia experimentada en América Latina, fruto de diversos conflictos sociales como el narcotráfico, se hace necesario que la noción de los derechos humanos se amplíe a los derechos sociales, políticos y económicos de cada grupo social y étnico, en particular de los Pueblos Indígenas, por su especial vulnerabilidad ante tales hechos, disminuyendo su capacidad política de luchar por sus derechos. Sobre todo, hace un llamado al respeto e impulso de las prácticas de autodesarrollo de los Pueblos Indígenas, desde sus concepciones políticas propias de la diversidad de sus culturas, la formulación de políticas educativas bilingües e interculturales adecuadas que sirvan como factor de producción cultural, hasta la legitimación de la etnomedicina como aporte fundamental de las culturas étnicas para toda la humanidad y el respeto a las autonomías territoriales que impliquen tanto el uso de recursos naturales y económicos, como la autogestión política y cultural .

El pronunciamiento internacional por el respeto a la diversidad cultural como parte esencial de los derechos culturales<sup>270</sup>, que son parte integrante de los derechos humanos, aparece en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001, la cual amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos y es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento

---

<sup>268</sup> OEA. Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Mandato, recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp> el 29 de junio de 2014.

<sup>269</sup> *Tercera Declaración de Barbados*, Río de Janeiro, Brasil, 1993.

<sup>270</sup> Contenidos en el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria. Asimismo, considera que la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana, que supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas, siendo el pluralismo cultural la respuesta política al hecho de la diversidad cultural<sup>271</sup>.

El reconocimiento de la diversidad cultural en un sentido amplio y como elemento esencial del desarrollo permite avanzar en la estructuración del concepto de autodesarrollo basado en la libre determinación, ya que interpela su función catalizadora del potencial humano hacia un desarrollo pleno de los derechos humanos en su conjunto, y cuya preservación es beneficiosa tanto para las generaciones presentes como las futuras. En este sentido, se hace un reconocimiento al papel de la diversidad cultural como fuente de la sostenibilidad, y que en el caso de los Pueblos Indígenas reconoce la necesidad de respetar y proteger sus sistemas de conocimiento tradicionales, mismos que contribuyen a la protección del medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales, por lo que también se requiere favorecer las sinergias entre la ciencia moderna y los conocimientos locales<sup>272</sup>.

De este modo, se rompe también con el esquema netamente antropocéntrico del desarrollo, incluyendo una de las principales aportaciones de la cosmovisión de los Pueblos Indígenas, que ya habían sido expresadas en otros documentos de gran trascendencia como la Declaración de Kari-Oca y la Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas<sup>273</sup>, que se dieron en el marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, a partir de la cual el paradigma de desarrollo sostenible adquirió un papel central, y cuyos principios están recogidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>274</sup> en la que se establece que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, así como también que la protección del medio ambiente debe ser considerada una parte integral del proceso de desarrollo. El principio 22 de esta Declaración es de particular interés al establecer que:

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

---

<sup>271</sup> UNESCO. *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, 2 de noviembre de 2001. Artículos 2-5.

<sup>272</sup> *Ibidem*. Artículo 1 y Anexo II Párr. 14.

<sup>273</sup> Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas sobre Territorio, Ambiente y Desarrollo. Kari-Oca, Brasil, 25-30 de mayo de 1992.

<sup>274</sup> La cual reafirma los principios recogidos en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo en 1972. Ver: ONU. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

El término desarrollo sostenible fue acuñado en 1987 en el Informe Brundtland, titulado originalmente “Nuestro futuro común”<sup>275</sup>, aduciendo que este desarrollo es aquél que cumple las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de cubrir sus propias necesidades. Por otro lado, el Informe establece que este concepto implica límites, no absolutos, sino aquéllos impuestos por los avances alcanzados por la tecnología y la organización social sobre el medio ambiente, así como los de la habilidad de la biósfera para absorber los efectos de las actividades humanas, considerando que tanto la tecnología como la organización social pueden ser administradas y mejoradas para permitir una nueva era de crecimiento económico. Una especial atención a los Pueblos Indígenas y tribales fue requerida a través del Informe, ya que puso de manifiesto que las fuerzas del desarrollo económico contravienen sus estilos de vida tradicionales, los cuales pueden ofrecer a las sociedades modernas muchas lecciones sobre el manejo de los recursos naturales.

Con la fundación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe en 1992<sup>276</sup>, en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, se institucionalizan las demandas de los Pueblos Indígenas hasta ahora descritas, en un organismo internacional de carácter especializado, cuyo objetivo fundacional es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe, denominados Pueblos Indígenas de manera conjunta. Este organismo internacional, relevante por la constitución paritaria de sus órganos de gobierno, en los que tienen representación tanto los Estados miembros como los Pueblos Indígenas, ha contribuido de manera significativa a la construcción de propuestas alternativas de desarrollo desde la visión de los Pueblos Indígenas, habiendo transitado desde la idea primigenia del autodesarrollo, luego concebida como desarrollo con identidad, hasta el más novedoso impulso de la propuesta del Buen Vivir como plataforma de sus programas.

La progresividad en la construcción de nuevas perspectivas de desarrollo alternativas desde los Pueblos Indígenas va de la mano con los cambios en la normatividad nacional e internacional, por lo que el etnodesarrollo basado en el derecho de una sociedad culturalmente diferenciada a decidir sobre sus propios procesos, se amplió en su contenido al eliminar la idea de lo étnico como fundamento esencial y trasladarlo hacia la concepción de la libre determinación en su papel de derecho garante de toda una serie de derechos tanto colectivos como individuales. En esta interpretación, Anaya ha descrito la necesidad de ir más allá de la noción de la autodeterminación como un derecho que solo afecta a pueblos definidos en sentido estricto, y considerados mutuamente excluyentes, propia del liberalismo occidental clásico que ignora las múltiples esferas de comunidad, autoridad e interdependencia existentes en la experiencia humana; asimismo, afirma que el término pueblos debe ser independiente de cualquier consideración de soberanía histórica o preexistente e interpretado sin restricciones, evitando así ir en detrimento del contenido de derechos humanos de la autodeterminación<sup>277</sup>, sin que ello implique el irrespeto de los derechos a la identidad cultural.

---

<sup>275</sup> ONU. “Our Common Future”, World Commission on Environment and Development, 1987.

<sup>276</sup> FONDO INDÍGENA. *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*. II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Madrid, 24 de julio de 1992.

<sup>277</sup> ANAYA, J. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 143-149.

Las reticencias con respecto al reconocimiento de los indígenas como pueblos, y por lo tanto, como sujetos de derechos colectivos, principalmente el de autodeterminación, es aún vigente pese a los tímidos reconocimientos constitucionales de los años noventas, y que solo algunos Estados latinoamericanos han intentado profundizar, entre los que destacan Ecuador (2008) y Bolivia (2009), lo que supone un avance legislativo a favor de las prácticas de autodesarrollo de los Pueblos Indígenas. En el ámbito internacional, es a partir de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007<sup>278</sup> que finalmente se reconoce de manera amplia la libre determinación como un derecho de los Pueblos Indígenas en virtud del cual definen libremente su condición política, y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Se puede considerar a la Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas como el documento cumbre en el reconocimiento de sus derechos humanos, pues a pesar de que no tiene carácter vinculante, constituye una guía para la interpretación de otros instrumentos utilizados en la defensa de sus derechos diferenciados. En su contenido se pueden vislumbrar las bases del autodesarrollo, puesto que la interpretación de los derechos humanos generales en el contexto de las necesidades propias de los Pueblos Indígenas, es la manera más clara de fundamentar sus ideales de desarrollo amparados por el derecho a la libre determinación. Con base en ello, los Pueblos Indígenas latinoamericanos han avanzado hacia la construcción de modelos propios de desarrollo, entre los cuales el Buen Vivir destaca por su carácter novedoso, y que no solamente supone una propuesta alternativa para ellos mismos, sino que es fundamentalmente un aporte desde su cosmovisión para la generación de formas de pensamiento para la mejora de la vida de la sociedad internacional en su conjunto, capaces de superar los prejuicios y limitaciones que los paradigmas de desarrollo hasta ahora configurados han supuesto para el bienestar común y la protección y sostenibilidad del medio ambiente.

#### **4. El Buen Vivir: una alternativa al desarrollo desde la cosmovisión de los Pueblos Indígenas Latinoamericanos**

Una vez enunciados los derechos humanos de los Pueblos Indígenas en diferentes instrumentos del Derecho Internacional, es solo a través de acciones específicas que éstos pueden ser disfrutados por sus beneficiarios. En este proceso, resulta especialmente complejo el análisis de los procesos de ejecución del derecho al desarrollo bajo el marco de la libre determinación, es decir, del autodesarrollo. La propuesta del Buen Vivir responde a la concepción sobre el desarrollo propia de los Pueblos Indígenas, y es una expresión del ideal de vida de los mismos basado en sus derechos conquistados, en el que aparecen propiamente como sujetos de derechos empoderados para dirigir sus propios procesos de transformación social.

Como explica Mirna Cunningham<sup>279</sup>, el concepto de desarrollo que trata de incorporar las visiones de los Pueblos Indígenas es nombrado de distintas maneras: Sumak kawsay en idioma Qhichwa, Suma Qamaña en idioma Aymara, Sumak Ñandereco en Guaraní, Laman Laka en idioma Miskitu, Buen Vivir o Vivir Bien. De estos, es la

---

<sup>278</sup> ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 107a. sesión plenaria, 13 de septiembre de 2007.

<sup>279</sup> CUNNINGHAM, M. "Acerca de la visión del "buen vivir" de los pueblos indígenas en Latinoamérica". En: IWGIA. *Desarrollo y derecho consuetudinario, Asuntos Indígenas*, 2010, No. 1-2, Vol. 10, pp. 52-59.

expresión de Buen Vivir la que ha tenido más trascendencia, sobre todo a partir de que las ideas a que refiere fueron reflejadas en las constituciones de Ecuador y Bolivia, y que aunque no es una traducción fidedigna de las expresiones que le dieron origen, es un término que le ha conferido fuerza política a las ideas de los Pueblos Indígenas latinoamericanos en el discurso que presentan sobre las alternativas al desarrollo.

Algunos de los elementos más relevantes de esta propuesta se expresan en las palabras de Cunningham<sup>280</sup> al decir que “El buen vivir está referido a la profunda espiritualidad que los pueblos continuamos manteniendo con la madre naturaleza, a las condiciones económicas a partir de sistemas e instituciones propias, que mueven la vida productiva y relaciones de intercambios económicos, a la identidad indígena, que ha sido el sustento de decir quiénes somos, de dónde venimos y hacia dónde vamos, a los sistemas de organización social a partir de relaciones que se establecen entre los mismos pueblos, las autoridades tradicionales, que cumplen con su rol de servicio a los pueblos, comunidades, ayllus, markas y suyus, capitanías, tentas (todas ellas formas organizativas comunitarias de los pueblos andinos); así como las formas de relacionamiento con actores externos, incluyendo los Estados”.

Estos son algunos de los elementos más importantes que las diversas definiciones del Buen Vivir recogen, que son en definitiva la expresión de derechos humanos que ya han sido reconocidos, pero que en la práctica aún representan desafíos, más allá de la filosofía de vida que implican, destacando el derecho a la libre determinación como paraguas de otros derechos como son el derecho a la justicia y al gobierno propios, a sus sistemas e instituciones económicas y sociales, resaltando el papel central que juega la complementariedad de sus formas de vida con el medio ambiente, con lo cual los derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales se vuelve crucial, por lo que ha sido uno de los ejes de lucha del Movimiento Indígena.

David Choquehuanca<sup>281</sup> expresa que el Buen Vivir es vivir en comunidad, en hermandad, y especialmente en complementariedad, basado en la vivencia de los Pueblos Indígenas, por lo que no es un vivir mejor a costa del otro en el que se hace necesario explotar, produciendo una profunda competencia y concentrando la riqueza en pocas manos; por lo tanto, en el Vivir Bien lo más importante es la comunidad, no el individuo, y su eje central es la armonía con la naturaleza, por lo que una aportación al mundo es la Cultura de la Vida, que difiere de las prácticas de desarrollo occidental que amenazan la subsistencia del medio ambiente al sobreexplotar los recursos naturales para poder sostener las prácticas de consumo desequilibrado que promueven sus modelos de vida basados en un crecimiento económico sin límites. A diferencia de la filosofía occidental en la que la naturaleza es sinónimo de lo incivilizado, contrapuesta a lo humano, a la razón, y que por ende es necesario controlarla y someterla para hacerla objeto de dominio y máxima fuente de riqueza, en el Buen Vivir la naturaleza es considerada un sujeto, no un simple recurso, por ello se le llama Madre Tierra o Pachamama, que es dadora y organizadora de la vida, por lo que la sociedad y la naturaleza son una totalidad<sup>282</sup>.

Otros elementos relevantes en el Buen Vivir son la solidaridad social, dado que la plenitud solo puede ser alcanzada en comunidad; la producción como resultado del

---

<sup>280</sup> *Ibidem*.

<sup>281</sup> COQUEHUANCA CÉSPEDES, D. “Hacia la reconstrucción del Vivir Bien”. *América Latina en Movimiento*, No. 452, 2010, pp. 8-13.

<sup>282</sup> SIMBAÑA, F. “El sumak kawsay como proyecto político”. En: LANG, M. y MOKRANI, D. *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2011, pp. 219-226.

trabajo mancomunado, y en un marco de respeto y armonía con la naturaleza; la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia como responsabilidad familiar, colectiva y pública; la gestión productiva como responsabilidad familiar y colectiva, lo que implica gestión política y responsabilidad pública; y la sacralidad de la naturaleza, donde los pactos con ella se renuevan a través de la ritualidad. Existiendo una amplia diversidad de formas en que todo ello se lleva a la práctica, el Buen Vivir busca ser un punto de encuentro sobre acuerdos mínimos, sin ser una propuesta homogeneizadora o etnocéntrica, sino un eje para impulsar una pluralidad de alternativas de vida conforme a los distintos parámetros culturales de los pueblos, más allá de los parámetros del PIB, del desarrollo sostenible o del combate a la pobreza<sup>283</sup>.

Para Luis Macas<sup>284</sup>, tales concepciones hablan de una ruptura epistemológica al poner en evidencia que existe una pluralidad de sistemas económicos, políticos, de organización de los pueblos, que contrasta con el pensamiento único, universal y homogéneo; eso es el Buen Vivir, una propuesta para la diversidad, que no es una propuesta indígena para indígenas, sino para toda la sociedad, alejada del concepto de crecimiento económico que se ha asumido como la base del desarrollo social, que es el símbolo de progreso sin alternativas. El Buen Vivir se da en un contexto de generación de prácticas sociales alternativas, como explica Aníbal Quijano<sup>285</sup>, las cuales van en contra de la dominación y explotación en la existencia social, de la que los Pueblos Indígenas han sido objeto a través de la racialización de su identidad, pero que comparten con otros grupos sociales oprimidos, por lo que toma la descolonialidad del poder como punto de partida, siendo un concepto que debe ser admitido como una cuestión abierta, tanto en el debate como en la práctica social cotidiana, que requiere ser continuamente indagada, debatida y practicada.

El Buen Vivir, por lo tanto, es una propuesta que aún está en construcción y reconstrucción, con posiciones heterogéneas y plurales, ya que busca desarticular la meta universal del progreso expresado en el productivismo, así como el desarrollo de carácter unidireccional, especialmente su denominador común, la visión mecanicista del crecimiento económico con sus diversos sinónimos; su aportación más profunda y significativa, es que es una propuesta que surge de grupos tradicionalmente marginados, invitando a romper de raíz con una serie de conceptos asumidos como indiscutibles, abriendo un campo hacia la construcción de alternativas al desarrollo. Por lo tanto, el Buen Vivir plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas, rompiendo con las visiones antropocéntricas del capitalismo como civilización dominante, así como de los diversos socialismos que hasta ahora han tenido lugar, siendo que ambas posturas han sido defensoras de las ideas del progreso y del desarrollo, sin por ello implicar un retroceso en el tiempo hacia un inexistente mundo idílico<sup>286</sup>.

La fuerza política del Buen Vivir viene dada por su carácter contrahegemónico, frente al concepto de desarrollo que desde la segunda posguerra ha marcado el proceso de

---

<sup>283</sup> PRADA ALCOREZA, R. "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico". En: *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2011, pp. 227-256.

<sup>284</sup> MACAS, L. "Sumak Kawsay: La vida en plenitud". *América Latina en Movimiento*, No. 452, 2010, pp. 14-16.

<sup>285</sup> QUIJANO, A. "“Bien vivir”: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder", *Viento Sur*, No. 122, 2012, pp. 46-56.

<sup>286</sup> ACOSTA, A. *Buen Vivir Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2012, pp. 61-80.

construcción hegemónica del mundo, desde sus visiones modernizadoras en los años cincuenta, hasta sus visiones neoliberales de las últimas décadas del siglo XX<sup>287</sup>, que incluso con los avances significativos que pueden reconocerse en paradigmas como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible, no terminan de romper con el carácter lineal que se le atribuye al desarrollo, ni permiten reconocer la interdependencia que existe entre la sociedad y la naturaleza sin caer en mediciones cuantitativas de la misma, a diferencia del Buen Vivir que resalta el carácter cualitativo de las relaciones que rigen la vida. En este sentido, se recupera el carácter complementario de ambos principios, el cuantitativo y el cualitativo, en la construcción de la ciencia a través de la recuperación de conceptos como unidad dual, bifurcación, complementariedad de opuestos, complejidad, efecto observador, sincronicidad, etc. que aplicados a la comprensión y al cambio planeado de las sociedades, permiten superar el reduccionismo moderno que ha empujado a la inviabilidad de las sociedades actuales<sup>288</sup>.

Como ha sido adelantado con anterioridad, son dos los países latinoamericanos que han hecho del Buen Vivir el fundamento de sus constituciones nacionales, Ecuador y Bolivia, respondiendo a las largas luchas de los Pueblos Indígenas organizados que pusieron sus demandas en la mesa del debate político, y que tras los cambios en las orientaciones políticas nacionales lograron un espacio privilegiado en las constituciones. Los mismos que vieron multitudinarios levantamientos indígenas originarios, entre 1990 y 2000 en Ecuador, y entre 1994 y 2005 en Bolivia, posteriormente incluyen en sus constituciones la noción de un estado plurinacional basado en palabras originarias de gran importancia histórica y filosófica para el mundo contemporáneo, el Sumak Kawsay quechua y el Suma Qamaña aymara, respectivamente, lo que denota un cambio en la región latinoamericana al revivir aspectos de la cosmovisión de los Pueblos Indígenas que desde la colonia, y más recientemente con las políticas indigenistas, se había intentado borrar; palabras que hacen referencia a modos particulares de vivir, de pensar, de actuar, de morir, de sentir y de ver lo propio de una civilización<sup>289</sup>.

La Constitución de Ecuador del 2008 es la primera en presentar innovaciones de principios, conceptos, categorías y paradigmas ordenadores que permiten empezar a estructurar un modelo alternativo de desarrollo histórico, ya que no solamente se amplían los derechos de las personas, socializando el acceso a la democracia, sino que se introducen ámbitos inéditos y nuevos sujetos, como los derechos de la naturaleza, que nunca antes habían sido contemplados en un texto constitucional a nivel mundial; igualmente, se reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental e irrenunciable, se establece como eje transversal el concepto de interculturalidad, se amplían los derechos comunitarios, siendo el Sumak Kawsay el paradigma ordenador de la nueva constitución<sup>290</sup>, dedicando un título completo al “Régimen del Buen Vivir”, entre otras innovaciones.

---

<sup>287</sup> LARREA MALDONADO, A. “El Buen Vivir como contrahegemonía en la Constitución Ecuatoriana”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año 16, No.53, 2011, pp. 59-70.

<sup>288</sup> MEDINA, J. “Esbozo del Contexto”. En: MEDINA, J. *Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Vida Buena*. GTZ-PADEP, La Paz, 2008, pp. 19-36.

<sup>289</sup> MAMANI RAMÍREZ, P. “Qamir qamaña: dureza de ‘estar estando’ y dulzura de ‘ser siendo’”. En: FARAH, I. y VASAPOLLO, L. *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, CIDES-UMSA, Bolivia, 2011, pp. 65-76.

<sup>290</sup> QUINTERO, R. “Las innovaciones conceptuales de la Constitución de 2008 y el Sumak Kawsay”. En: ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, pp. 75-91.

De este modo, el Buen Vivir se pone como el fin último de las políticas del desarrollo, siendo una idea en cierto modo disonante con otros planteamientos no jurídicos que, como se ha descrito anteriormente, establecen su oposición a la idea del desarrollo como tal, pretendiendo ser al menos en el discurso una propuesta que supere tales preceptos. Sin embargo, en este caso se impone un límite a dicho desarrollo, que es el que las condiciones de la naturaleza establezcan y permitan, donde el Buen Vivir presupone que se amplíe el ejercicio de los derechos, libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades reales de los individuos y las comunidades para que puedan lograr aquello que valoran como objetivo de vida deseable, en una suerte de visión holística que se aleja de la concepción del desarrollo como un proceso lineal<sup>291</sup>.

Por su parte, la Constitución de Bolivia de 2009 también establece fines y funciones que orientan sus políticas públicas hacia el Buen Vivir, asumiendo principios ético-morales, contenidos en el Artículo 8 en donde se menciona el Suma Qamaña o Vivir Bien, además de destacar los valores de la unidad, la igualdad, la dignidad, la libertad, la reciprocidad, el respeto, la complementariedad, la armonía, la transparencia, el equilibrio, la igualdad de oportunidades, la responsabilidad, la distribución y la redistribución de los productos y bienes sociales<sup>292</sup>. En su Artículo 1<sup>293</sup> se reconoce que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”, destacando que, a diferencia del Artículo 1 de la Constitución de Ecuador, en esta se reconoce no solamente el carácter plurinacional del Estado, sino que éste va acompañado del aspecto comunitario, además de reconocer, al igual que la de Ecuador, su carácter intercultural.

Asimismo, resalta el hecho de que, es ya en este primer artículo que las autonomías se establecen junto con un amplio reconocimiento del pluralismo en distintas áreas. Del mismo modo, en su Artículo 2<sup>294</sup> hace un reconocimiento al dominio ancestral de los pueblos y naciones indígenas originario campesinos sobre sus territorios, con base en su existencia precolonial, garantizándoles conforme a la Constitución y la ley su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

Pese a los sendos avances que representan ambas constituciones, los Pueblos Indígenas de ambos Estados no están exentos de la violaciones de sus derechos reconocidos, como puede constatarse con las acciones de ambos gobiernos en relación con las industrias extractivas, que fuera de limitarlas o impedir las, las han impulsado desde una óptica desarrollista controlada por el Estado, pese a que en el discurso se enarbola su oposición hacia ciertas empresas multinacionales relacionadas sobre todo con el sector energético. Esto no obsta que la positivación de los principios del Buen Vivir, ligados a otros derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en la normativa interna de estos países constituya un hito que puede servir de modelo para otros países de la región,

---

<sup>291</sup> WRAY, N. “Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución”. En: ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, pp. 51-62.

<sup>292</sup> HUANACUNI MAMANI, F. *Buen Vivir/ Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, CAOI, Lima, 2010, pp. 18-19.

<sup>293</sup> *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009, Art. 1.

<sup>294</sup> *Ibidem*. Art. 2.

ya que todos ellos comparten el hecho de estar compuestos por sociedades pluriétnicas, aunque el reconocimiento de la diversidad cultural e incluso de la propia existencia de Pueblos Indígenas no es un común denominador en sus constituciones.

Las aproximaciones hasta aquí presentadas permiten establecer que el Buen Vivir solo podrá ser una verdadera alternativa al desarrollo en la medida que logre anclar sus propuestas en fundamentos sólidos, no solamente en el campo teórico, sino fundamentalmente en las prácticas a través de las cuales esta propuesta se materializa. Sobre ello, existen numerosos ejemplos a nivel local, los cuales requieren ser articulados a niveles más generales que contribuyan a la formación de bases sobre las cuales hacer frente a los embates de los grandes proyectos de desarrollo que se emprenden en todas las escalas, derivados de paradigmas a escala global. No basta con las reflexiones contrapuestas al capitalismo, si de facto se continúan reproduciendo los mismos esquemas. Sin embargo, pre precisa aclarar que, como en todo proceso histórico, representa una tarea ardua el desestructurar un sistema de pensamiento que ha prevalecido por largo tiempo y que se ha oficializado a través de instituciones y prácticas profundamente arraigadas.

Por otro lado, el aspecto comunitario de las relaciones sociales de algunos grupos, sobre todo indígenas, no debe ser considerado como de nueva reaparición, como podría ocurrir al interpretar su reconocimiento en diversos instrumentos jurídicos como el resultado de la invocación milenarista de su pasado ancestral, sino que es necesario tener en cuenta que son parte de un derecho vivo que ha coexistido con otras formas de organización social, compartiendo espacios que son producto de la historia de colonización, ya no de los tiempos de la conquista, sino como prácticas continuadas, como es el caso de la ocupación de territorios indígenas ricos en recursos naturales de interés para otros grupos. Por lo tanto, la positivación de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas simplemente visibiliza prácticas existentes en las comunidades, amparándolos en el derecho de la libre determinación, que es la expresión más abarcadora de la protección de las libertades culturales.

Aunque el Buen Vivir no sustituye otras visiones de desarrollo con más raigambre en el plano internacional, su presencia es cada vez más fuerte en los foros internacionales, especialmente en aquéllos que buscan vías alternativas que permitan superar las carencias de los paradigmas hasta ahora predominantes, como es el caso de la Cumbre de Río+20, donde los Pueblos Indígenas lograron poner este término sobre la mesa de debate. Existe por lo tanto un esfuerzo, sobre todo por parte de la Sociedad Civil, de transformar las concepciones que por mucho tiempo se han percibido como insuperables. El camino está abierto, y los pilares sobre los que descansa el Buen Vivir establecidos, por lo que es momento de pasar del discurso político al establecimiento de verdaderas alternativas, no solamente al desarrollo, sino a las formas de vida desequilibradas, exigentes de un crecimiento infinito en un mundo finito.

## **5. Conclusión**

Han transcurrido aproximadamente setenta años desde que aparecieron las primeras políticas indigenistas en América Latina destinadas a hacer frente al “problema indígena”, coincidiendo también con el afianzamiento de la noción de desarrollo a nivel internacional tras la segunda posguerra. Las declaraciones, tratados internacionales y normas internas dedicadas a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas también han evolucionado, no solamente en su contenido, sino en el papel que les atribuyen en la toma

de decisiones sobre su propio futuro, pasando de ser minorías vulnerables, a ser reconocidos como sujetos políticos y de derechos con la facultad de determinarse libremente con base en los elementos de su cultura, valorada solo recientemente como el eje central de todo proyecto de vida humano.

Las largas luchas y resistencias de los Pueblos Indígenas frente al racismo y la exclusión a los que han sido históricamente sometidos, han logrado transformar en gran medida la forma en que son percibidos, desde su consideración como obstáculos para el desarrollo, hacia el reconocimiento de sus valores culturales como fuente de la sostenibilidad misma del medio humano y natural. Las políticas integracionistas, aunque no del todo erradicadas, han sido superadas por otras más acordes al autodesarrollo, permitiendo el surgimiento de un discurso propio nacido desde la experiencia misma de los Pueblos Indígenas, robustecido por una propuesta única y diferenciada, la del Buen Vivir, la cual parte de la diversidad y busca la diversidad misma, por lo que aporta soluciones que no son solamente para los indígenas, sino para la sociedad global y la naturaleza en su carácter complementario de la vida humana.

**CONTEXTO HISTÓRICO E INTERNACIONAL DE LAS  
RELACIONES DIPLOMÁTICAS DE LA REPÚBLICA  
DOMINICANA CON ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA MITAD  
DEL SIGLO XIX<sup>295</sup>**

**INTERNATIONAL AND HISTORIC CONTEXT OF THE DOMINICAN  
REPUBLIC DIPLOMATIC RELATIONS WITH SPAIN DURING THE SECOND  
HALF OF THE NINETEENTH CENTURY**

**Mario J. Gallego Cosme<sup>296</sup>**

**RESUMEN**

Repaso a los principales hitos históricos de las relaciones diplomáticas de la recién emancipada República Dominicana en sus primeras décadas de vida soberana con respecto a España y a su ámbito internacional. Los complicados inicios del Estado dominicano (sobre todo respecto a la amenaza haitiana) y la agenda hispana en relación a sus otras colonias en las Antillas son los principales elementos tomados en cuenta en el presente estudio. Asimismo, la calidad y la cantidad de los reconocimientos de independencia hacia la República Dominicana por parte de España y otros países sirven para ejemplificar la complejidad de las Relaciones Internacionales en una región que en el siglo XIX era sujeto de múltiples intereses por parte de otras potencias externas.

**ABSTRACT**

Essay about the diplomatic relations of the newly emancipated Dominican Republic in their early decades of sovereignty life with Spain and other countries from a historical perspective. Items taken into account in this study are the complicated beginnings of the Dominican State (especially regarding the Haitian threat) and the Spanish agenda in relation to their other colonies in the Antilles. The quality and quantity

---

<sup>295</sup> Artículo recibido el 2 de julio de 2014 y aprobado el 22 de julio de 2014.

<sup>296</sup> Estudiante del máster en “Diplomacia y servicio Consular” en el Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular “Dr. Eduardo Latorre Rodríguez” de Santo Domingo, República Dominicana.

of recognitions to the Dominican independence made by Spain and other countries exemplify the complex scenario of the International Relations in a region that in the nineteenth century was subject of multiple interests by other external powers.

**KEY WORDS:** Diplomacy, Dominican Republic, Independence, Spain.

**PALABRAS CLAVE:** Diplomacia, España, Independencia, República Dominicana.

**Sumario:** 1) **Introducción;** 2) **Antecedentes;** 3) **De la independencia de 1844 al reconocimiento de 1855;** 4) **Del reconocimiento de 1855 al reconocimiento de 1874;** 5) **Del reconocimiento de 1874 al siglo XX;** 6) **Conclusiones;** 7) **Bibliografía.**

\*\*\*

### **1) Introducción**

Cuando la República Dominicana se emancipa en 1844, lo hace de su invasora y vecina Haití, aunque dos décadas más tarde reafirmaría su independencia también frente a España. Estos hechos, sumados al factor geográfico de la centralidad de La Española respecto de otras colonias hispanas (a la sazón es la primera isla del Nuevo Mundo en ser colonizada) en un Caribe plagado de islas de pequeño tamaño, muchas de las cuales dependientes de otros Estados europeos en el siglo XIX, inciden en lo singular del caso dominicano en relación con su ex metrópoli en materia diplomática. Elementos como la acción de otras potencias en el entorno antillano, la complejidad del contexto dominico-haitiano o los variables intereses españoles en la región son factores indisociables a las políticas exteriores mutuas de una España con cada vez menor preeminencia internacional y de una República Dominicana sumida en la inestabilidad institucional y la crisis económica durante sus primeras décadas de vida.

El presente trabajo da cuenta de estas relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y España teniendo en consideración al resto de actores internacionales involucrados, así como los hitos más relevantes de la historia dominicana, regional y española, prestando atención preferente a los hechos acaecidos en La Española. De esta manera, un primer apartado de antecedentes pondrá en contexto las complicadas relaciones de los dominicanos con Haití durante las primeras décadas del siglo XIX, desde su estatus colonial como dependencia española hasta su inestable independencia del vecino país. Seguidamente se repasará la primera década de vida del Estado dominicano en relación a los nuevos actores internacionales que surgen en un escenario en el que de inicio España estaba ausente aunque con importante presencia en las cercanas islas de Puerto Rico y Cuba. El interés español por iniciar los vínculos con su ex colonia serán revisados en un siguiente apartado que abarca el período comprendido entre

1855 y 1874, que son los años en los que se firma el primer y segundo tratados de reconocimiento de la independencia dominicana por parte de España, y que están caracterizados por el retorno de la República Dominicana a su condición de provincia de ultramar por cuatro años por medio de la llamada Guerra de Restauración. El último cuarto de siglo desde la perspectiva diplomática dominicana en el entramado internacional y con relación a España será el último de los apartados del presente ensayo, que antecede a unas conclusiones finales que servirán de resumen de los principales puntos tratados.

## 2) Antecedentes

La independencia de la República Dominicana en febrero de 1844 se logra tras 22 años de ocupación haitiana de toda la isla de La Española. Este hecho ha tenido enormes repercusiones de tipo histórico que explican hoy muchos aspectos de la identidad dominicana en relación al vecino país con el que comparte la isla. El principal aspecto que destaca de las dinámicas entre ambas naciones es el hecho de que en las primeras décadas de vida de la República Dominicana se buscara en numerosas ocasiones protección exterior por temor a nuevas invasiones haitianas, aunque también por los endémicos problemas económicos que enfrentaba el recién creado Estado durante gran parte de sus primeros años de independencia. Dicha protección exterior denotaba en los primeros dirigentes dominicanos una escasa confianza en un proyecto viable del Estado a largo plazo de manera autónoma, pues, como se verá en lo sucesivo, fueron varios los intentos de lograr esta protección por medio de la cesión de la soberanía de la nueva República completa o de partes de la misma. Un ejemplo claro de este hecho es el caso del primer presidente del país, Pedro Santana, quien fue figura indispensable en la lucha contra Haití pero que a la postre, durante su tercer mandato, convierte a la República Dominicana en provincia española el 17 de marzo de 1861<sup>297</sup> al 3 de marzo de 1865 y por ello es nombrado “Marqués de Las Carreras” por la reina Isabel II. Aunque, como se ha señalado, en este movimiento anexionista también estaba presente el tema de la escasez de fondos económicos del Estado dominicano<sup>298</sup>, es preciso señalar que la relación con Haití pervive en la historiografía dominicana como el principal elemento justificador de la búsqueda de protección exterior por parte de varios de los presidentes del país, destacando especialmente Buenaventura Báez, quien tenía predilección por Francia pero era cambiante a conveniencia<sup>299</sup>.

---

297 *Comunicado del General Libertador Pedro Santana sobre Anexión a España* del 18 de marzo de 1861.

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/Attachments/1577/Comunicado%20del%20General%20Libertador%20Pedro%20Santana%20sobre%20Anexi%C3%B3n%20a.pdf>>.

[Consultado el 20 de junio de 2014].

298 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general de la historia dominicana*. Santo Domingo: Ed. Corripio CxA, 1989. Pág. 198.

299 VEGA, W. *La mediación extranjera en las guerras dominicanas de independencia (1849-1856)*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2011. Pág. 90.

En efecto, las relaciones dominicanas con el Haití que sorprende al continente independizándose de su “Madre Patria” francesa el primer día del año 1804 siempre fueron de gran complejidad. El primer factor que hay que destacar al respecto es que la población de la entonces colonia de Saint Domingue (hoy Haití) para 1789 —que es el año de la Revolución Francesa que paradójicamente les sirve de ejemplo revolucionario emancipador tan solo dos años después—, era de 570.000 habitantes mientras la parte española de la isla tenía apenas 103.000 residentes<sup>300</sup>. Este peso demográfico facilitó en gran medida el control de la parte oriental de la isla por parte de los haitianos en los años siguientes, aunque curiosamente fue Francia la que defendió inicialmente esta parte hispana en virtud del recientemente firmado Tratado de Basilea (1795) por el que España otorgaba a Francia la cesión de su colonia. No obstante a la propia Francia es a la que se enfrenta y derrota el comandante Juan Sánchez Ramírez en 1809 en la Batalla de Palo Hincado para devolver la soberanía a España de esta parte de la isla<sup>301</sup> pese a que, paradójicamente, la Francia de Napoleón por aquel entonces sometía a la España peninsular en la conocida Guerra de la Independencia española (1808-18014).

En cualquier caso, esta vuelta a la soberanía española, aunque perduraría hasta 1821, fue más nominal que real, ya que el país ibérico no se involucró realmente en los asuntos de la colonia, y por ese motivo a este período de doce años se le conoce como la “España Boba”. El final de esta etapa lo marca la declaración de independencia de José Núñez de Cáceres, quien la proclama para anexar el país (curiosamente bautizado como Haití Español) a la Gran Colombia como claro antecedente de lo que sería la búsqueda de protección exterior a base de cesión soberana durante las primeras décadas tras la independencia de 1844. En efecto, la proclama independentista dura lo que tarda Haití en volver a conquistar la isla entera; tres meses en los que nunca llegó ni la ansiada ayuda desde Bogotá ni aceptación formal alguna a esta petición de anexión. En cualquier caso hay que destacar que durante los primeros años de dominio haitiano apenas hubo resistencia por parte de los dominicanos, pero parece ser que los problemas que llevarían a la independencia 22 años después comenzaron cuando Haití empieza a confrontar elementos centrales de la identidad dominicana como eran la lengua y la religión<sup>302</sup>, que como es sabido, son de directa herencia hispana.

Así, de estas dos décadas de dominación haitiana, se pueden extraer algunas consecuencias que resultan interesantes tanto para el estudio de la propia proclama independentista como también acerca de los años posteriores a la misma. En efecto, la abolición de la esclavitud (si bien en las colonias hispanas del Caribe dicha esclavitud fue más laxa que en el resto de la región debido a la debilidad productiva<sup>303</sup> del modelo colonial español), produce mayor integración social. Además, durante la dominación de

---

300 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 114.

301 MOYA PONS, F. "Casos de continuidad y ruptura: la Revolución haitiana en Santo Domingo", en CARRERA DAMAS, G. (dir), *Historia general de América Latina, Vol. 5: La crisis estructural de las sociedades implantadas*. París: UNESCO, 2003. Pág 155.

302 ANDÚJAR PERSINAL, C. *Meditaciones de cultura: laberintos de la dominicanidad*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2012. Pág 35.

303 ANDÚJAR PERSINAL, C. *Encuentros y desencuentros de la cultura dominicana*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2010. Pág 82-83.

Haití prácticamente se liquidan los latifundios (aunque en posteriores etapas vuelven a ganar protagonismo), se produce un aumento de la producción agrícola, se da una nueva experiencia constitucional, pero también un importante estancamiento educativo<sup>304</sup>. De esta manera, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los años 1830's, el sentimiento identitario dominicano aumenta y desde la burguesía criolla se van dando pasos hacia la emancipación. Los hitos más importantes de los años que anteceden a la declaración del grito de independencia fueron la creación de la sociedad secreta “La Trinitaria” en 1838 por parte del conocido líder independentista Juan Pablo Duarte y sus partidarios, y la salida al exilio del dictador haitiano Pierre Boyer en 1843<sup>305</sup>.

### 3) De la independencia de 1844 al reconocimiento de 1855

El elemento clave de las autodeterminaciones de los países latinoamericanos en sentido general fueron los criollos, que desde el punto de vista biológico eran los hijos de españoles nacidos en América pero sin referentes culturales directos con España. Simón Bolívar, José de San Martín y el que es considerado padre de la patria dominicana, Juan Pablo Duarte, eran criollos de primera o segunda generación. En el caso de la República Dominicana y en el de otros países del continente, los criollos pertenecían mayormente a la burguesía y a las élites del país, lo que explica en buena medida que la visión de alteridad (*yo* en relación al *otro*<sup>306</sup>) que necesariamente se precisa para la construcción de la propia identidad, lógicamente se forjara en oposición a Haití y todo lo que ésta representa en forma de negritud y herencia africana<sup>307</sup> pero con referentes hispanos. Como menciona el antropólogo dominicano Carlos Andújar, esta afirmación identitaria como dominicanos supuso “negar la herencia africana nos separaba de Haití y no nos mezclaba [con los haitianos]”<sup>308</sup>, ya que hay que tener en cuenta que la construcción ideológica de la nación la hizo la clase dominante. Así, en este proceso nunca se dio cabida a lo africano ya que la identidad se construye a partir de los aludidos “símbolos y referentes españoles: Dios, Patria y Libertad, República Dominicana, hispánica católica y romana y no se asume ningún elemento que tenga que ver con lo africano, para que eso evitara alguna identificación con Haití [...]”<sup>309</sup> de un pueblo que tiene un 85% de negros y mulatos<sup>310</sup>. Resulta muy interesante al respecto el hecho de que “los dominicanos de 1844 aún se autodenominaban como españoles-dominicanos”<sup>311</sup>.

Esta identificación con lo hispano —en base al antagónico elemento haitiano— es clave para comprender los acercamientos iniciales de Pedro Santana hacia

---

304 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 114.

305 *Ibid.*, pág 169.

306 ANDÚJAR PERSINAL, C. *Meditaciones... Op. Cit.*, págs 23 y 91.

307 ANDÚJAR PERSINAL, C. *Encuentros... Op. Cit.*, pág 86.

308 *Ibidem.*

309 *Ibid.*, pág 86-87.

310 *Ibid.*, pág 87.

311 ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana", en MALAMUD RIKLES, C. (ed.) *Ruptura y reconciliación: España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas*. Madrid:Taurus-Fundación Mapfre, 2012.

España en el contexto inmediatamente posterior a la declaración de independencia. Los sucesivos intentos bélicos por parte de Haití de revertir la situación de la secesión dominicana que fueron llevados a cabo hasta mediados de la siguiente década (la última batalla, la de Sabana Larga, fue el 24 de enero de 1856), incidían enormemente en la inestabilidad del recién creado Estado dominicano, que veía en las potencias con intereses en el Caribe la oportunidad de protegerse y modernizar el país. De hecho, a partir de esa última derrota haitiana de las luchas enmarcadas en el proyecto de “recuperación” del territorio que hoy es la República Dominicana, la estrategia de Haití fue la de favorecer la inestabilidad dominicana ayudando todo motín o lucha política y ocupando zonas fronterizas poco pobladas<sup>312</sup>. Ante este contexto, no es de extrañar que el segundo —y breve— presidente dominicano, Manuel Jiménes González, buscara ayuda de Estados Unidos (y más tarde de España) en forma de protectorado<sup>313</sup> con motivo del golpe de Estado que terminaría por volver a poner a Pedro Santana en la presidencia en 1849 como transición a unas elecciones que ese mismo año ganaría el ya mencionado Buenaventura Báez.

Para 1850, además de los ofrecimientos soberanos mencionados, también se había pedido protección a Francia en 1844 (a cambio de la Península de Samaná) y en 1846, al norte de la República Dominicana, más otra petición de protectorado al Reino Unido que no es atendida por temor de estos a injerencias ante la conocida Doctrina Monroe<sup>314</sup>. En el marco de estas conversaciones, la República Dominicana logra los primeros tratados de reconocimiento de su historia; el primero con Francia el 22 de octubre de 1848<sup>315 316</sup> (ratificado en 1852<sup>317</sup>), el segundo con el Reino Unido el 10 de septiembre de 1850<sup>318 319</sup>,

---

312 *Ibid.*

313 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 193.

314 ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana",... *Op. Cit.*, pág ?

315 Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República Francesa (22/10/1848).

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=143> >. [Consultado el 18 de junio de 2014].

316 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Francia* del 22 de octubre de 1848.

< [http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/1.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/1.pdf) >.

[Consultado el 18 de junio de 2014].

317 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y la República Francesa* del 8 de mayo de 1852. <

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/4.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/4.pdf) >.

[Consultado el 18 de junio de 2014].

318 Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (06/03/1850).

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=99> >. [Consultado el 18 de junio de 2014].

319 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad Británica* del 6 de marzo de 1850.

< [http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/2.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/2.pdf) >.

[Consultado el 18 de junio de 2014].

el tercero con Dinamarca en 1851<sup>320</sup> y el cuarto con los Países Bajos en 1853<sup>321</sup>. En este sentido es preciso reseñar que el hecho de que Francia fuera el a el único país con representante diplomático en Santo Domingo desde la independencia hasta la fecha<sup>322</sup> (destacando el hecho de que España no contaba con ninguno en toda la isla<sup>323</sup>, acaso por la cercanía de sus funcionarios en Cuba o Puerto Rico), resultó determinante para que fuese este el primer país en reconocer la independencia dominicana. De igual manera también resulta fundamental el viaje de Buenaventura Báez a París y Londres en 1846<sup>324</sup> para la consecución de la firma francesa y británica, si bien en realidad en la agenda del Reino Unido lo que se intentaba era conseguir que ninguna otra potencia anexase a la República Dominicana<sup>325</sup> para así concentrarse en acuerdos comerciales preferenciales<sup>326</sup>. Al respecto, como se ha comentado, tanto los factores económicos como los relacionados con la seguridad nacional eran los más aludidos para buscar el paraguas de otros países externos a la región caribeña, dándose la circunstancia de que en 1844 el peso demográfico de Haití aún era ingente<sup>327</sup> en comparación con el dominicano.

Del 1853 a 1856 vuelve Pedro Santana al poder nuevamente y en frontal oposición a Báez, quien sería su principal rival político en los siguientes años, llevándose a cabo los reconocimientos diplomáticos con la República Dominicana por parte del Reino de Cerdeña<sup>328</sup> y Estados Unidos<sup>329</sup>, ambos en 1854, España<sup>330</sup> <sup>331</sup> y la Ciudad Libre de Bremen<sup>332</sup> (miembro de la Liga Hanseática en la Confederación Alemana del Norte) ya en 1855. Durante el mandato de Santana se dan los pasos decisivos para la anexión que se produce de 1861 a 1865 por parte de España. “Para tal fin envió a Madrid una

---

320 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad el Rey de Dinamarca* de 17 de diciembre de 1851. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/3.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/3.pdf) >.

321 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad el Rey de los Países Bajos* del 30 de noviembre de 1853. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/6.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/6.pdf) >.

322 VEGA, W. *La mediación ... Op. Cit.*, pág. 65.

323 *Ibid*, pág 82.

324 *Ibid*, pág 71.

325 *Ibid*, pág 76.

326 *Ibid*, pág 78.

327 ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana",... *Op. Cit.*, pág ?

328 *Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana y su Majestad el Reino de Cerdeña* del 22 de marzo de 1854. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/8.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/8.pdf) >.

329 *Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana y los Estados Unidos de América* del 5 de octubre de 1854. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/7.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/7.pdf) >.

330 Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y el Reino de España (18/02/1855).

< <http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=95> >. [Consultado el 20 de junio de 2014].

331 *Tratado de Reconocimiento, Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana España* del 18 de febrero de 1855. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/10.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/10.pdf) >.

332 *Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y la Ciudad Libre Asiática* [(sic) Hanseática] de Bremen del 12 de mayo de 1855. [Consultado el 20 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/9.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/9.pdf) >.

misión diplomática que encabezó Ramón Matías Mella (sic) [aunque este posteriormente se retractaría<sup>333</sup>], quien debía solicitar el protectorado o el reconocimiento de la independencia. El Estado Español sólo reconoció lo último, enviando un agente confidencial como medida previa al nombramiento del cónsul; esta práctica española obedecía a un juego diplomático entre potencias en relación a sus intereses en el Caribe<sup>334</sup>. En efecto, España se cuida mucho de no levantar suspicacias en Estados Unidos, Francia y el Reino Unido<sup>335</sup>, aunque en su agenda ya estaba incluida la anexión como parte de la política exterior española en América Latina tras la aún reciente pérdida de casi todas las colonias que esta antaño potencia europea tenía en el continente americano. De esta manera, la principal acción del recién nombrado cónsul español en Santo Domingo, Antonio María Segovia, fue “asociarse a los antisantanistas utilizando el recurso de la matrícula que lleva su nombre histórico [Matrícula de Segovia]. Segovia estaba en contacto con Báez y sus seguidores cuando abrió un libro de registro en el que se permitía la matriculación a todo el que quisiera adquirir ciudadanía española, aunque el procedimiento adulteraba el artículo VII del Tratado dominico-español<sup>336</sup> de reconocimiento. Con este movimiento, el cónsul Antonio María Segovia “consigue proteger y apoyar a los enemigos de Santana, quienes como ciudadanos españoles escapaban del rigor dictatorial del gobernante<sup>337</sup> al tiempo que abre paso a la anexión.

En este sentido, conviene comentar que el mencionado artículo séptimo del Tratado, en el cual España renuncia expresamente a la soberanía dominicana<sup>338 339</sup>, dice literalmente que en el plazo de un año para los que residen en la República Dominicana en el momento de la firma del tratado en febrero de 1855 o en el plazo de dos años para los ausentes; “aquellos españoles que, por cualquier motivo, hayan residido en la República Dominicana, y adoptado aquella nacionalidad, podrán recobrar la suya primitiva, si así les conviniese, en cuyo caso sus hijos mayores de edad tendrán el mismo derecho de opción; y los menores, mientras lo sean, seguirán la nacionalidad del padre, aunque unos y otros hayan nacido en el territorio de la República<sup>340</sup>. Además, en el mismo artículo, se subraya que “los actuales súbditos españoles, nacidos en el territorio de Santo Domingo, podrán adquirir la nacionalidad de dicha República [Dominicana], siempre que, en los mismos términos establecidos en este artículo, opten por ella. En tales casos sus hijos mayores de edad adquirirán también igual derecho de opción; y los menores, mientras lo sean, seguirán la nacionalidad del padre. Para adoptar la nacionalidad será preciso que los interesados se hagan inscribir en la matrícula de

---

333 ESCOLANO GIMÉNEZ, L.A. *La rivalidad internacional por la República Dominicana y el complejo proceso de anexión a España (1858-1865)*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2013. Pág 382.

334 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 198.

335 ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana",... *Op. Cit.*, pág ?

336 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 199-200.

337 *Ibid*, pág 200.

338 MARTÍNEZ, A.E. (Coord.) *Convenios bilaterales entre la República Dominicana y el Reino de España*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 2000. Pág 15.

339 *Tratado de reconocimiento, (18 de febrero de 1855.)... Op. Ci.*, Artículo I.

340 *Tratado de reconocimiento, (18 de febrero de 1855.)... Op. Ci.*, Artículo VII.

nacionales [...]»<sup>341</sup>. De esta manera, el recurso de la Matrícula se convierte en un elemento de gran importancia que servirá de catalizador de la anexión dominicana con España tan solo una década después, ya que según argumenta Alonso Vázquez, cientos de dominicanos se inscriben como españoles<sup>342</sup> en el comentado período que se da de plazo.

#### 4) Del reconocimiento de 1855 al reconocimiento de 1874

Aunque Buenaventura Báez llega al poder en 1856 en buena medida gracias a las gestiones del primer cónsul español en la República Dominicana, que es quien canaliza su vuelta del exilio, un año después estalla en julio una revolución con tintes de guerra civil que enfrenta a los partidarios de este presidente con los del anterior, Pedro Santana. Este último, con el tiempo y con el fin de las hostilidades, terminará por imponerse de nuevo en la presidencia tras un golpe de Estado que derroca a José Desiderio Valverde en 1858. Durante este tercer mandato de Santana la delicada situación política de Haití hacía pensar en una nueva campaña de conquista del vecino país, lo cual incrementó la inestabilidad y provocó medidas económicas desesperadas de tipo monetario<sup>343</sup>, así como el acercamiento definitivo a España que consolidaría la conversión de la joven República en provincia de su antigua metrópoli. Sin embargo, en esos años en los que se culmina con un largo y tedioso proceso de anexión a España en el que habían participado ya importantes figuras del país como Matías Ramón Mella y Felipe Alfau con su viaje a Madrid a finales de 1853<sup>344</sup>, también se dan otros desesperados acercamientos hacia terceros países con similares ofrecimientos de cesión soberana a cambio de protección, destacando especialmente el viaje de Buenaventura Báez y su petición de anexión a Francia en 1846<sup>345</sup> (por aquel entonces en calidad de delegado oficial del gobierno) y en 1852, durante su primer mandato como presidente de la República, que fue de mayo de 1849 a febrero de 1853.

En este sentido, por ejemplificar a la perfección la importancia de los intereses de otros países en el inestable contexto dominicano, destaca muy especialmente el plan que los cónsules del Reino Unido y Francia en Santo Domingo hacen llegar a sus respectivos países en 1859 acerca de la supuesta viabilidad de un protectorado del entonces Reino de Cerdeña en la República Dominicana<sup>346</sup> como solución a la supervivencia del Estado dominicano desde el punto de vista económico y de su seguridad frente a Haití. En el análisis de la propuesta tomaron en cuenta el juego de intereses de las potencias atlánticas en el Caribe, siendo su principal criterio para encontrar un candidato para asumir el protectorado que este país no fuera España<sup>347</sup>, ya que ni interesaba que la antigua metrópoli aumentase su presencia en la región ni se le veía capaz de hacerse cargo de la

---

341 *Ibidem*.

342 ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana",... *Op. Cit.*, pág ?

343 ESCOLANO GIMÉNEZ, L.A. *La rivalidad...* *Op. Cit.*, pag 62.

344 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general...* *Op. Cit.*, pág 208.

345 SANG BEN, M-K. A. *Buenaventura Báez: el caudillo del sur (1844-1878)*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1991. Pág 58.

346 ESCOLANO GIMÉNEZ, L.A. *La rivalidad...* *Op. Cit.*, pag 67-69.

347 *Ibid.*, pág 67.

deuda dominicana ni de las responsabilidades de protección que conlleva tal relación de dependencia. En la argumentación que se da de las razones de la elección de Cerdeña se encuentra el hecho de que no se trata de ninguna potencia atlántica (lo cual iba a suponer que iba a ser bien recibido por todos los países con intereses, incluidos los propios dominicanos<sup>348</sup>), entendiéndose, además, el hecho de que la presencia sarda no suponía una amenaza para nadie y que este país aceptaría una eventual propuesta por las potencialidades que un territorio en el Caribe les reportaría pasados unos años<sup>349</sup>. En cualquier caso, el proyecto no siguió adelante debido a que meses después, el mismo año de 1859 Cerdeña entró en una guerra de incalculables consecuencias por aquel entonces<sup>350</sup> que, aunque se cobró con un saldo inicial a favor a los sardos, en tan solo dos años implicaría la modificación de parte del mapa europeo del momento en el marco de la unificación italiana que, obviamente, pondría fin a la existencia soberana de este efímero reino mediterráneo. Resulta también interesante el hecho de que los cónsules británico y francés considerasen en su análisis a Suecia, Dinamarca, Portugal, Nápoles, los Países Bajos, Bélgica o inclusive la propia Haití<sup>351</sup>, aunque esto no sea otra cosa que el fruto de una delicada coyuntura para una República Dominicana que en ese mismo año volvía a solicitar asistencia a España y negociaba con Estados Unidos la construcción de una base naval norteamericana en Samaná<sup>352</sup>.

A pesar de que en 1861, en vísperas de la anexión con España, ya corrían rumores al respecto que habían llegado incluso a la correspondencia diplomática de terceros países<sup>353</sup>, el tema fue llevado en el más absoluto secreto por parte de España y de República Dominicana. Para España resultaba vital no entrar en confrontación con otras potencias, en especial con Estados Unidos, razón por la cual se decide dar el paso únicamente tras el comienzo de la Guerra Civil norteamericana<sup>354</sup>, que a la sazón sería el principal hecho facilitador de la anexión, pues esta existió mientras duró la guerra en la potencia americana. Aunque en su momento se planteó la posibilidad de un protectorado, la opción de la anexión tuvo mayor apoyo por parte de España y del que por aquel entonces era el segundo cónsul español en Santo Domingo, Mariano Álvarez, quien realizó un listado de ventajas de esta vía de actuación sobre la otra<sup>355</sup>, asegurando que su procedimiento era relativamente sencillo (acaso tomando en consideración otros procesos de anexión algo anteriores, como el de Texas en Estados Unidos o los de Saboya y Niza en Francia<sup>356</sup>) ya que podía hacerse ver como un “deseo espontáneo” de los dominicanos<sup>357</sup>. Por otra parte, el retorno español al escenario antillano era visto por

---

348 *Ibid.*, pág 71.

349 *Ibid.*, pág 72.

350 *Ibid.*, pág 73.

351 *Ibid.*, pág 71.

352 *Ibid.*, pág 68.

353 MARTE, R. *Correspondencia consular inglesa sobre la anexión de Santo Domingo a España*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2012. Pág 40.

354 ESCOLANO GIMÉNEZ, L.A. *La rivalidad...* Op. Cit., pag 379.

355 *Ibid.*, pág. 423.

356 *Ibidem.*

357 *Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España*, H 2375, "Álvarez-Ministro de Estado", La Habana, 12 de noviembre de 1860. *Apud, Ibidem.*

muchos como una oportunidad inmejorable para reforzar el posicionamiento geopolítico español respecto a las islas que aún conservaba a oeste y este de La Española: Cuba y Puerto Rico. Hay que destacar que “la anexión [...] debe enmarcarse dentro del nuevo despliegue político-diplomático de España durante la etapa de predominio político de la Unión Liberal. La coincidencia de un prolongado ciclo de estabilidad interna y expansión económica con una coyuntura internacional favorable permitió una reactivación de la actividad exterior española entre 1858 y 1865 [...]”<sup>358</sup>.

Pese a que el tiempo que dura la anexión es breve, sobre todo si se tiene en cuenta que el 16 de agosto de 1863 estalla la llamada Guerra de Restauración que en el plazo de dos años termina por devolver la soberanía a la República Dominicana (aunque el primer conato insurrecto sucede en mayo de 1861<sup>359</sup>), cabe señalar tres aspectos que acaecieron durante ese lustro y que tendrían su efecto en la mencionada guerra pero también en el propio sistema Administrativo del Estado caribeño: el retorno de la importancia del clero en la vida social, el posicionamiento de los Españoles peninsulares en los puestos políticos del país y un desplazamiento de las instituciones jurídicas de origen napoleónico<sup>360</sup>. Además, la propia estructura de lucha de los dominicanos en base a líderes locales termina por contribuir al caudillismo regional que sería tan característico en el país en las siguientes décadas y cuyo reflejo más claro se encuentra en la materialización del bipartidismo durante el período llamado Segunda República (1865-1916). En cuanto a la guerra en sí, su impopularidad en la opinión pública española, debido sobre todo al elevado número de bajas acaecidas en las tropas enviadas a luchar al otro lado del Atlántico (la mayoría de ellas a causa de la fiebre amarilla), contribuyó decisivamente al cese de las hostilidades. Así, el 3 de marzo de 1865 (un mes antes del fin de la Guerra Civil en Estados Unidos) la reina Isabel II firma la anulación de la anexión y ya en verano de ese mismo año los últimos soldados parten rumbo a la Península Ibérica.

Obviamente el Real Decreto que anula la anexión lleva implícitas dos cosas fundamentalmente: un inicial alejamiento diplomático hispano-dominicano y, consecuentemente, un mayor acercamiento dominicano hacia otros postores en la ya recurrente petición de protectorado o anexión, especialmente hacia Estados Unidos, que veían en el vacío que dejaba España la oportunidad de proyectarse en el Caribe. Esta situación se hace más evidente tras la repentina muerte de Pedro Santana ese mismo año, pues, al menos inicialmente, deja vía libre a Buenaventura Báez, su principal rival político aunque también partidario de recurrir a las potencias exteriores para lograr protección y estabilidad económica a cambio de planes que implicaban siempre cesiones

---

358 SÁNCHEZ ANDRÉS, A. "En busca de la reconciliación: la diplomacia española hacia la República Dominicana tras el fracaso de la reanexión, 1865-1879", en *Revista Tzintun*. Morelia (México), núm. 55, 2012. Pág. 161.

< [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-28722012000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-28722012000100005&script=sci_arttext) >.  
[Consultado el 15 de junio de 2014].

359 *Library of Congress: Country Studies*. "Dominican Republic:Annexation by Spain, 1861-65".

< <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field%28DOCID+do0017%29> >.  
[Consultado el 15 de junio de 2014].

360 PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general... Op. Cit.*, pág 210.

de soberanía del país completo o de alguna de sus partes. En cuanto España desaparece del escenario dominicano en 1865 el presidente estadounidense Andrew Johnson, que “consideraba básico que su país contase con una base naval en las Antillas, con lo cual pensaron en Samaná [...]”<sup>361</sup>, emprende negociaciones para construir dicha base en Samaná, aunque de manera infructuosa.

Sin embargo, la llegada de Báez al poder, que terminaría ocupando a la presidencia desde diciembre de 1865 hasta marzo de 1866 (depuesto entonces por un golpe de Estado) y más tarde de 1868 a 1874, vuelve a situar el tema de la anexión como cuestión central de su política exterior en numerosas ocasiones, casi todas ellas con Estados Unidos como protagonista y bajo proyectos diferentes que buscaban anexar la isla completa, únicamente la Península de Samaná (parece ser que por 50 años prorrogables, en una primera ocasión), o incluso el alquiler de este mismo territorio por 99 años a una compañía privada<sup>362 363</sup>. Igualmente importante es la cuestión del “Empréstito Hartmont”, que es como se llama el importante préstamo que firma Buenaventura Báez y que tendría consecuencias de gran calado en la política del país durante el primer tercio del siglo XX.

Al respecto también hay que decir que el tema de la seguridad con Haití ya iba siendo tanto menos importante (si bien la retórica apenas cambió) y el argumento de mayor peso era de tipo económico, pues las arcas del Estado se encontraban en muy mala situación. De hecho, en el mismo 1874 se firma el reconocimiento dominico-haitiano<sup>364</sup> (señalar que hubo ya un primer acercamiento en 1867<sup>365</sup>), siendo este caso, el español de 1874 y el de Costa Rica de 1876<sup>366</sup> los únicos tratados de este tipo firmados durante esta administración baecista y, en general, en las décadas de los '60 y los '70. En vista de esta circunstancia, y como medida de precaución ante una mayor presencia norteamericana que consiguiera desplazar del todo a España de las Antillas, desde Madrid se intenta realizar un primer acercamiento con República Dominicana tras la Guerra de Restauración, aprovechando la falta de acuerdo con Estados Unidos en la venta o alquiler

---

361 *Ibid*, pág. 228-229.

362 *Ibid*, pág. 230.

363 WYNNE, W. H. *Selected case histories of governmental foreign bond defaults and debt readjustments*. Washington DC: Beard Books, 2000, pág. 204, nota 25.

364 Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República de Haití (9/11/1874).

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=121> >. [Consultado el 22 de junio de 2014].

365 *Convenio entre los Comisionados Dominicanos y Haitianos sobre Bases Preliminares de un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Ambas Repúblicas* del 26 de julio de 1867. [Consultado el 22 de junio de 2014].

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/12.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/12.pdf) >.

366 Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República de Costa Rica de 1876.

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=114> >.

de Samaná, y ofreciendo al país caribeño un nuevo tratado de reconocimiento de la independencia.

Tomando en cuenta la personalidad de Báez, su “lucha encarnizada por permanecer en poder”<sup>367</sup> y el hecho de que este hubiera aceptado una pensión de España durante su retiro europeo<sup>368</sup>, no es de extrañar que la reactivación de los vínculos entre ambos países tardase tan poco en suceder. No obstante, la inestabilidad del contexto dominicano, aunque también los numerosos cambios de la situación política española (derrocamiento de Isabel II, reinado efímero de Amadeo de Saboya y promulgación de la Primera República) impiden que el acuerdo para un nuevo tratado llegase a buen puerto en el corto plazo, tal y como se planteó inicialmente por parte de los diplomáticos de España. En efecto, no fue hasta dos semanas después de la salida de Báez en enero de 1874 cuando el gobierno republicano del general Francisco Serrano (quien, curiosamente, accede a la jefatura del Estado en Madrid al día siguiente de la expulsión de Báez de la presidencia en Santo Domingo) reimpulsa las conversaciones que terminarán por reconocer por segunda y definitiva vez a la República Dominicana como ente soberano en la arena internacional ya el 14 de octubre de ese mismo año.

En este caso, la premura se debía fundamentalmente a la “creciente inquietud experimentada por los funcionarios consulares y diplomáticos españoles en el Caribe ante el recrudecimiento de las actividades del exilio cubano y puertorriqueño en la República Dominicana tras el final del régimen baecista”<sup>369</sup>, ya que el problema de la posible presencia estadounidense controlando parte o toda la República Dominicana se encontraba en un segundo plano en el orden de importancia en esos momentos. De hecho, como era previsible en aquel entonces, poco tiempo después, las conversaciones entre Estados Unidos y la República Dominicana se paralizaron, lo cual contribuyó a impulsar tanto la firma del tratado dominico-español como su posterior y rápida ratificación tan solo ocho meses después, ya en 1875. Por tanto, a la vuelta de Báez al gobierno por quinta y última vez de diciembre de 1876 a marzo de 1878, la situación entre ambas naciones se reconducía formalmente por primera vez en dos décadas, aunque dicha relación se insertó en un clima de tensión por dos cuestiones fundamentalmente. Porque la vuelta de Báez volvió a poner en la mesa el que para España seguía siendo el incómodo asunto de la anexión norteamericana (que incluso, en un momento dado, derivó hacia la petición de asistencia a España, aunque esta vez en forma de protectorado<sup>370</sup>), si bien, como se comentó anteriormente, el verdadero tema de preocupación hispano fue el de las actividades subversivas cubanas y puertorriqueñas.

En efecto, resulta interesante destacar que el nuevo tratado de reconocimiento de 1874, llamado exactamente igual que el de 1855 (*Tratado de Reconocimiento, Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición*) fuese casi idéntico al primero en cuanto a

---

367 SANG BEN, M-K.A. *Buenaventura Báez... Op., Cit.,* pág 57.

368 CALLAN, C. *Los Estados Unidos y Santo Domingo, 1798-1873*, Santo Domingo: Editora de Santo Domingo, 1977, pág 273. *Apud*: SÁNCHEZ ANDRÉS, A. "En busca de la reconciliación..."

369 SÁNCHEZ ANDRÉS, A. "En busca de la reconciliación..." *Op., Cit.,* pág 177.

370 *Íbid.*, pág 196-197.

su corpus legal, estribando la principal diferencia entre ambos en la cláusula que se incluye a petición española acerca de la no aceptación de actividades independentistas cubanas o puertorriqueñas en la República Dominicana. De hecho, este es precisamente el eje diplomático entre ambos países en este último cuarto del siglo XIX, ya que no se produjeron avances relevantes en otros ámbitos como el comercial o las inversiones, y tampoco se dieron movimientos migratorios de importancia entre ambos países. Prueba de estos hechos es que la situación de relativa mejora del sector azucarero dominicano derivada del declive de la industria de la caña cubana debido a la guerra, que repercutió en una demanda de mano de obra que atrajo al país a inmigrantes de varios lugares del mundo, no tuvo su eco en España ya que principalmente llegaron a la República Dominicana personas de China, otras islas del Caribe e incluso de países árabes que por aquel entonces pertenecían al Imperio Otomano.

### 5) Del reconocimiento de 1874 al siglo XX

El último cuarto de siglo fue enormemente inestable en lo político para la República Dominicana, reflejándose esta situación de convulsión sobre todo en las pugnas de los dos grandes partidos del momento y en la rápida alternancia en la presidencia del país, que desde Buenaventura Báez, apenas fue ocupada por un mismo presidente por más de dos años hasta la llegada de la dictadura de Ulises Heureaux de 1889 al 1899. Esta situación conllevó en ocasiones dificultades para España en su búsqueda de interlocutores, tal y como sucedió durante varios meses desde la última y definitiva salida de Báez hasta febrero de 1879<sup>371</sup> cuando desde Madrid se querían presentar una queja sobre el trato hacia ciudadanos españoles en el país caribeño y nadie daba respuesta desde Santo Domingo.

En términos diplomáticos con terceros países, la República Dominicana esperó otros nueve años desde la firma del nuevo Tratado con España en 1874 para que se reanudasen las acciones bilaterales encaminadas a lograr el reconocimiento diplomático por parte de otros Estados. Así, en el último cuarto de siglo los dominicanos consiguen el reconocimiento de, únicamente, cinco países: el de Portugal el 1 de mayo de 1883<sup>372</sup>, el del Imperio Alemán en 1885<sup>373</sup>, el de México en 1890<sup>374</sup> el de Bélgica en 1891<sup>375</sup> y el de

---

371 *Íbid.*, pág 197.

372 *Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación celebrado con el Reino de Portugal* del 1 de mayo de 1883.

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/16.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/16.pdf) >.

[Consultado el 20 de junio de 2014].

373 *Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Consular entre la República Dominicana y el Imperio Alemán* del 30 de enero de 1885. <

[http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/17.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/17.pdf) >.

[Consultado el 22 de junio de 2014].

374 *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y los Estados Unidos Mexicanos* del 29 de marzo de 1890. <

[http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/20.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/20.pdf) >.

[Consultado el 22 de junio de 2014].

375 *Tratado de Paz, Comercio y Navegación entre la República Dominicana y el Reino de Bélgica* del 10 de marzo de 1891.

Italia en 1900<sup>376</sup> (aunque, curiosamente, en República Dominicana se toma como referencia del reconocimiento italiano la ya comentada fecha de firma del tratado con el Reino de Cerdeña<sup>377</sup>). En este sentido, llama la atención que no se celebrase ningún otro tratado entre España y la República Dominicana en este lapso temporal, ya que el siguiente firmado entre ambos países es el *Tratado de arbitraje entre España y República Dominicana*, que se produce en 1903<sup>378</sup> para el arreglo pacífico de controversias entre ambas naciones.

Así, en los últimos compases del siglo XIX, difuminada la amenaza de anexión norteamericana<sup>379</sup> España focaliza su política exterior en la República Dominicana únicamente en la cuestión cubana y puertorriqueña, y acaso este es el principal motivo por el que no se da una mayor cercanía entre ambos países en el ámbito diplomático, si bien es cierto que las relaciones se activaron relativamente pronto tras la Guerra de Restauración que termina en 1965. No obstante, con toda probabilidad, las relaciones no fueron más fructíferas en los primeros años de la postguerra porque los acercamientos de Báez a Estados Unidos y a otras potencias no era bien visto por España, por lo que su ausencia en 1878 benefició los intereses de la ex metrópoli a pesar de que desde Madrid las cuestiones provenientes de Cuba y Puerto Rico dictaban la agenda con Santo Domingo. Por estos motivos se explican unas relaciones que se normalizan poco después del fin de la anexión pero que no sirvieron, al menos de momento, para profundizar en las mismas, aunque al respecto igualmente hay que resaltar que el contexto del país caribeño tampoco invitaba al optimismo y los dominicanos tampoco iniciaron nuevas relaciones con otros países. En efecto, la República Dominicana inicia relaciones con cinco países en el último cuarto de siglo, todas ellas desde 1883 hasta 1900.

---

< [http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/22.pdf](http://biblioteca.funglode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/22.pdf) >.

[Consultado el 22 de junio de 2014].

376 *Tratado de comercio y navegación entre República Dominicana y el Reino de Italia* del 1 de enero de 1900.

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/DispForm.aspx?ID=3334> >.

[Consultado el 22 de junio de 2014].

377 Establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y la República Italiana (22/03/1854).

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=146> > [Consultado el 23 de junio de 2014].

378 *Tratado de arbitraje entre España y República Dominicana* del 28 de enero de 1903. [Consultado el 22 de junio de 2014].

<

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/Attachments/1662/Convencion%20de%20Arbitraje%20entre%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana%20y%20Espa%C3%BAa.pdf> >.

<sup>379</sup> PINKETT, H. T. "Efforts to Annex Santo Domingo to the United States, 1866-1871", en *The Journal of Negro History*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1941), pp. 12-45.

## 6) Conclusiones

El recorrido histórico a lo largo del siglo XIX dominicano presenta una enorme complejidad por el número de actores externos con influencia en su política internacional y doméstica. La amenaza haitiana, de la que emana la independencia de la República Dominicana en un proceso conflictivo dilatado en el tiempo incide en la crisis institucional de la joven República al punto que su independencia soberana se ve cuestionada incluso desde el más alto nivel interno. Por este motivo, la acción de las potencias atlánticas del momento no se hace esperar, aunque evidentemente sus agendas solapan intereses contrastados. Mientras Estados Unidos y Francia se caracterizaron por unas injerencias más directas en la isla a lo largo del tiempo que estuvieron a punto de soslayar la soberanía de la totalidad o parte de la República Dominicana, el Reino Unido motivaba su presencia en torno a razones de comercio, al tiempo que España, que seguía presente en el Caribe en sus dos últimos reductos coloniales de América, se resistía a ceder su proyección antillana.

Si bien la personalidad de los primeros jefes de Estado dominicanos fue determinante en la reiterada negociación por la cesión de soberanía de su país en busca de la estabilidad económica y la seguridad ante la amenaza haitiana, las pugnas por los intereses contrastados de los “nuevos actores” en la región terminan por configurar un modo de actuación de su política internacional que les permitiría proyectarse en el Caribe. Así, España, pese a sus reticencias iniciales en torno a los mencionados condicionantes configurados por las potencias externas, responde favorablemente a la reiterada petición de anexión dominicana en un contexto relativamente favorable para llevarla a cabo de forma efectiva (durante la Guerra Civil de Estados Unidos) tras las pertinentes negociaciones y discusiones. Aspectos como la oportunidad de revertir de alguna manera la oleada independentista de tan solo unas décadas antes, reeditando así la idea de los momentos de esplendor imperial ya pasados, o el paso adelante para impedir que fuesen otros países los que lograsen dominar la República Dominicana, explican la aceptación de la anexión por parte de España. Aunque este episodio termina con una guerra que enfría las relaciones entre ambos países por un tiempo, en menos de una década los dominicanos volvían a contar con un nuevo tratado de reconocimiento español. No obstante, bien por la reformulación de la política exterior de Madrid acerca del problema cubano y puertorriqueño, o por la inestabilidad dominicana, las relaciones entre ambos países desde ese momento hasta el final del siglo no se manifiestan en un efectivo acercamiento entre ambas naciones.

En cualquier caso, resulta evidente señalar que los intereses de terceros países no resultaban cómodos para la ex metrópoli, al tiempo que en realidad la presencia de estos llegó a ser un elemento clave en la política exterior de una República Dominicana que aprovechaba esta situación para negociar sobre su protección y estabilidad. De hecho, durante gran parte del siglo XIX, la diplomacia dominicana se realizó en Santo Domingo y no fuera, lo cual da una idea de los grandes lapsos temporales en los que no se iniciaron contactos con terceros países en busca de su reconocimiento o alianza. Así, en los diez primeros años de vida del país como entidad internacional independiente se llevan a cabo

las firmas de los tratados de reconocimiento con las principales potencias: con España, Francia, Reino Unido, Países Bajos y Estados Unidos. A estos cinco países hay que añadir Dinamarca, Cerdeña y la Ciudad Libre de Bremen. Los siguientes tratados se firman en 1874 (nuevamente con España y por primera vez con Haití) y en 1876 con Costa Rica, para luego dar un salto hasta los '80 y '90 con los reconocimientos de Portugal, Alemania, México y Bélgica. Por tanto, al respecto es preciso destacar dos aspectos: la evidente recurrencia hacia las principales potencias mundiales durante los primeros años de la independencia, la firma de tratados con entidades soberanas de poco peso específico internacional (y que a la postre dejarían de existir) como Bremen y Cerdeña, y el desdén por la búsqueda del reconocimiento por parte de otros países hispanoamericanos (México es la excepción, ya en 1890).

## 7) Bibliografía

ALONSO VÁZQUEZ, J. "República Dominicana", en MALAMUD RIKLES, C. (ed.) *Ruptura y reconciliación: España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas*. Madrid:Taurus-Fundación Mapfre, 2012.

ANDÚJAR PERSINAL, C. *Encuentros y desencuentros de la cultura dominicana*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2010.

ANDÚJAR PERSINAL, C. *Meditaciones de cultura: laberintos de la dominicanidad*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2012.

*Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, H 2375, "Álvarez-Ministro de Estado", La Habana, 12 de noviembre de 1860.*

CALLAN, C. *Los Estados Unidos y Santo Domingo, 1798-1873*, Santo Domingo: Editora de Santo Domingo, 1977.

*Comunicado del General Libertador Pedro Santana sobre Anexión a España del 18 de marzo de 1861. Disponible en:*

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/Attachments/1577/Comunicado%20del%20General%20Libertador%20Pedro%20Santana%20sobre%20Anexi%C3%B3n%20a.pdf>

*Convenio entre los Comisionados Dominicanos y Haitianos sobre Bases Preliminares de un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Ambas Repúblicas del 26 de julio de 1867. Disponible en:*

[http://biblioteca.funplode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/12.pdf](http://biblioteca.funplode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/12.pdf)

ESCOLANO GIMÉNEZ, L.A. *La rivalidad internacional por la República Dominicana y el complejo proceso de anexión a España (1858-1865)*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2013.

Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y el Reino de España (18/02/1855). Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=95>

Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (06/03/1850). Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=99>

Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República de Costa Rica de 1876. Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=114>

Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República de Haití (9/11/1874). Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=121>

Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Dominicana y la República Francesa (22/10/1848). Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=143>

Establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y la República Italiana (22/03/1854). Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Establecimiento%20de%20Relaciones%20Diplomaticas/DispForm.aspx?ID=146>

*Library of Congress: Country Studies*. "Dominican Republic:Annexation by Spain, 1861-65". Disponible en: <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field%28DOCID+do0017%29>

MARTE, R. *Correspondencia consular inglesa sobre la anexión de Santo Domingo a España*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2012.

MARTÍNEZ, A.E. (Coord.) *Convenios bilaterales entre la República Dominicana y el Reino de España*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 2000.

MOYA PONS, F. "Casos de continuidad y ruptura: la Revolución haitiana en Santo Domingo", en CARRERA DAMAS, G. (dir), *Historia general de América Latina, Vol. 5: La crisis estructural de las sociedades implantadas*. París: UNESCO, 2003.

PEGUERO, V., y DE LOS SANTOS, D. *Visión general de la historia dominicana*. Santo Domingo: Ed. Corripio CxA, 1989.

PINKETT, H. T. "Efforts to Annex Santo Domingo to the United States, 1866-1871", en *The Journal of Negro History*, Vol. 26, No. 1 (Jan., 1941), pp. 12-45.

SÁNCHEZ ANDRÉS, A. "En busca de la reconciliación: la diplomacia española hacia la República Dominicana tras el fracaso de la reanexión, 1865-1879", en *Revista Tzintun*. Morelia (México), núm. 55, 2012. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-28722012000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-28722012000100005&script=sci_arttext)

SANG BEN, M-K. A. *Buenaventura Báez: el caudillo del sur (1844-1878)*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1991.

*Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Consular entre la República Dominicana y el Imperio Alemán del 30 de enero de 1885*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/17.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/17.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana y los Estados Unidos de América del 5 de octubre de 1854*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/7.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/7.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana y su Majestad el Reino de Cerdeña del 22 de marzo de 1854*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/8.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/8.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Francia del 22 de octubre de 1848*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/1.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/1.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y la República Francesa del 8 de mayo de 1852*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/4.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/4.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y los Estados Unidos Mexicanos del 29 de marzo de 1890*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/20.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/20.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad Británica del 6 de marzo de 1850*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/2.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/2.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad el Rey de Dinamarca* de 17 de diciembre de 1851. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/3.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/3.pdf)

*Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y Su Majestad el Rey de los Países Bajos* del 30 de noviembre de 1853. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/6.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/6.pdf)

*Tratado de arbitraje entre España y República Dominicana del 28 de enero de 1903*. Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/Attachments/1662/Convenio%20de%20Arbitraje%20entre%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana%20y%20Espa%C3%B1a.pdf>

*Tratado de comercio y navegación entre República Dominicana y el Reino de Italia del 1 de enero de 1900*. Disponible en:

<http://enlacecongreso.mirex.gov.do/ecc/Lists/Instrumentos%20Internacionales/DispForm.aspx?ID=3334>

*Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación celebrado con el Reino de Portugal del 1 de mayo de 1883*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/16.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/16.pdf)

*Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre República Dominicana y la Ciudad Libre Asiática [(sic) Hanseática] de Bremen* del 12 de mayo de 1855. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/9.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/9.pdf)

*Tratado de Paz, Comercio y Navegación entre la República Dominicana y el Reino de Bélgica del 10 de marzo de 1891*. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/22.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/22.pdf)

*Tratado de Reconocimiento, Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre República Dominicana y España* del 18 de febrero de 1855. Disponible en:

[http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados\\_%28PDF%29/10.pdf](http://biblioteca.funlode.net.do/TratadosRD/Diplomatica/Tratados_%28PDF%29/10.pdf)

VEGA, W. *La mediación extranjera en las guerras dominicanas de independencia (1849-1856)*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2011.

WYNNE, W. H. *Selected case histories of governmental foreign bond defaults and debt readjustments*. Washington DC: Beard Books, 2000, pág. 204, nota 25.

## **LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. UNA VISIÓN DESDE MÉXICO<sup>380</sup>**

### ***RIGHT TO PROTECTION OF HEALTH. A VIEW FROM MEXICO***

**Magda Yadira Robles Garza<sup>381</sup>**  
**Oscar Flores Torres<sup>382</sup>**

#### **RESUMEN**

Se propone una reflexión centrada en los derechos de las personas adultas mayores, desde la perspectiva de los derechos fundamentales lo que llevaría a sostener la calidad fundamental de dichos derechos. Para tal fin se abordan las características esenciales que se atribuyen a los derechos humanos y proponer que los derechos derivados de la edad mayor de las personas, en particular, el derecho a la protección de la salud, sean considerados como exigencias humanas que protejan valores y pretensiones. Se analiza el estatuto jurídico internacional en los sistemas europeo e interamericano con referencia a casos contenciosos resueltos por las instancias jurisdiccionales correspondientes. Sobre todo, interesa por la reciente reforma constitucional en México que obliga a la observancia de tales criterios judiciales.

Sin duda, el tema del envejecimiento en México supone retos en los que hasta ahora no hemos participado. Para superar tal condición se insiste en no sólo por el cambio normativo sino también el impacto social y económico. En definitiva, el reto más importante es el cultural. Una cultura de respeto a la libertad, a la dignidad humana y a la participación de todos los sectores de la ciudadanía en las decisiones es un tema pendiente en la agenda nacional.

#### **ABSTRACT**

A reflection centered in the rights of the greater adult people sets out, from the perspective of the fundamental rights what would take to maintain the fundamental quality of right sayings. For such aim the essential characteristics are approached that are attributed to the human rights and to propose that the rights derived from the greater age of the people are considered like human exigencies that protect values and pretensions. The international legal status is discussed in European and inters systems with reference to contentious cases decided by the relevant judicial authorities. Especially interested in the recent constitutional reform in Mexico which requires the observance of legal criteria.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 20 de noviembre de 2014 y aprobado el 20 de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> Profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Monterrey.

<sup>3</sup> Director del Centro de Estudios Históricos de la Universidad de Monterrey.

Without a doubt, the subject of the aging in Mexico supposes challenges in which until we have not participated now. In order to surpass such condition it is insisted on not only by the normative change but also the social and economic impact really, the most important challenge is the cultural one. A culture of respect to the freedom, the human dignity and the participation of all the sectors of the citizenship in the decisions is a pending subject in the national agenda.

**KEY WORDS:** human rights, adults, health, protection, guarantee

**PALABRAS CLAVE:** Derechos humanos, adultos mayores, salud, protección, garantía.

## SUMARIO

1. Antecedentes 1.1 La perspectiva de los derechos humanos 1.2 Envejecimiento y derechos humanos 2. Desarrollo de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional. 2.1 Sistema Universal 2.2 Sistema Regional 2.2.1 Sistema europeo 2.2.2 Sistema interamericano 2.2.2.1 Protección convencional 2.2.2.2 Mecanismos jurisdiccionales: Corte Interamericana de Derechos Humanos 3. El caso de México 3.1 Contexto histórico de la salud pública 3.2 La reforma constitucional de 2011 y los derechos humanos 3.2 La normativa interna 4. Consideraciones finales 5. Bibliografía.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. La perspectiva de los derechos humanos

En las siguientes líneas proponemos una reflexión centrada en las características generales de los derechos de las personas adultas mayores con particular énfasis en el derecho a la protección de la salud, con la intención de sostener que, la configuración de estos derechos desde la óptica de los derechos fundamentales permitiría, en gran medida, superar las limitaciones que hasta este momento goza esta categoría jurídica.

Para tal propósito, abordemos brevemente las consideraciones básicas que referimos a los derechos humanos. Las características formales que se atribuyen a los derechos humanos derivan de su propia naturaleza especial, es decir, se consideran derechos absolutos, derechos inalienables y derechos universales. Veamos cada una de estas peculiaridades.

Se hace referencia a los derechos humanos como *erga omnes*, es decir, derechos oponibles contra cualquiera y de ellos deriva una obligación de respeto a estos intereses fundamentales. Sin duda, se les considera como exigencias humanas que pretenden proteger valores y pretensiones esenciales para la especie humana, aunque pueden entrar en conflicto con otros derechos de igual categoría en cuyo caso deberá existir un razonamiento para justificar cuál de los derechos debe prevalecer.

Comúnmente se entiende que un derecho inalienable es aquél que no puede ser renunciado por su titular, ni aun cuando lo desee. Se trata de categorías básicas esenciales

que derivan de la propia dignidad humana y que deben preservarse, cuya función recae en la categoría jurídica que corresponda.

La universalidad de los derechos implica la idea de que son para todos. Se ha dicho que la de universalidad obliga a descontextualizar la idea de derecho moral y hacer caso omiso a instituciones o roles social para hacer que los titulares de los derechos sean todos los seres humanos. Sin embargo, la cuestión no es sencilla. Surgen cuestiones básicas como los contenidos, los sujetos, el contexto, situaciones en las que descontextualizar parece una tarea compleja si consideramos que las condiciones de las personas, concretamente, las condiciones socioeconómicas, culturas, religiosas, etc. determinan, en cada Estado, las exigencias o valores a defender en cada cultura.

En este sentido, el tema de la universalidad se presenta cuando nos enfrentamos a las situaciones fácticas: como lo es la aplicación de derechos o derechos exigibles, el tema de la titularidad de los derechos y la igualdad, es decir, los derechos de los extranjeros, de los incapaces, la desigualdad derivada de la edad o del género, la raza o etnia, entre otros.

Precisamente, la teoría de los derechos humanos da cuenta de una clasificación que nos permite su estudio desde la perspectiva de su contenido, con independencia de su carácter histórico o generacional, como algunos autores se refieren a ellos. Así, parece que una visión desde el contenido ayudaría a nuestro propósito de ubicar los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, los derechos motivo de estas líneas.

Este acomodo permite que demos cuenta de la innegable evolución que han tenido los derechos humanos. Esto ha hecho posible que se hable de nuevas tendencias o nuevos ámbitos de protección de los derechos humanos, como el derecho a la paz, derecho de los consumidores, derecho del patrimonio común de la humanidad, derechos derivados de las nuevas tecnologías y la informática, entre otros<sup>383</sup>. Veamos esto en mayor detalle.

La historia de los derechos fundamentales nos da cuenta de la secuencia, siempre hacia mejor de la evolución de los derechos. El surgimiento de nuevas necesidades y el consenso internacional para salvaguardar exigencias éticas y morales en cada etapa de la sociedad permite que se hable de etapas en la evolución de los derechos humanos.

Concretamente, luego de la positivización de los derechos de libertad y seguridad jurídica, la posguerra y el surgimiento del Estado de Bienestar permitió la concreción de los llamados derechos sociales o derechos prestacionales que en general, constituyen la respuesta para remediar las condiciones de desigualdad en la sociedad.

Este proceso parte de la idea de vincular los derechos con ciertas circunstancias de las personas (los adultos mayores, en este caso) ya sea por su condición social, cultural, idioma, edad, o cualidades físicas o bien, por su situación en las relaciones sociales o en la sociedad, en general.

En este sentido presenciamos los derechos referidos a la seguridad social, la protección a la salud, derechos de las minorías, derechos de los migrantes, derechos de los indígenas, derecho de los niños y adolescentes, derecho a la vivienda, por mencionar algunos.<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Derechos Fundamentales. Parte General*, Madrid, BOE-Universidad Carlos III de Madrid, 1995, pp. 171-172.

<sup>384</sup> PÉREZ-LUÑO, A., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 121.

El surgimiento de esta categoría de derechos responde al valor de igualdad utilizando la diferenciación para permitir a los individuos aquí contemplados superar la situación de desventaja en la que se encuentran como consecuencia de sus circunstancias. Veamos el desarrollo de los derechos de las personas adultas mayores aparecen en el escenario internacional de los derechos humanos y su especial configuración.

## 1.2 El envejecimiento y derechos humanos

Las cifras de los organismos internacionales nos dicen que dado el aumento de la expectativa de vida, los adultos mayores es el sector de la población que más crece en el mundo. En efecto, actualmente la población mundial se encuentra en proceso de envejecimiento<sup>385</sup>. Esto quiere decir que la población mayor de 60 años aumenta. Así, se calcula que para el año 2025 representará el 14% de la población mundial y un 22.6% en el 2050<sup>386</sup>.

Otros datos a considerar, según los demógrafos de las Naciones Unidas, dentro de 50 años habrá por primera vez en la historia más personas mayores de 60 años que niños menores de 15. Ahora, uno de cada diez habitantes del planeta tiene ahora 60 años o más. Si las tasas de mortalidad y natalidad continúan descendiendo, según la tendencia actual, en el año 2050 una de cada cinco personas tendrá 60 años o más, y en el 2150 se espera que las cifras se quintupliquen<sup>387</sup>.

Esto nos indica que el grupo de los adultos de edad avanzada son el segmento de más rápida expansión dentro de la población mayor. Ahora bien, el fenómeno es dispar. Por ejemplo, en los países en desarrollo, el ritmo del envejecimiento es más rápido; en ellos, se espera que la población adulta mayor se cuadruplique durante los próximos 50 años. Las naciones desarrolladas tendrán que hacer frente a la situación de los recursos para confrontar los retos tanto del desarrollo y el envejecimiento de la población.<sup>388</sup>

Lo que sin duda, queda claro que en los países más ricos así como en los más pobres, la revolución demográfica influenciará todos los aspectos de la vida diaria y afectará a todos los hombres, mujeres y niños.

El problema se recrudece si consideramos que el grupo de personas de la tercera edad es víctima de discriminación en todos los terrenos, ante la situación de vulnerabilidad del grupo. En efecto, ancianos y ancianas subsisten en una situación económica difícil, pues las pensiones de jubilación que reciben son insuficientes para darles un buen nivel de vida. Además, se les niegan servicios de salud, se les dificulta el acceso al empleo y, en caso de obtenerlo, se les da una remuneración desigual y se les impide ascender.

Ante esta problemática mundial, la Organización de las Naciones Unidas estableció que a partir de los 60 años toda persona es considerada adulto mayor y debe gozar de derechos especiales. Se estableció por parte de la Organización Mundial de la Salud que el término “vejez” o “ancianidad” se emplea para referir a las personas mayores de 80 años.

Evidentemente, este fenómeno poblacional trae consecuencias que afectan a seriamente a los Estados y sus sociedades. Al modificarse el esquema de la población,

<sup>385</sup> Adultos Mayores, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, en <http://www.iaam.df.gob.mx/documentos/quienes.html>

<sup>386</sup> <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/guzman.htm>

<sup>387</sup> <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/desai.htm>

<sup>388</sup> Ídem

cambian las necesidades y surgen nuevos problemas. Concretamente, el tema de la protección de su salud, cobra especial relevancia en los estados modernos. Precisamente, atendiendo este fenómeno mundial en 2013 fue elegido como tema la salud mental de las personas mayores, referida al derecho a gozar de una buena calidad de vida en este periodo vital.

Al respecto, la Federación Mundial para la Salud Mental (WFMH, por sus siglas en inglés) ha señalado las razones que justifican la necesidad de garantizar el bienestar psicológico de las personas mayores e informan sobre los tres problemas de salud mental de las personas mayores: trastornos de ansiedad, la depresión o demencias en este rango de edad. Con esto, hacen un llamado a todos los gobiernos del mundo a tomar las medidas necesarias y urgentes debido al aumento de la población mayor en el mundo.

Respecto a estos problemas derivados de la salud mental de las personas mayores es importante que el Derecho analice sus impactos, ya que de una u otra manera tienen implicaciones en el goce de los demás derechos humanos y en su relación con sus familiares y entorno. Por ejemplo, la demencia en las personas mayores es la principal causa de dependencia y discapacidad de las personas mayores. La WFMH advierte que entre el 2 y 10% de los tipos de demencia inician antes de los 65 años y su prevalencia se duplica en 5 años. Como sabemos, las enfermedades neurodegenerativas, como el Alzheimer, cuyo diagnóstico puede ser tardío e incurable y los servicios médicos no están preparados para atender la demanda, por lo que la responsabilidad recae regularmente en un familiar.

Por otro lado, la depresión constituye la causa más común de padecimiento de las personas mayores, es importante no sólo por eso, sino porque su aparición trae consigo la incidencia en otras enfermedades. Esto, a lo largo, trae consigo más medicación, asistencia médica continua, hospitalización, entre otros factores.

Ante este panorama, los Estados deben ser consecuentes del valor de acoger las regulaciones necesarias para proteger la salud de las personas mayores. A nivel de los Estados las políticas de asistencia médica y social son imperativas en la medida que el “envejecimiento de la población tendrá graves consecuencias en la fuerza de trabajo, en los sistemas de salud, en las redes de cuidados informales y formales, y, en definitiva, en el conjunto de la sociedad”.<sup>389</sup>

Veamos las referencias a nivel internacional para proteger a este importante sector de la sociedad.

## **2. DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

### **2.1 Sistema universal**

El papel que el derecho internacional representa en la sociedad internacional es ampliamente reconocido, y sus avances han logrado mejorar en gran medida las relaciones entre los Estados. El derecho internacional se origina principalmente a través de los tratados o convenciones internacionales, que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969, define como "... un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento

---

<sup>389</sup> <http://wfmh.com/wp-content/uploads/2014/04/Annual-Report-2013.pdf>

único, en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

Además del bloque de convencionalidad en materia internacional que se ha generado, la institucionalización de los mecanismos de protección refleja una profunda evolución: el Estado ya no es el único espacio de garantía y ejercicio de los derechos humanos; las violaciones a estos derechos pueden suscitar reacciones internacionales muy importantes.

En efecto, la protección internacional de los derechos humanos se organiza de dos maneras: universalmente a través del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, y a nivel regional, con dispositivos específicos para responder a las problemáticas de los países de la zona geográfica respectiva.

Ahora bien, respecto al tema que nos ocupa, los derechos de las personas mayores ha tenido un arribo tarde en materia de los tratados internacionales. Esto significa, que ha sido garantizada hasta hace relativamente poco tiempo en las recomendaciones y tratados de organismos internacionales. Estas recomendaciones y acuerdos más detallados sobre los derechos de la tercera edad están basados en las premisas fundamentales establecidas por documentos como la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Enseguida comentemos las estipulaciones internacionales más relevantes hoy en día que conciernen a los derechos de las personas adultas mayores, en especial, lo relativo al derecho a la protección de la salud.

[La Carta de las Naciones Unidas](#) (1945). El artículo 55 de la Carta alienta a los estados miembros de la Organización a promover estándares de vida más elevados para todas las personas, el progreso económico y social, la cooperación internacional en asuntos sociales incluyendo la salud y la educación, y el respeto universal por los derechos humanos independientemente de la procedencia y las características de cada uno.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Por su parte, la Declaración en su artículo 25 dispone que:

Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo comida, ropa, hogar y atención médica y servicios sociales necesarios, y el *derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, edad avanzada* o cualquier otra carencia en circunstancias ajenas a su voluntad".<sup>390</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) es importante porque hace referencia a la protección en caso de enfermedad, discapacidad o edad avanzada de las personas refugiadas legalmente acogidos en su territorio con el mismo respeto hacia sus derechos que a sus propios ciudadanos.

Sin duda, la legislación internacional base para la protección de este grupo de personas es el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (1966). Este tratado reitera el derecho de todas las personas a la *seguridad social*. Adicionalmente, establece que todas las personas tienen derecho a un *estándar de vida adecuado*, lo que incluye alimentación, vestido y vivienda. Establece la obligación para que los estados trabajen continuamente para mejorar las condiciones de vida de todas las

---

<sup>390</sup> Las cursivas son propias.

personas, incluyendo las que están a cargo del estado, por ejemplo, las personas mayores.<sup>391</sup>

[Declaración de los Derechos de los Impedidos](#) (1975). Este instrumento especialmente referido a las personas discapacitadas define su estatus. Puesto que algunas personas mayores a menudo sufren varios tipos de discapacidades, las reglas establecidas en esta declaración también son aplicables a ellos.

En este sentido, subraya la Declaración que las personas discapacitadas tienen derecho a todas las medidas que les ayuden a ser lo más autosuficientes posible. Si una persona discapacitada tiene que permanecer en una institución asistencial, tiene derecho a disfrutar de unas condiciones de vida lo más cercanas posible a las otras personas de su misma edad.<sup>392</sup>

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se emitió la [Recomendación N.º 162 sobre los trabajadores de edad](#) (1980). Esta recomendación que determina que los trabajadores de más edad deben disfrutar de las mismas oportunidades y tratamiento que otros trabajadores sin discriminación de edad, lo que incluye el derecho a la vivienda, servicios sociales e instituciones sanitarias, particularmente cuando este acceso está relacionado con su actividad ocupacional o empleo. (Sección II, párrafo 5 (g))

En 1982 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento adoptó el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Este importante documento, aprobado por la Asamblea General de la ONU, ofrece a los Estados partes una orientación esencial sobre las medidas que se deben tomar para garantizar los derechos de las personas de edad avanzada.

Por otra parte, la [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#) (1993) se refiere especialmente a las mujeres y subraya los tipos de violencia cometidos a menudo contra este grupo prestando atención a los grupos de mujeres que resultan particularmente vulnerables, incluidas las *mujeres mayores*.

Sin duda, el más importante acuerdo internacional hoy en día en materia de los derechos de las personas adultas es Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991). Adoptado el 16 de diciembre de 1991 mediante Resolución 46/91 por la Asamblea General. Tiene como antecedente el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento aprobado por la Asamblea Mundial que comentamos líneas antes. Veámoslo con un poco más de detalle.

El instrumento reconoce en su preámbulo la importancia de las aportaciones que hacen a sus sociedades las personas de edad, reafirma la perspectiva en la dignidad y el valor de la persona humana, así como en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Y, consciente de que en todos los países es cada vez mayor el número de personas que alcanzan una edad avanzada y en mejor estado de salud de lo que venía sucediendo hasta ahora, señala por tanto, la necesidad de brindar cuidados especiales a las personas de edad.

El instrumento contiene cinco principios esenciales que derivan en 17 preceptos referidos todos ellos a las atenciones y cuidados que los Estados firmantes deben procurar a las personas adultas mayores.

---

<sup>391</sup> Véanse los artículos 9, 11 y 12 de la Convención.

<sup>392</sup> Véanse los artículos 5, 9, 10 y 12 de la Declaración.

El primer principio es el de la independencia. En él se hace referencia a los derechos a la alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados. Incluye la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades de obtener ingresos y su participación en las condiciones de la actividad laboral. Señala el acceso a programas educativos y de capacitación, así como la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a los continuos cambios de sus capacidades. Y el poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

En lo que se refiere a la participación, el principio señala el derecho a participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afectan directamente su bienestar y el derecho de asociarse. Un aspecto esencial, se refiere a los cuidados que deberán brindarse a las personas adultas. El principio establece que tienen derecho a disfrutar de los cuidados y la protección de la familia, acceso a los servicios de salud, servicios sociales y jurídicos que les permitan asegurar mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

Cuando residan en hogares o instituciones de cuidado deben disfrutar de sus derechos con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

El cuarto principio relativo a la autorrealización, les permitirá aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial. Esto incluye desde luego, el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos.

Finalmente, el principio de dignidad realza el derecho a vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de maltrato físico o mental. Así como el derecho a recibir un trato digno, independientemente de su edad, sexo, etnia, discapacidad u otras condiciones y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Por su parte, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento es el resultado de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en España en el 2002, y que, a diferencia del Plan de Viena, prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo. Como temas centrales, el Plan de Acción de Madrid señala los siguientes: a) realización de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad y b) garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad.

## 2.2 Sistemas regionales

En este apartado se señala el desarrollo de los derechos de las personas adultas mayores, en particular, el tema de la salud. Se hace referencia a ellos por bloques en los que nos referiremos brevemente al sistema europeo y al sistema interamericano con mayor detenimiento, ya que tiene inferencia directa con el caso mexicano.

### 2.2.1 Sistema europeo

La Oficina Regional de Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó en 2013 el informe sobre cuidados paliativos en la tercera edad, titulado *Palliative care for older people: better practices*.

La importancia en esta temática no es simple. La OMS nos dice que los cuidados paliativos suponen un importante reto y un problema de salud pública para los países

Europeos, dado el aumento de la esperanza de vida, el incremento de la población mayor de 65 años y la escasa atención a la complejidad de necesidades que presenta este sector de la población. Por este motivo, la atención se centra no sólo en el régimen de prestaciones sociales que la persona de edad avanzada debe recibir, sino que ahora el foco de atención está en las actuaciones dirigidas a garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas mayores que se acercan al final de su vida y de los familiares encargados de su cuidado. Veamos la configuración del estatuto jurídico en Europa.

El documento más importante en el continente europeo referido a los derechos sociales es la Carta Europea Social de 1961. En ella, se prescriben los derechos aplicables a las situaciones de las personas mayores: el derecho a un sistema de seguridad social y a la atención médica. Por esta Carta los estados europeos están obligados a desarrollar sistemas de seguridad social para aquellos que carezcan de recursos.

Adicionalmente, en el caso de Europa, el Consejo emite recomendaciones a los estados integrantes de la Unión con el propósito de proteger los derechos de las personas e intentar unificar las condiciones de vida de todos los integrantes del Consejo. En este sentido, las recomendaciones que hacen referencia a los derechos de las personas adultas se refieren a lo siguiente:

[Recomendación R \(87\) 22 sobre la protección y supervisión de las personas mayores](#) (1987). En ella se establece que las personas mayores deben ser protegidas y supervisadas para prolongar una vida de alta calidad, "mejorar el bienestar subjetivo", asegurar la capacidad de las personas mayores para cumplir una función social, y prevenir y atenuar el impacto de las enfermedades.

[Recomendación R \(94\) 9 para la cohesión social y calidad de vida](#) (1994). Esta recomendación fue desarrollada por la preocupación por el número cada vez mayor de personas mayores en Europa y su tendencia a la exclusión social, especialmente en lo que respecta a mujeres mayores.

La [Recomendación 1254 sobre los derechos médicos y de bienestar de las personas mayores: ética y políticas](#), de 1994. Esta recomendación fue redactada debido a la preocupación de que los sistemas tradicionales de bienestar social corren el riesgo de ser desmantelados debido a las consideraciones financieras de los gobiernos: científicos, médicos y económicos.

Debido al envejecimiento de la población europea, a los países del centro y el este de Europa se les recomienda que tomen medidas a corto plazo para asegurar el bienestar de las personas mayores debido a la situación política y económica a menudo inestable. Se aconseja tomar medidas contra el deterioro del sistema sanitario público y disponer de los medios necesarios para que las personas mayores disfruten de una atención médica a su alcance.

En lo que respecta a Europa Occidental, se sugiere a los estados que desarrollen una política de empleo y de trabajo para la participación de las personas mayores, pongan en marcha políticas sólidas de jubilación y de pensiones, controlen los costes de la seguridad social y aumenten los servicios locales para las personas mayores.

[Recomendación 1428 sobre el futuro de los ciudadanos mayores: protección, participación y promoción](#) (1999). Algunas de las preocupaciones de este documento se refieren a las personas mayores que viven en *zonas rurales* y a las desigualdades extremas que padecen. Promueve la investigación acerca de la tercera edad a nivel

nacional, adaptada a los problemas de las personas mayores en determinadas áreas geográficas.

Más recientemente, en 2012 la Asamblea Mundial de la Salud emitió en el punto 13.2 de su trabajo, el aspecto relativo a la carga mundial de trastornos mentales y necesidad de que el sector salud y el sector social respondan de modo integral y coordinado en cada país.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, en varios asuntos, como por ejemplo: el caso *Dodov v Bulgaria* de 17 de enero de 2008. En el que se refiere a la desaparición de un hogar de ancianos estatal para los ancianos de la madre del solicitante, que sufría de la enfermedad de Alzheimer. El solicitante alegó que la vida de su madre se había puesto en riesgo a través de la negligencia del personal de la residencia, y que la policía no había llevado a cabo todas las medidas necesarias para buscar a su madre inmediatamente después de su desaparición y que la investigación subsiguiente no se había traducido en criminal o sanciones disciplinarias. También se quejó por la duración excesiva (10 años) del procedimiento civil para obtener una indemnización.

El Tribunal Europeo consideró que se había producido una violación del artículo 2 (derecho a la vida) de la Convención. Se encontró que es razonable suponer que la madre de la demandante había muerto. También encontró que existía una relación directa entre la falta de supervisión de su madre, a pesar de las instrucciones para nunca dejarla desatendida, y su desaparición.

Otro caso, relacionado con la transferencia involuntaria de los residentes de un hogar de cuidado a otro hogar, es el de *Watts v. Reino Unido* 4 de mayo de 2010. Aquí el demandante, de 106 años de edad había estado viviendo durante varios años en un hogar de cuidado que, por razones presupuestarias, el Consejo de la ciudad - que era el dueño y el gerente de la casa - decidió cerrar. El demandante se queja en particular, que su traslado involuntario por las autoridades locales a un nuevo hogar de cuidado residencial resultó en un riesgo para su vida y su salud y que la transferencia podría reducir su esperanza de vida en un 25 por ciento. El Tribunal admitió la demanda, considerando que el cambio de un hogar de cuidado podría tener un impacto negativo en su esperanza de vida como resultado de la debilidad general y la resistencia al cambio de las personas mayores. Sin embargo, teniendo en cuenta las decisiones operativas que deberán ser realizadas por las autoridades locales en la prestación de la atención residencial a las personas mayores y la planificación cuidadosa y las medidas que se habían adoptado para minimizar cualquier riesgo para la vida del solicitante, el Tribunal consideró que las autoridades habían cumplido sus obligaciones positivas en virtud del artículo 2 (derecho a la vida) de la Convención.<sup>393</sup>

### 2.2.2 Sistema interamericano

En este apartado, por ser de sumo interés para México, veremos la protección a la salud de los adultos mayores en dos perspectivas. Por un lado, el bloque de convencionalidad confirmado por los principales documentos internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por México en el marco de la Organización de los

---

<sup>393</sup> Otras decisiones sobre el tema que pueden consultarse: *Larioshina v. Russia* de 22 de abril de 2002. *Sawoniuk v. the United Kingdom* de 29 de mayo de 2001. Sobre la protección a la propiedad de los adultos mayores véase: *Klaus and Iouri Kiladze v. Georgia* de 2 de febrero de 2010 y *Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal* de 08 de octubre de 2013.

Estados Americanos (OEA). Y, por otro lado, la perspectiva de control judicial en la que analizaremos algunos casos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado en relación a este colectivo en particular. En ninguno de ellos el estado mexicano figura como Estado obligado o responsable, pero recordemos que para efectos de este país, la jurisprudencia de la Corte Interamericana tiene efectos orientadores en las decisiones judiciales en México.

#### 2.2.2.1 Protección convencional

[Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#) (1948). Esta declaración establece que todas las personas tienen el derecho a mantener un nivel de salud de acuerdo con los recursos de su comunidad o estado. En caso de *edad avanzada*, una persona tiene derecho a la seguridad social para mantener un nivel de vida adecuado.<sup>394</sup>

Por su parte, el más importante instrumento en el marco de la OEA en materia de derechos humanos es la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que todos tienen derecho a un tratamiento humanitario, lo cual es importante en la medida en que las personas mayores son a menudo víctimas del abandono y el abuso.<sup>395</sup>

El Protocolo a dicha Convención (1988), mejor conocido como Protocolo de El Salvador establece que, en caso de edad avanzada, las personas tienen derecho a la seguridad social para mantener un nivel de vida adecuado. Además, si esta persona va a morir y hay personas que dependen de ella, estos últimos recibirán una compensación de la seguridad social a su muerte.

Las personas mayores que no puedan valerse por sí mismas tienen el derecho a unas comodidades adecuadas, comida y *atención médica*. Igualmente, establece que tienen derecho a participar en trabajos productivos de acuerdo con sus necesidades y deseos.<sup>396</sup>

Por otro lado, en el ámbito de protección a las mujeres, [la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como "Convención de Belem do Para"](#) (1994) declara que todas las mujeres tienen el derecho a estar libres de toda forma de violencia y discriminación, lo que incluye a las mujeres mayores, que son particularmente susceptibles a la violencia.

#### 2.2.2.2 Mecanismos jurisdiccionales: Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el sistema de la OEA es altamente conocida la labor contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), como máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos. En relación con el tema de los adultos mayores, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el tema. Veamos cuatro casos que plantean diversas situaciones.

En 2005, en el caso de la Comunidad Yakye Axa vs Paraguay<sup>397</sup>, la Corte señaló el especial trato que debe otorgarse a las personas de edad avanzada y la necesidad

<sup>394</sup> Artículos 11 y 16. Las cursivas son propias.

<sup>395</sup> Artículos 5 y 6 de la Convención

<sup>396</sup> Artículos 9, 10, 11, 12 17 y 18 del Protocolo de El Salvador. Las cursivas son propias.

<sup>397</sup> Caso Serie C No. 125 Serie C No. 142 Fondo, Reparaciones y Costas. 17 de junio de 2005. Párrafo 175. Ficha técnica de la sentencia se encuentra disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)

de que el Estado adopte las medidas para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, acceso al agua limpia y la atención a la salud.

Añade que:

“En particular, el Estado debe atender a los *ancianos* con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la Comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los *ancianos*”<sup>398</sup>.

En el mismo año, la Corte decidió otro caso<sup>399</sup> en razón de la masacre que vivió la aldea de Moiwana, entre los cuales había niños, mujeres y ancianos y muchos de ellos resultados heridos. Observa la Corte en la sentencia que, eventualmente, las acciones civiles pueden servir como medio para reparar parcialmente las consecuencias de las violaciones de derechos humanos sufridas por los miembros de la comunidad, realizadas por agentes del Estado y sus colaboradores. Obligando al Estado responsable a la reparación de los daños a las víctimas y sus familiares.<sup>400</sup>

Otro caso similar al anterior, con motivo de la lamentable también masacre que vivió el poblado El Mozote<sup>401</sup> señaló que correspondía al Estado la protección de la población civil en el conflicto, especialmente los grupos vulnerables como niños y niñas y personas de *edad avanzada*.<sup>402</sup> Por lo tanto, corresponde al Estado la responsabilidad por las ejecuciones perpetradas por la Fuerza Armada salvadoreña en 1981.<sup>403</sup>

Recientemente, en 2012 la Corte conoció de un caso derivado de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura en Chile.<sup>404</sup> En la sentencia, el Tribunal señaló que, además de la violación a su derecho a recibir justicia, pues esperó 40 años, existe el aspecto a considerar: es una persona de edad avanzada, pues tenía en la fecha de la sentencia 79 años de edad y sufría una discapacidad permanente, por lo cual debe otorgarse celeridad en los procesos judiciales por la incidencia particular que la demora puede tener en las personas con estas circunstancias de especial vulnerabilidad.

En este caso, la Corte recurrió a criterios del Tribunal Europeo para considerar que la edad avanzada de las personas vinculadas a un proceso judicial conlleva la necesidad de “especial diligencia” de las autoridades en la resolución del proceso respectivo. Así lo señaló la CorteIDH en el caso *Furlan vs. Argentina*, el cual cita del Tribunal Europeo de Derechos Humanos los casos: *Caso Jablonská Vs. Polonia*, (No.60225/00), sentencia de 9 de marzo de 2004. Final, 9 de junio de 2004, párr. 43; *Caso Codarcea Vs. Rumanía*, (No. 31675/04), sentencia de 2 de junio de 2009. Final, 2 de septiembre de 2009, párr. 89. Asimismo, *Caso Styranowski Vs. Polonia*, (No. 28616/95), sentencia de 30 de octubre de 1998, párr. 57, y *Caso Krzak Vs. Polonia*, (No. 51515/99), sentencia de 6 de abril de 2004. Final, 7 de julio de 2004, párr. 42.

<sup>398</sup> Párrafo 50, p. 111 de la Sentencia. El énfasis es nuestro.

<sup>399</sup> *Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005.

<sup>400</sup> Cfr. *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 127 y 132.

<sup>401</sup> *Masacre El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Sentencia de 25 de octubre de 2012.

<sup>402</sup> Por el contrario, en el presente caso los agentes estatales actuaron de forma deliberada, al planear y ejecutar a través de las estructuras e instalaciones del Estado, la perpetración de siete masacres sucesivas de adultos mayores, hombres, mujeres, niños y niñas indefensos, en el marco de un plan sistemático de represión a que fueron sometidos determinados sectores de la población considerados.

<sup>403</sup> Párrafo 156 de la sentencia.

<sup>404</sup> *Caso García Lucero vs. Chile*. Sentencia de 28 de agosto de 2013.

### 3. EL CASO DE MÉXICO

#### 3.1. Desarrollo histórico de la salud pública

La situación demográfica de México en la actualidad deriva en buena medida del rápido crecimiento que tuvo la población en México, principalmente entre 1940 y la primera mitad de la década de 1970, antecedida por un moderado crecimiento poblacional a partir de 1921. La teoría de Adolphe Landry expresada en su obra *La Révolution Demographique* publicada en 1934, sobre la transición demográfica histórica experimentada en los países occidentales europeos, muestra que ésta se dio en tres etapas vinculadas estrechamente a la modernización de las condiciones económicas y sociales de cada nación. En la primera etapa –menciona Landry– prevalecen elevados índices de natalidad, pero también de mortalidad, lo que produce un lento crecimiento poblacional y una estructura por edades donde sobresale una estructura por edades joven. En una segunda etapa se inicia el descenso de la mortalidad, pero manteniéndose constante la fecundidad la cual tiende a la larga a reducirse. Esta etapa coincide con el mejoramiento de las condiciones de vida, una menor dependencia del sector primario o agropecuario, un desarrollo de la tecnología y un mejoramiento en la atención a la salud. Finalmente, en una tercera etapa, la mortalidad continúa a la baja, e inicia un franco descenso de la fecundidad, con lo que conlleva a una disminución del crecimiento de la población y a un proceso de envejecimiento de la población en su estructura por edades. En esta última fase, los sectores secundario y terciario predominan en el área económica.

En el caso de México, no hay duda que hasta el año de 1921, la sociedad vivía en buena medida en la primera etapa mostrada por la teoría de Landry ya que la mayoría de su población era de origen rural o en estrecho lazo con este sector. Igualmente presentaba elevados índices de natalidad y mortalidad, que dieron como consecuencia un lento crecimiento poblacional. Sin embargo a partir de ese año (1921), la situación empieza a cambiar lentamente. Se termina el período revolucionario y se inicia la lenta consolidación de un Estado fuerte, como resultado del movimiento sedicioso, que se preocupa más por las condiciones de vida de su población. Se da un claro descenso de la mortalidad para 1930 y una natalidad constante, la cual se acelera entre 1960 y 1975. En esta segunda etapa se consolidan el sistema nacional de salud denominado “Instituto Mexicano del Seguro Social” (IMSS), el sistema educativo, y un claro predominio del sector industrial sobre el sector primario y el terciario. Estas condiciones atraen a numerosos migrantes del ámbito rural a las ciudades con la esperanza de mejorar su calidad de vida. La migración y la concentración urbana, es un elemento más de este período. Finalmente la tercera etapa inicia a partir de 1975, al descender la fecundidad y la mortalidad. En el caso de la ciudad de Monterrey y su área metropolitana, incluso es una tendencia más pronunciada que lo sucedido a nivel nacional.

En referencia a las grandes ciudades en México, es de destacar en este proceso a la ciudad de Monterrey. A partir de 1890, la actividad industrial, bancaria y comercial hizo destacar a esta ciudad como una de las ciudades pioneras en su sector industrial. A pesar de ello, la ciudad mantuvo un ritmo de crecimiento poblacional moderado entre 1920 y 1950. Sin embargo, a partir de esta última fecha, la ciudad sufrió una transformación importante. La esperanza de vida en el estado de Nuevo León evolucionó de 49.2 años en 1940 a 73.1 años en 1989, siendo esta última la más elevada del país en ese año. Dado que el área metropolitana concentraba ese año el 81 por ciento de la población del estado, su esperanza de vida es aproximadamente la misma. No hay duda que todos estos indicadores están íntimamente relacionados con los progresos experimentados en materia de salud pública.

El derecho a la salud es resultado de un largo proceso histórico durante el cual el Estado ha venido asumiendo mayores responsabilidades en la materia. En México, la prestación de los Servicios de Salud Pública nace con la expedición del Decreto Gubernamental del 19 de septiembre de 1851 en el Estado de Nuevo León,<sup>405</sup> mediante el cual se crea el Consejo de Salubridad del Estado de Nuevo León. Este Consejo funcionó durante toda la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX hasta la década de 1920, cuando cambia su nombre y funciones al pasar a depender de la federación.

Durante el período de 1927-1928, el Consejo de Salubridad de la entidad con sede en la ciudad de Monterrey, establece por vez primera Delegaciones de Salubridad en siete municipios (Aldama, Allende, Cerralvo, Lampazos, Salinas Victoria, Santiago y Villaldama). El 1º de mayo de 1928, dicho Consejo de Salubridad pasa a formar parte de la Delegación Federal de Salubridad, dándose inicio a la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado<sup>406</sup>.

Más tarde, durante los años de 1933-1935, se establecen las bases de la coordinación de las labores sanitarias entre la Federación y las entidades federativas con la suscripción de convenios avalados por los Congresos de cada entidad. Bajo este convenio cada entidad federativa fue dividida en numerosas "Circunscripciones Sanitarias", hoy llamadas Jurisdicciones Sanitarias, contando cada una de ellas con Centros de Higiene. Posteriormente en 1943, fue creado el seguro social nacional llamado Instituto Mexicano del Seguro Social. Este instituto, combina la investigación y la práctica médica, con la administración de los recursos para el retiro de sus asegurados, para brindar tranquilidad y estabilidad a los trabajadores y sus familias, ante cualquiera de los riesgos especificados en la Ley del Seguro Social. Hoy en día (2014), tiene una cobertura de más de la mitad de la población mexicana, siendo esta institución la más grande en su género en América Latina.<sup>407</sup>

Fue hasta la década de los años setenta del siglo pasado, la cual se caracterizó, nacional e internacionalmente, por el reconocimiento de la distribución desigual de los servicios de salud y la necesidad de adoptar nuevas estrategias que permitieran acceder a este derecho fundamental del ser humano. En esta época se instrumentaron en México nuevas políticas tendientes a extender su cobertura a la población desprotegida.

Las reformas a la ley del Seguro Social en 1973 sentaron las bases para la incorporación de grupos no directamente contribuyentes que se beneficiaron con la prestación de servicios de salud mediante mecanismos de solidaridad social. También la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) introdujo nuevas estrategias de atención para ampliar la cobertura en el medio rural y urbano marginado.<sup>408</sup>

En el plano internacional, México y los países miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) suscribieron en 1978, el compromiso de "Salud para todos en el año 2000". Para ello se formuló la estrategia de atención primaria a la salud que propone un concepto adaptable a las condiciones de cada país, pero de observancia universal. Este concepto extiende la atención a la salud a todos los individuos y familias de una comunidad por medios que les sean aceptables, con su plena participación y a

---

<sup>405</sup> AGENL, *Decreto Gubernamental*, Monterrey, 19 de septiembre de 1851.

<sup>406</sup> AGENL, *Consejo de Salubridad del Estado de Nuevo León*, 1927-1928.

<sup>407</sup> AGENL, *Informe del Gobernador de Nuevo León al Congreso del Estado*, Monterrey, 1935.

<sup>408</sup> VEGA, F., *La salud en el contexto de la nueva salud pública*, México, El Manual Moderno/Universidad Autónoma de México.

costo accesible. Así, la atención primaria se vincula con el desarrollo económico y social de la comunidad, siendo que:

Los servicios proporcionados por la atención primaria varían según el país y la comunidad, pero comprenden al menos los siguientes servicios básicos: promoción de una nutrición adecuada, aprovisionamiento suficiente en agua potable, saneamiento básico, atención materno-infantil, planificación familiar, vacunación, prevención y control de enfermedades y traumatismos frecuentes que no requieren de servicios especializados. Los demás niveles de atención deben asegurar la prestación de servicios especializados.<sup>409</sup>

Importante es aquí destacar que sería la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social la que traería beneficios importantes para proteger la salud de las personas mayores. Gracias al sistema de pensiones y de asistencia médica establecido para los trabajadores y familiares. Lo mismo sucedió con los trabajadores al Servicio del Estado o de las Fuerzas Armadas.

En lo que respecta a la protección constitucional de la salud, la encontraremos en 1983 con el establecimiento del derecho a la protección de la salud. Y mucho más tarde, en 2001 con la reforma que estableció la prohibición de discriminación por razón de edad. Pero sin duda, el cambio paradigmático lo tendremos en 2011 con la reforma constitucional que estableció un ámbito de protección de los derechos humanos con las particularidades que veremos enseguida.

### 3.2. La reforma constitucional de 2011 y los derechos humanos

La situación de los adultos mayores en México no es diferente al panorama que vemos a nivel mundial. Datos más recientes del INEGI, nos dicen que en México sólo la cuarta parte de los adultos mayores reciben una pensión. Por ejemplo, de las 602 mil muertes que se registraron en 2012, 61.9 % corresponde a personas mayores.

El tema requiere atención inmediata porque según el Consejo Nacional de Población, en 36 años el número de adultos mayores aumentará a 32.4 millones y el total de personas con discapacidad, 51.4 % tiene 60 años o más. Otro dato interesante: Según INEGI, en México el 6.6% de la población total representa alguna discapacidad para realizar alguna de las actividades diarias como hablar, caminar, ver, entre otras. De ellos, la mayoría son adultos mayores de más de 60 años, es decir, 51 de cada 100 personas con discapacidad son adultos de edad avanzada. Le siguen los adultos entre 30 y 59 años en un 33%.<sup>410</sup>

En este contexto social y económico analicemos ahora el marco jurídico de la protección a los adultos mayores, en concreto a la salud en México.

En el ámbito constitucional mexicano no se encuentra expresa previsión sobre el reconocimiento y protección de los derechos de las personas adultas mayores. Sin embargo, el artículo primero de nuestra carta fundamental establece en el tercer párrafo, la cláusula de no discriminación por razón de edad. Igualmente, se hace referencia a la salud y, finalmente, se establece la prohibición de no discriminar por cualquier razón que atente contra la dignidad y los derechos de las personas.

<sup>409</sup> OMS, UNICEF, 1978, pp. 2-7.

<sup>410</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012. Base de datos.

Sin embargo, a raíz de la importante reforma constitucional en materia de protección a los derechos humanos, podemos decir que el nivel de protección de los adultos mayores se ha incrementado en razón de lo siguiente.

El numeral en cita señala:

En los Estados Unidos mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse sino en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la *edad*, las discapacidades, la condición social, las condiciones de *salud*, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>411</sup>

Analicemos por separado estos cambios y su impacto en la protección a los derechos de las personas adultas mayores en México.

En primer término, ahora se hace referencia a “Derechos Humanos y sus Garantías”. El cambio es doblemente significativo. Por un lado, porque rompe con un marcado error de técnica jurídica señalado por muchos años. Al referirse a “garantías” se alude a los mecanismos de protección, confundiendo el objeto con el instrumento de defensa. Por otro lado, la terminología es internacionalmente aceptada y de uso común para las personas.

En segundo lugar, señalemos que la reforma en su artículo primero cambia el término “otorga” por “reconoce”. Pareciera menor el cambio. Pero no lo es. Se reconocerán a todas las personas los derechos humanos de la Constitución y en los tratados internacionales en los que el país sea parte. Esto nos lleva al tema con mayor impacto en el reconocimiento de derechos en favor del adulto mayor.

En tercer término, tenemos el control de convencionalidad. Para los efectos del derecho a la salud esto supone una medida importante ya que los operadores jurídicos del país, principalmente, las autoridades, deberán proteger la salud en todos los aspectos a los que se refieran los tratados internacionales México haya suscrito. La huella que esto tendrá en la protección del derecho a la salud adquiere nuevas dimensiones que suponen

---

<sup>411</sup> El énfasis es propio

un debate por demás interesante, como lo suponen los ejemplos que hemos mencionado antes.

Para el análisis que nos ocupa es relevante apuntar algunos de los impactos que esta medida representa. En efecto, por un lado, la sentencia de la CIDH señala a los estados partes, como México, que son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud para lograr una efectiva protección de los derechos a la vida y a la integridad personal. La misma responsabilidad en el caso de las omisiones en que incurra y que traduzcan una vulneración al derecho.

Por otro lado, se incorporan elementos a la conceptualización del derecho a la salud, generando más amplio del que analizamos hasta hoy en día. Esto es, la salud constituye un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

En cuarto lugar, la reforma constitucional mexicana introduce el principio de interpretación *pro homine*, que no es otra cosa que el entender que las personas en nuestro país gozan de la máxima protección posible, no solo por la legalidad vigente en el país. En otras palabras, no sólo por lo que nuestras leyes lo señalen, sino porque este principio obliga a los juzgadores a acudir a la norma más protectora y hacer la interpretación de mayor alcance para reconocer el derecho fundamental, o bien, aplicar la norma más restringida al hacer limitaciones a los derechos humanos. Así, (sin importar su competencia) a aplicar la norma o tratado internacional firmado por México que otorgue la mayor protección a la persona.

Este cambio nos obliga como país, como autoridades, juzgadores, abogados y, en general, a todos los aplicadores jurídicos, a entender “siempre a favor del hombre” y aplicar conceptos como el de la dignidad humana. Así, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, ha señalado que el derecho a la salud ha ampliado su ámbito al proteger a la persona que hace una operación de cambio de sexo, la cual tendrá derecho a la expedición de sus nuevos documentos de identidad, como lo son el acta de nacimiento, el pasaporte o la credencial de elector. Esto no significa otra cosa más que el Estado debe velar porque la persona goce del máximo bienestar físico, mental, emocional, para una vida plena y el libre desarrollo de la personalidad, todo ello a partir del principio de dignidad humana.

Un quinto aspecto a considerar lo constituye, el establecimiento del control difuso que deberán realizar todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, ya que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, la reforma nos permite visualizar el alcance que la norma implica a todos los individuos, por lo tanto, no cabe duda que el sector social representado por los adultos mayores queda protegido. El siguiente nivel de análisis tendría entonces que llevarnos a los contenidos del derecho. Es decir, a qué derechos se refiere la norma y que aseguran un ámbito de protección constitucional. Por un lado, parece evidente que la Carta Magna se refiere a la protección contra la discriminación por razón de edad. En este sentido, cabe señalar que todas las personas tendrán derechos en igualdad de condiciones sin atender a su edad. Aquí se sigue el criterio internacional antes expuesto, incluso, se añade el criterio de género.

Y, al igual que en la mayoría de la normatividad internacional se hace referencia a las condiciones de salud. En este sentido, el texto señala que no habrá distinción por condiciones de “salud”. Sin embargo, me parece que en este aspecto la norma queda a debernos no sólo en cuanto a especificidad del derecho a la protección de la salud a las personas mayores en especial, sino por la referencia general a la salud.

Por otro lado, no debemos olvidar lo preceptuado en el artículo 4 constitucional al señalar el derecho a la protección de la salud con las condiciones y requisitos que la ley de la materia señale, que no es otra que la Ley General Salud.

Precisamente, en 2009, México aprobó una serie de enmiendas a su Ley General de Salud para abordar mejor las necesidades de salud de las personas con enfermedades terminales. Estas modificaciones tenían varios objetivos, entre ellos se habla de garantizar la dignidad de las personas en fase terminal de enfermedad y procurar la atención médica necesaria para mantener la calidad de vida, entre otros. Lo mismo se hace al establecer una serie de derechos de las personas enfermas y sus familias como obligaciones de las instituciones de salud y personal sanitario.

Sin embargo, existen deficiencias en materia legal y normativa que hacen inoperante el acceso de las personas con alguna enfermedad terminal a este tipo de cuidados. Por lo tanto, “la autoridad que tiene que llevar a cabo acciones específicas de cuidados paliativos no cuenta con un ordenamiento que le diga cómo proceder y cómo no proceder”.<sup>412</sup>

Según informe de Human Rights Watch de 2013, la ley de México no está a la altura de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de que las personas con enfermedades terminales reciban cuidados paliativos desde el momento del diagnóstico. Como resultado, tal como señalan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de México, José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González-Salas en un artículo reciente, las personas con un pronóstico de vida de más de seis meses pero que sufren dolor severo están “totalmente desprotegidas.”<sup>413</sup>

Siendo así el panorama constitucional podría derivarse la necesidad de un señalamiento expreso que garantice la protección especial de los derechos de las personas adultas mayores con el señalamiento de los derechos de los que goza en virtud de esta condición particular.

Podrá esgrimirse contra lo anterior el señalamiento de que el hacer una referencia especial a un colectivo implicaría en sí mismo una clara discriminación. Sin embargo, la afirmación de que la vulnerabilidad de este sector de la sociedad, así como las condiciones que se prevén para el futuro en cuanto a la conformación de la sociedad puede responder esta refutación por un lado. Por otro lado, resulta necesario hacer evidente que el problema de la vejez en México va acompañado de pobreza, enfermedad, aislamiento social, entre otros que dejan de manifiesto la exclusión social y la falta de autonomía para ejercitar sus derechos.

---

<sup>412</sup> COSSIO, José Ramón, “Acusan de descuido a los desahuciados”, en *El Sol de Torreón*, 20 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/925011.acusan-de-descuido-a-los-desahuciados.html>

<sup>413</sup> Para un análisis detallado, véase una publicación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González-Salas: José Ramón Cossío Díaz et al., “Regulación de los cuidados paliativos y muerte asistida, *Gaceta Médica de México*”, en *Gaceta Médica Impreso*.

### 3.3 La normativa interna

Como hemos señalado, a nivel constitucional no existe un precepto específico sobre la temática, sin embargo, a nivel federal aplica la Ley General de Salud, y en 2002 - replicada por algunos estados-, se promulgó la ley sobre la materia. Veamos su contenido con más detalle. Se trata de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de dicho año.<sup>414</sup>

Específicamente, en su Capítulo II establece los derechos de las personas adultas mayores señalando, entre otros, en cuatro grandes rubros los derechos de los que gozan los mayores. Así, tenemos entre los Derechos de la integridad, dignidad y preferencia el derecho a una vida con calidad; al pleno disfrute de sus derechos sin discriminación ni distinción alguna; a una vida libre sin violencia; al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual; y a ser protegidos contra la explotación y, el derecho a vivir en entornos seguros dignos y decorosos.

Por otro lado, tiene derecho a los alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral; al acceso preferente a los servicios de salud, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psico-emocional.

Por otro lado, la misma ley establece como objetivos de la Política Nacional sobre personas adultas mayores que las instituciones correspondientes deberán propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental a fin de que puedan ejercer plenamente sus capacidades en el seno de la familia y de la sociedad, incrementando su autoestima y preservando su dignidad como ser humano; garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos, sean residentes o estén de paso en el territorio nacional; así como la garantía de igualdad de oportunidades y una vida digna.<sup>415</sup>

Por otro lado, señala que las instituciones públicas del sector salud deberán prestar atención especial a los cuidados proporcionados a las personas adultas mayores por la familia, por los responsables de su atención y cuidado, o en su caso por las instituciones públicas o privadas que tengan a su cargo a estas personas. Precizando que las personas adultas mayores tendrán el derecho de ser examinados cuando menos una vez al año, para el mantenimiento de su salud y recibir los tratamientos que requieran en caso de enfermedad.<sup>416</sup>

Por otro lado, México posee una normativa diversa sobre seguridad y asistencia social. La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986) manifiesta en el artículo 4-V que los ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato son preferentemente sujetos de recepción de los servicios de asistencia social. La Ley del Seguro Social, por su parte, concede derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y a la asignación de una pensión en determinados casos.

---

<sup>414</sup> Este ordenamiento ha sido replicado en varias de las entidades federativas, por mencionar algunas: San Luis Potosí, Coahuila, Tlaxcala; Distrito Federal; Durango, Baja California Sur, Tabasco, Oaxaca, Quintana Roo, Querétaro, Tamaulipas, Campeche, y Nuevo León.

<sup>415</sup> Artículo 10 de la Ley federal de los derechos de las personas adultas mayores.

<sup>416</sup> Artículo 18, Fracción X, inciso a) de la citada Ley. Además señala el deber de confidencialidad y participarán en las decisiones que sobre su estado de salud se generen. Adicionalmente, se hace referencia a un derecho a una nutrición adecuada.

Por último, la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), reformada en el 2002, tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes. Con la denominada Cuenta Integral SAR se buscó incorporar a los trabajadores y profesionales independientes, además de estimular el ahorro voluntario, y se marcó el inicio de la conformación de un Sistema Nacional de Pensiones.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

La población mundial envejece progresivamente a un ritmo sorprendente. El número total de personas de 60 años será de 1.200 millones en el 2025. Más del 70% de ellas vivirá en los países en desarrollo, como el caso de México.

Sin duda, el tema del envejecimiento en México supone retos en los que hasta ahora no hemos participado. Luego de la revisión normativa anterior y del entorno social y económico que se vislumbra me parece que queda mucho por hacer. Se deberá insistir por un lado, no sólo por el cambio normativo en materia de los derechos humanos sino también el impacto social y económico debe ser analizado desde otras esferas del poder. El reto más importante es el cultural. Una cultura de respeto a la libertad, a la dignidad humana y a la participación de todos los sectores de la ciudadanía en las decisiones es un tema pendiente en la agenda nacional.

La adopción de los cambios a la Ley General de Salud de México en 2009 fue un paso importante. De esta manera, México determinó claramente que los cuidados paliativos para enfermos terminales deben ser una parte integral de los servicios de salud del país.

Requerirá un esfuerzo persistente adaptar el sistema de salud de México a los requerimientos internacionales que hemos visto, los cuales suponen la actuación del sector público, prestadores del cuidado de la salud, entidades privadas de salud, la industria farmacéutica, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros actores tendremos que trabajar de forma coordinada entre sí para implementar el cambio sistémico necesario para hacer realidad el derecho a la salud de los adultos mayores.

#### 5. BIBLIOGRAFIA

##### ARCHIVOS

Archivo Municipal de Monterrey (AMM), Monterrey, México.

Archivo General del Estado de Nuevo León (AGENL), México.

##### DOCUMENTALES:

BARRAGAN, V., *Los derechos de los ancianos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1165/11.pdf>

CEPAL. Derechos humanos de los adultos mayores. El camino hacia su reconocimiento universal, disponible en: [http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1552/1/derechos\\_humanos\\_de\\_los\\_adultos\\_mayores\\_el\\_camino\\_hacia\\_su\\_reconocimiento\\_universal.1\\_pugliese.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1552/1/derechos_humanos_de_los_adultos_mayores_el_camino_hacia_su_reconocimiento_universal.1_pugliese.pdf)

COSSÍO, J., “Cuidados paliativos y enfermos terminales” en *Revista electrónica de Derecho*. num1 9, enero-febrero 2014, UNAM, IJ, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/19/art37.htm>

COSSIO, J., “Acusan de descuido a los desahuciados”, en *El Sol de Torreón*, 20 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/925011.acusan-de-descuido-a-los-desahuciados.html>

COSSÍO, J., “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución”, en Rabasa, Emilio (Coordinador), *Ochenta años de vida constitucional en México*, UNAM-Cámara de Diputados, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

CRUZ PARCERO, J., “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en Carbonell M., Cruz, J., Vázquez, R., (Comps.) en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

DE LA BARREDA, L., “Los derechos de los ancianos”, en *Los derechos humanos*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Colección Tercer Milenio, México, 1999.

FLORES, O., *Monterrey. Origen y destino*, Tomo V, Vol. 1, Monterrey, Municipio de Monterrey, 2009.

GASCA M, E., FONSECA C., CONTRERAS, G., “Derechos humanos en personas de la tercera edad, desde una perspectiva de género”, en *Revista UNAM.mx*, Revista digital universitaria, disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.13/num3/art38/>

HUMAN RIGHTS WATCH, *Cuidar cuando no es posible curar*, Informe 2013, publicado el 28 de octubre de 2014, disponible en <HTTP://WWW.HRW.ORG/ES/REPORTS/2014/10/28/CUIDAR-CUANDO-NO-ES-POSIBLE-CURAR>

JIMÉNEZ, A., “La Seguridad económica de los adultos mayores. Conexión entre las prestaciones económicas, la atención de la salud y los servicios sociales”, Ponencia presentada en el *Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los adultos mayores*. Montevideo, 1 y 2 de septiembre de 2009.

LANDRY, A., *La Révolution Démographique*, Paris, Sirey, 1934.

LANDRY, A., *Traité de démographie*, Paris, 1945.

NAVARRETE, M., “Los Derechos Humanos de los Adultos Mayores”, en *Guía de Recursos y Procedimientos para el ejercicio de los derechos humanos de los adultos mayores del Uruguay*, Montevideo, junio 2007.

PELÁEZ M., y FERRER L., “Salud pública y los derechos humanos de los adultos mayores”, *Materiales de estudio y divulgación Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)*, disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/abioeth/v7n1/art11.pdf>

PISARRELLO, G., “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho”, en Carbonell, M., Cruz Parcero, J., Vázquez, R., (Comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 111-135.

SALAS, Á., “Declaración de la Federación Internacional de la Vejez sobre los Derechos y Responsabilidades de las personas de edad”, en *Derecho de la Senectud*, México, Porrúa, 1999.

ROBLES, M., “El derecho a la protección a la salud en México. Su desarrollo jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1983-2011”, en Robles, Magda (editora), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de los derechos fundamentales. México 1917-2011*, Monterrey, Poder Judicial del Estado de Nuevo León, Centro de Estudios Históricos UDEM, 2012, pp. 185-220.

VILLARREAL, M., *La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe*, Programa Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL / Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2011.

## **LOS ROLES Y LA MASCULINIDAD DE VICENTE DAVID (RICARDO DARÍN) EN KAMCHATKA. EL CENTRO DE UN MICROCOSMOS MASCULINO <sup>417</sup>**

### ***ROLES AND SEX OF DAVID VICENTE (RICARDO DARIN) IN KAMCHATKA. THE CENTER OF A MALE MICROCOSM***

**Eugenio García Pérez<sup>418</sup>**

#### **RESUMEN**

En este artículo se va a analizar el papel jugado por los personajes masculinos en la película *Kamchatka*. En ella, el devenir de una familia que huye debido al golpe de estado en Argentina en 1976, les hace cambiar de rutina y huir a una casa al campo. La historia, contada a través de los ojos de un niño, irá mostrando como su evolución y la influencia que él recibe de los personajes hombre de la película, sobre todo de su padre, Vicente David. Los personajes femeninos no tendrán relevancia, de ahí que se hable de un *microcosmos masculino*.

#### **ABSTRACT**

In this article there will be an analysis on the role played by the male characters in the movie *Kamchatka*. In it, the evolution of a family which is running away due to the coup d'état which happened in Argentina in 1976, which make them change their daily routine and they have to go and hide in a countryside house. The story, which will be told through the eyes of a child, will show his own evolution as well as the influence he receives from all the male characters involved in the plot, especially from his father, Vicente David. The female character will not be important at all, that is why we talk about a *male microcosm*.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 27 de octubre de 2014 y aprobado el 27 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Eugenio García Pérez es profesor del Departamento de Idioma Moderno de la Universidad Rey Juan Carlos, en Madrid. Licenciado en Filología Inglesa por la Universidad Autónoma de Madrid, con Máster de Enseñanza de Español para extranjero por la UNED, y en la actualidad está realizando la tesis doctoral La historia y de la sociedad estadounidense a través del cine negro (1941-1961). Miembro de la Cátedra de Investigación SANTANDER PRESDEIA, bajo cuya investigación ha publicado en varias obras colectivas, investigando sobre temas de cine, o la presencia del español en el mundo. Su email es [eugenio.garcia@urjc.es](mailto:eugenio.garcia@urjc.es)

**KEY WORDS:** Kamchatka, masculinity, coupe d'état, Argentina, roles

**PALABRAS CLAVE:** Kamchatka, masculinidad, golpe de estado, Argentina, roles

## SUMARIO

**1. Introducción 2. El dilema 3. Crear o ser 4. Un universo masculino 5. La confrontación del pasado 6. Conclusión.**

\* \* \*

### 1. Introducción

Durante los últimos años se ha prestado especial atención al estudio de cómo la masculinidad puede afectar al papel ejercido por un hombre durante su vida, ya que desde el momento que éste nace, se le es asignado un rol varonil al que tiene que ajustarse y cumplir con las expectativas que la sociedad pone sobre él. El hombre - como ser humano- nace a partir de una célula, al igual que la película *Kamchatka*<sup>419</sup>, y a partir de ahí empieza la evolución de dicha unidad, la cual va a hacer que cada uno de nosotros seamos únicos e irrepetibles con respecto a nuestros iguales. Ésta también será la metáfora encerrada en el desarrollo de las personalidades masculinas durante el desarrollo del film, transformándose desde un estado o rol a otro que será completamente diferente. Por consiguiente, el varón no cambia sólo de manera biológica, sino también como un ser social que se adapta de forma constante al contexto o la situación que le corresponde vivir. Tal y como se escucha justo al principio de la cinta, en la voz del hijo mayor de Vicente:

Lo que nunca explican es lo que pasa entre el momento en que las células se convierten en una persona y el momento en el que esa persona sube al Himalaya, inventa una vacuna o se vuelve un escapista famoso, como Houdini... ningún manual habla de esas cosas, pero mi papá sí.

Como muy acertadamente señala David Morgan<sup>420</sup>, la masculinidad ha sido una parte oculta de la identidad social y psicológica del hombre, así como de su situación predominante dentro de la sociedad. Siempre se ha dado por sentado que dicha virilidad, a lo largo de la historia de la sociedad patriarcal en la que aún hoy en día vivimos, como una “fuerza de la naturaleza” y que por lo tanto necesita ser analizada y ser traída al lado

---

<sup>419</sup> Dirigida por Marcelo Piñeiro en el año 2002. Para ver la ficha completa visitar [http://www.imdb.com/title/tt0320042/?ref=fn\\_al\\_tt\\_1](http://www.imdb.com/title/tt0320042/?ref=fn_al_tt_1) [consultado 20/05/2014]

<sup>420</sup> Morgan, David H.J. *Discovering Men (Critical Studies on Men and Masculinities)*. London: Routledge, 1992, pág. 77

consciente de la mente<sup>421</sup>. Kamchatka es la historia de una dramática separación, la de un niño de apenas diez años con su familia, y en concreto la separación de éste de su padre. Especialmente para los hijos éste alejamiento con respecto al padre es vital para el desarrollo de su identidad masculina. Uno de los roles principales del progenitor es el de iniciar a sus descendientes varones en el mundo de la hombría, en el mundo viril, en el que pueda asumir su propia identidad como un hombre. La película dirigida por Marcelo Piñero genera un dilema, identificado en el personaje de David Vicente, el cual está atrapado entre dos situaciones bastante problemáticas, ambas dos versando sobre su cometido como padre, tal y como espera de él la sociedad, y su masculinidad. El primer rol que va a ser analizado con respecto a dicho protagonista tiene que ver con lo que de él espera la comunidad, es decir tanto su papel como padre, pero a la vez su función de marido. Ésta lucha interna que sufre el personaje de Darín en la pantalla, va a ser fuertemente contrarrestada por la lucha de egos viriles que se produce en la relación que David Vicente tiene con su padre.

Como se verá posteriormente, este aspecto de David sólo se muestra al espectador en una fase tardía de la cinta, una vez que la audiencia ya ha tomado parte y se ha formado opinión con respecto a David en lo referente a su estructura como padre y marido, y tendrá el efecto de hacer repensar al observador su idea ya concebida de los aspectos ya mencionados.

## 2. El dilema

Cuando con anterioridad se ha presentado el dilema en el que el personaje de David Vicente se ve inmiscuido a la hora de representar los roles y la masculinidad que emanan de su figura, va a haber algunas consideraciones de alcance que habrá que tener en cuenta, a la hora de zambullirse en dicho análisis. La primera de dichas observaciones será el hecho de que el narrador principal de la historia es un niño de diez años, hecho el cual va a hacer que la visión que se presente sobre David Vicente sea muy estrecha, muy concreta, a la par que se generarán de forma constante metáforas, alguna de ellas incluso infantiles, las cuales el espectador tendrá que aceptar, al menos en la primera parte de la película. Ésta nueva personalidad en creación, que coincide con la *voz en off* del narrador, se está constantemente mirando en su padre, David, cuya figura será vital para él. Su presencia, o su ausencia, va a ser fundamental a la hora de poder desarrollar su virilidad. Esta es la razón por la que el espectador tendrá que juntar las piezas del rompecabezas de la personalidad del personaje encarnado por Darín poco a poco, ya que su hijo nos va dando con cuentagotas dichas piezas, que no empiezan a encajar hasta bien mediada la historia. Dichas piezas serán aspectos tales como el papel de David como padre, su muy complicada situación social, y más adelante en la película, la muy especial relación que éste tiene con su padre (el abuelo del narrador), y por lo tanto la visión del padre como hijo.

---

<sup>421</sup> Ibidem, pag. 5

La segunda de las consideraciones mencionadas en el párrafo anterior, y que no puede ser obviada, es el contexto histórico y social en el que la película dirigida por Pyñeiro va a transcurrir, es decir, el golpe de estado en Argentina en el año 1976, ya que este entorno tan bélico afectará a posteriori, como se verá, en los papeles que jugarán los personajes masculinos, especialmente el de David, e incluso llegará a cambiar el concepto de masculinidad en los propios protagonistas, siendo esta transformación más dura entre aquellas relaciones interpersonales que están más unidas al principio de la historia. El desarrollo de los aspectos más viriles y de los roles que desempeña David durante la cinta van a estar sufriendo una constante transformación, debido al contexto en el que él y su familia tienen que habitar. Se parte de un punto en el que hay un padre trabajador, ausente del hogar, y se va transformando necesariamente en un amo de casa, en una figura que casi no abandona el hogar con el fin último de proteger a su familia, mientras que la figura de la madre, tradicionalmente más apegada a los hijos, es la que deja el domicilio y parte a sustentar económicamente a la familia. De la misma manera, esta nueva fase que atraviesa el país sudamericano, cambia radicalmente la relación existente entre David y su padre. Dicho trato pasa de ser distante y frío, con visitas muy distantes en el tiempo, como se puede ver la primera vez que ambos se encuentran durante la película, y se transforma en un vínculo cercano, en el cual tan pronto como el patriarca familiar conoce la situación real que atraviesa su hijo, la afinidad entre ambos hombres se incrementa, dejando de lado todas las disputas y luchas que ambos tuvieron con anterioridad. Este cambio en las relaciones interpersonales acabará reafirmandose cuando Vicente David no tenga más remedio que ceder la custodia de sus hijos a su padre, en un acto de completa confianza hacia este.

No se puede dejar de lado el hecho de que David Vicente, el padre, es el centro de la galaxia formada casi de forma exclusiva por personajes masculinos, tales como su padre, sus dos hijos, él mismo e incluso el chico que viene a vivir a *La Quinta*. En este mundo masculino, la mujer, y por ende, todo lo que la feminidad representa tiene una importancia menor, casi inexistente. Todo se estructura y se enarbola en torno a temas y personajes viriles, y los papeles desempeñados por los personajes de hombres se les concede la máxima relevancia, pero siempre teniendo en consideración que David está en el centro de dicha maraña de personajes masculinos. La explicación de dicho mundo de hombres, se puede encontrar en las palabras de Carolina Rocha<sup>422</sup>: “La ciudadanía de verdad en Argentina era llevada a cabo solo por los hombres, ya que las mujeres no tenían ningún derecho político. Tanto en público como en la vida privada, los hombres eran los líderes indiscutibles”<sup>423</sup>. Pero una razón más es la necesidad que tiene el hijo de David Vicente de formar su propia personalidad y masculinidad a través del reflejo de otros personajes varones. Al ser él el principal narrador, se podrá decir que las mujeres en este universo masculino no tienen la relevancia que los hombres. Tal es el peso de David, con un rol tan céntrico, que es tan sólo su ausencia la que permite que otros personajes

---

<sup>422</sup> Rocha, Carolina, ‘Middle-class masculinities in Juan José Campanella’s *El hijo de la novia* and *Luna de Avellaneda*’ in *Modern Argentine Masculinities* Carolina Rocha (ed.). Bristol: Intellect, 2013, pag 192.

<sup>423</sup> Cita original. Traducido por Eugenio García: “Effective citizenship in Argentina was held only by men, as women did not have political Rights. Both in public and private life, men were the indisputable leaders”

varoniles establezcan y desarrollen una relación en la que la figura del padre no esté presente.

A pesar del hecho de que la mayoría de los estudios existentes sobre esta película se centran en la inocencia de la voz del narrador (Foster<sup>424</sup> y Tal<sup>425</sup>), como debería de esperarse cuando la historia es narrada por un niño, poco se ha comentado sobre el marco que se produce la historia, las metáforas, el uso del lenguaje y las imágenes con el fin de crear el entorno perfecto para que el narrador mantenga la pureza de su visión, mientras que la lucha de egos y de masculinidades se produce, o en el caso de Harry, mientras que ambos toman forma. Toda la película es en sí misma una metáfora creada para proteger a los niños, en un primer nivel, de los peligros de vivir en Buenos Aires en esa época de la historia del país, y que por supuesto será uno de los cometidos principales que tenga que llevar a cabo David Vicente como padre. Él dará prioridad a la parte de proteger a sus hijos antes que a otras prioridades que tenía, tales como los profesionales, o como un miembro activo de la sociedad y elemento participativo de los cambios sociales que quieren que se produzca en la Argentina de 1976. No obstante, hay más niveles en los que Harry, el narrador de la historia, crea su propio aislamiento para así poder protegerse a sí mismo de los sentimientos que en él fluyen contra sus progenitores por haberle sacado de su feliz y muy bien establecida rutina en la que él convivía felizmente en la ciudad porteña. Sin lugar a dudas, esta libertad no puede ni deber ser conseguida sin la existencia de la figura paterna, al igual que a través de la personificación que Harry hace con el famoso escapista *Houdini*, que se produce ya desde los primeros momentos en que la familia llega a *La Quinta*, o la apartada estancia con respecto a la capital en la que se refugian cuando sienten que la situación se está poniendo complicada para el clan.

### 3. Crear o ser

La principal voz narrativa proviene de Harry, el hijo mayor de David Vicente, y casi nada de lo que ocurre fuera del punto de vista de dicho narrador se transmite al espectador, ya que incluso las alegorías y los roles relacionados y asignados a personaje de Darín son contruidos desde la visión de este relator. Las narrativas cinematográficas de la infancia o de iniciación a la adolescencia han sido frecuentemente usadas como metáforas que reflejan los procesos de identidad nacional<sup>426</sup>, pero tal no va a ser el caso de Kamchatka, pues la identificación que sufre el niño se produce con el personaje histórico de Harry Houdini, el famoso escapista, del cual, incluso el hijo de David Vicente toma el nombre con el cual el espectador le conocerá durante el transcurso de la

---

<sup>424</sup> William Foster, D. 'Family Romance and Pathetic Rhetoric in Marcelo Piñeyro's Kamchatka' in *Contemporary Latin American Cinema; Breaking into the Global Market*, Deborah Shaw (ed.), Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

<sup>425</sup> Tal, Tzvi, *Allegories of Memory and Oblivion in Narratives on Initiation: Machuca and Kamchatka*. Aisthesis Num 38, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2005.

<sup>426</sup> Tal, Tzvi, *Allegories of Memory and Oblivion in Narratives on Initiation: Machuca and Kamchatka*. Aisthesis Num 38, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2005, pag 134.

película. Cuando la familia se instala en la campiña, escapando de los militares que están *cazando* a cualquier persona que se oponga al gobierno del momento, el vástago mayor encontrará un libro en su nueva residencia sobre la vida del mago (o escapista, como bien se ocupa el mismo Harry de corregir constantemente durante toda la historia) escondido al fondo de un armario de su habitación en la nueva casa en la que van a residir. Toda esta idea de la metáfora se ve reforzada desde el primer minuto de la cinta, cuando hablando sobre la evolución, la voz de Harry nos dice “La evolución es la tendencia del ser humano a protegerse”.

David Vicente percibe que su hijo Harry es consciente de las dificultades de la situación que está atravesando la unidad familiar, ya que durante la huida de su prole hacia el escondite, el primogénito escucha una conversación entre su madre y un amigo de ésta, en la que están versando sobre cómo Roberto, otro abogado amigo de ellos ha caído a manos del ejército. Aunque Vicente sabe que él no puede esconder a su hijo del riesgo que sufre su clan, al menos cambió todo su estilo de vida para intentar de una manera u otra modificar la percepción de la realidad que su hijo tiene. Es este momento, por lo tanto, cuando se va a empezar a crear la metáfora descrita con anterioridad, y que va a estar indudablemente unida al hallazgo de la biografía de Houdini. La película logra mostrar de forma muy acertada, a través de los movimientos de la cámara, como el mayor de los descendientes va creando de forma involuntaria la identificación entre el famoso escapista del siglo XIX y su procreador. A la vez que está leyendo el libro, Harry está sentado en el jardín de la casa, y la cámara va cambiando de plano mientras que el niño lee, y va mostrando a su padre, que está cortando ramas de la verja exterior, preparando una vía de escape en caso de emergencia, que se dará en caso de que cualquiera de los dos padres mencione la palabra *zafarrancho*, como bien es explicado un poco antes en la historia. A través de dichos cambios de enfoque, se muestra ya de forma abierta al espectador esa asociación, pero además, dicha idea se refuerza por el discurso que escuchamos en ese momento de la película:

Harry leyendo: “Harry Houdini nació en Budapest, el 24 de Marzo de 1874 (la cámara cambia y se ve a su padre cortando ramas) no era mago como dicen, sino que era escapista (la imagen de Nuevo se centra en el padre, que sigue podando los arbustos) un escapista sabe salir de las situaciones más difíciles (esta última frase se escucha en voz del niño, pero no hay cambio de plano y el espectador sigue viendo al David Vicente) ..... Para hacer su trabajo, Houdini tenía que estar en perfecto estado físico (de nuevo la cámara cambia del niño leyendo el libro y vemos de nuevo a su progenitor que sigue con la tarea de jardinería) corría cuatro kilómetros al día y aguantaba cuatro minutos debajo del agua (de nuevo podemos visionar el cambio y ver otra vez al padre trabajando duro para cortar lo que parece ramas fuertes) ¡cuatro minutos! (la imagen se mantiene quieta en el adulto, que ya ha terminado de cortar y ahora está pintando). Houdini ofrecía recompensas a quién lo quisiera encerrar, mucho aceptaron el desafío, pero perdieron, se escapaba siempre (otra vez la imagen cambia del niño leyendo la historia al mayor, y justo al escuchar la palabra *escapaba* se puede ver a David Vicente abriendo definitivamente la vía de escape que podrá usar la familia en caso de emergencia).

Este prodigioso uso de la cámara, la cual se está constantemente moviendo del niño leyendo la historia del famoso escapista y su progenitor, sirve como un importante refuerzo de la metáfora, pues claramente se nos transmite como espectadores la reencarnación de Houdini en la figura de su padre, o dicho con otras palabras, del escapista que conseguirá, a pesar de todos aquellos que le quieran retar – en este caso los militares golpistas, escapara y hacer que su familia lo haga a pesar de los muy difíciles tiempos y la muy complicada situación en la que se ven inmersos. Es esta una herramienta muy poderosa para el que está viendo la película, pues la coincidencia del padre abriendo el sendero de evasión coincidiendo en el tiempo con la voz del niño leyendo la frase *se escapaba siempre*, no hace más que reforzar el vínculo que para Harry ambos personajes masculinos adultos tienen en su mente.

Asimismo, la construcción de la imagen alrededor del personaje de David Vicente se ve aumentada durante algunos momentos del argumento de la historia. Tal y como señala William Foster<sup>427</sup>, *Kamchatka* no es otra cosa que un romance familiar, un uso perfecto de la retórica del pathos para poder crear una película excelente. Este llamado romance, no es otra cosa que un idilio entre los personajes masculinos, especialmente entre el padre y su descendiente. Por consiguiente, esta relación tan singular va a definir a la perfección el rol que tiene que ejercer el progenitor, y como mucho de su masculinidad se muestra a través de la figura del buen papá, y de la protección que ofrece a sus retoños, o tal y como menciona Carolina Rocha<sup>428</sup>, quién a su vez cita a Stella Bruzzi, el padre distante o indiferente debe de retornar al hogar y a su familia y aprender a ejercer como líder del clan. David Vicente, de repente, se convierte en la constante referencia de Harry, bien sea haciendo las tareas del hogar y compartiendo miles de pequeños momentos, complicidades y chistes de forma conjunta. Este vínculo se hace tan estrecho y especial, que incluso empiezan a dejar de lado a cualquier elemento que pudiera arruinar ese enlace tan singular existente entre ambos, ya sea la sociedad en el caso del padre, el cual sólo tiene ojos por y para su hijo, y en el caso de Harry a su madre, al chico que viene a convivir con ellos a “*La quinta*”, e incluso en varios instantes de la historia, a su propio hermano. David Vicente es tan querido e idolatrado por su vástago mayor, que incluso se puede intuir que el mismo padre sabe que él es el modelo masculino definitivo que su hijo deberá de crecer para poder desarrollarse como persona de forma equilibrada.

Esto lleva a poner en perspectiva la relación entre David Vicente y Harry con la que sucede en el film *El hijo de la novia*<sup>429</sup> en la que el mismo actor Ricardo Darín es protagonista, y en la que, y de acuerdo a la profesora Rocha<sup>430</sup> cuando habla sobre la masculinidad del personaje de Darín en este film, Rafael, dice “ Sus interacciones

---

<sup>427</sup> William Foster, D. ‘Family Romance and Pathetic Rhetoric in Marcelo Piñeyro’s *Kamchatka*’ in *Contemporary Latin American Cinema; Breaking into the Global Market*, Deborah Shaw (ed.), Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pag 105.

<sup>428</sup> Rocha, Carolina, ‘Middle-class masculinities in Juan José Campanella’s *El hijo de la novia* and *Luna de Avellaneda*’ in *Modern Argentine Masculinities* Carolina Rocha (ed.). Bristol: Intellect, 2013.

<sup>429</sup> Se puede ver ficha completa en <http://www.imdb.com/title/tt0292542/>

<sup>430</sup> Rocha, Carolina, ‘Middle-class masculinities in Juan José Campanella’s *El hijo de la novia* and *Luna de Avellaneda*’ in *Modern Argentine Masculinities* Carolina Rocha (ed.). Bristol: Intellect, 2013, pag 194

personales le muestran como un hijo indiferente, un padre distraído, un amigo superficial, y una pareja espantosa, es decir, un hombre que en la búsqueda del éxito económico está casi siempre ausente de sus relaciones personales y que no tiene ningún vínculo emocional o personal de especial relevancia<sup>431</sup>. Se puede fácilmente comprobar que la imagen de este padre es la antagónica de la que aparece en la película que está siendo analizada en este artículo. Respecto a *Kamchatka*, hay una obvia complicidad entre el personaje de David Vicente y de su hijo mayor, Harry, y el primero representa un ejemplo y modelo a seguir para el último. Es decir, que la masculinidad de David se satisface completamente a través de sus objetivos familiares, de la protección y de la prioridad que supone salvaguardarla, por encima de cualquier otro aspecto de su vida. Por contraste, es exactamente la visión opuesta del rol paterno del personaje de *El hijo de la novia* en la virilidad del principal personaje se tiene que demostrar a través del éxito, de la ocupación de un espacio personal que es inviolable, incluso por su propia hija.

En la siguiente escena, y mientras que la familia está cenando, los padres imponen unas nuevas normas que los hijos tienen que obedecer a rajatabla mientras que vivan en el nuevo hogar, normas tales como no responder al teléfono, no llamadas, etc. Todas estas imposiciones son explicadas por parte de la madre, pero no obstante es David Vicente, el padre, el que les dice a los pequeños que se tienen que cambiar de nombre, obtener una nueva identidad – y por ende personalidad- de nuevo para escapar de la cruda realidad que rodea al clan, pues absolutamente nadie deberá de saber que ellos están residiendo en ese lugar. El progenitor, que hasta ese momento de la historia ha permanecido sin nombre, hace saber al resto del grupo que se van a hacer llamar la familia Vicente, y que su nombre será David desde ese mismo momento. Esta simple escena, reafirma todos los roles ya explicados con anterioridad, es decir, que la madre es la autoridad máxima que no está presente en el día a día de la familia, y el padre es el que va a manejarse con la rutina.

Como bien puede apreciarse en dos o tres momentos del filme con anterioridad, por ejemplo cuando tanto el padre y el hijo bromeaban sobre la falta del sentido de la dirección de la madre al conducir, o cuando el padre regaña a la madre por hablar de ciencia mientras que están comiendo (no hay ciencia en la mesa), la designación de los nombres que hace David no es casual, y lleva a acentuar el sentimiento de complicidad existente entre progenitor y vástago. Tan sólo es Harry el que puede entender el porqué de la elección de los apelativos escogidos por su ascendiente, al igual del motivo de la opción de arquitecto como la nueva profesión de éste. Y una vez explicados estos apodos, cuando David extiende su dedo meñique, el hijo inmediatamente comprende que su padre está cogiendo las nomenclaturas y su ocupación de una de las series de televisión favoritas de Harry, *Los invasores*. Esta camaradería entre ambos va a aumentar, sin lugar a dudas, la visión mística y mágica que el narrador tiene hacia su padre. David no se olvidó sobre como su hijo le contaba historias sobre la serie, cuando les acostaba en el piso en el que vivían en Buenos Aires antes de huir, y crea un lazo extra con su retoño a

---

<sup>431</sup> Traducción de Eugenio García

través de la adopción del apellido de los protagonistas de dicho serial tan famoso en aquella época.

Es tan fuerte el grado de identificación que Harry tiene con respecto a su padre, así como la unión entre ambos, que está imagen permanecerá en el imaginario del narrador durante todo el tiempo que la familia está escondida, que no se especifica en la película, pero sí que se puede sobreentender que dura un periodo prolongado. Esta ilusión mental se romperá, y con ella el devenir de los acontecimientos, cuando los militares entran en la propiedad donde la familia residía, teniendo ellos que huir y vuelven bien entrada la madrugada. Es en este momento cuando en la mente de Harry el paralelismo entre David Vicente y Houdini se rompe, y cuando el muchacho entiende que no es posible que ellos escapen, como si lo hubiese hecho el famoso prestidigitador, y que aunque su confianza en su progenitor es ciega, es plenamente consciente de que su padre no va a ser capaz de salvar a la familia de sus perseguidores. En la película este momento se ilustra cuando Harry escribe su propio nombre en el libro, y lo vuelve a poner en el mismo lugar exacto que lo encontró al principio de la cinta.

Existen muchas coincidencias entre los roles paternos que se trazan en el personaje de David en *Kamchatka*, con el ya mencionado con anterioridad de Rafael en *El hijo de la novia*, usando la misma táctica que la película, es decir, las convicciones de Hollywood para evitar atribuir sexualidad al padre<sup>432</sup>. En el caso de *Kamchatka*, esta falta de sexualidad se dibuja a través del inocente relato del narrador omnisciente, es decir, Harry, que traspassa toda su tierna visión a la definición del personaje de David. Esta visión tan pura solo se rompe dos veces durante la película, la primera de ellas cuando el matrimonio está en la cama semidesnudo pensando sobre el futuro de la familia, y la segunda cuando estando todos en el coche camino a la casa de los abuelos, y la madre da un pequeño masaje a David en el hombro, a lo que este responde con un pequeño sonido de placer, momento en el que Harry dice que ambos se deben de dar muchos masajes por las noches, ya que él ha escuchado a su padre hacer ese sonido muchas veces.

Harry: ¿Eso es lo que le hacéis todas las noches?

David: ¡Qué más quisiera yo!

Harry: Pero si yo te escucho decir ah, aaah, ah.

#### 4. Un universo masculino

A pesar de que durante la primera parte de la película se puede observar como los niños están mayormente con su madre, durante su rutina en Buenos Aires y durante las primeras etapas de su huida, es evidente que la construcción del filme está hecha a través de los personajes de David Vicente y de Harry. Estos personajes masculinos serán los pilares sobre los que se asienta el argumento, y mientras que tan sólo hay dos personajes femeninos de importancia, se podría decir que estas mujeres son el cemento que mantiene unido a los personajes varones. Señalemos, pues, las palabras de Tal<sup>433</sup>, en las que dice que la familia asustada es un microcosmos claustrofóbico. Ésta, la familia, no es nada más que un pequeño reflejo de la sociedad, y David es tan sólo uno de muchos padres que

---

<sup>432</sup> Rocha, Carolina, 'Middle-class masculinities in Juan José Campanella's *El hijo de la novia* and *Luna de Avellaneda*' in *Modern Argentine Masculinities* Carolina Rocha (ed.). Bristol: Intellect, 2013, pag 197

<sup>433</sup> Tal, Tzvi, *Allegories of Memory and Oblivion in Narratives on Initiation: Machuca and Kamchatka*. Aisthesis Num 38, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2005, pag 145.

han tenido que lidiar con dichas circunstancias, y hacerse él cargo de su prole, a pesar de la peligrosidad del entorno. El triángulo varonil- representado por el hijo, el padre y el abuelo- representan en sí una línea genealógica, en cuyo centro de gravedad reside en David. Sin él, esta línea sucesoria estaría incompleta, y tal y como se verá en los últimos momentos de la historia, su ausencia dejará un espacio de muy difícil superación. Esta línea descendiente, al contrario, no puede ser encontrada entre otros personajes femeninos que aparecen en la historia, que carecen todos ellos de linaje, a pesar de tener todos ellos alguna relación entablada con el personaje masculino principal de la película, es decir, David.

Como resultado de esta visión masculina de la vida, algunos de los clichés fuertemente establecidos en la sociedad patriarcal en la que se desarrolla la historia son desmontados. La mayoría de estos estigmas rotos se centrarán en el personaje de David Vicente haciendo cosas inesperadas para un varón, casado, padre de familia que vive en la Argentina de mitad de la década de los setenta del siglo pasado. En primer lugar, David no aparece conduciendo al volante, cuando en el automóvil están la pareja, es por lo tanto esta la que lo hará. Este hecho dará al espectador una clara perspectiva de los papeles que cada uno de los progenitores juega dentro de la pareja. Otro tópico que se cambia, se produce cuando la familia está ya refugiada en la campiña, es David, y no la madre de la familia – quién tradicionalmente se mantiene al lado de los retoños, y permanece en el hogar haciendo las correspondientes tareas- el que va a estar al lado de los pequeños, cuidándoles y protegiéndoles. Es la madre la que se marcha al trabajo, y la que toma el papel que tradicionalmente se le ha asignado al jefe de familia. Es también en este momento cuando Harry y su hermano se sienten con una mayor confianza, y parecen que es cuando más disfrutan el forzoso retiro por el que están atravesando. Un tercer punto dentro de este cambio de estereotipos sociales es el hecho de que la madre es la que impone las reglas, o al menos la que hace que estas lleguen a los vástagos de la familia, y no David, quién, y acorde a los tradicionales cánones sobre la concepción de la familia, debería de hacerlo.

Cabe considerar de relevancia el hecho de que los personajes masculinos de la historia tienen un nombre de pila, mientras que el nombre de la abuela, pero sobre todo, el de la madre, nunca se llega a conocer por parte del espectador. Bien se sabe que cualquier entidad sin denominación nunca tendrá una importancia o relevancia social, excluyendo de facto a la esposa de David del microcosmos masculino que se ha construido alrededor de su figura. Este sentimiento de pertenencia a un mundo masculino en la película se ve intensificado en momentos, y justo cuando parece que dicha magnitud se va a reducir, otro personaje varón entra en la historia, para suplir el hueco dejado por la mujer. El único momento en que David tiene que salir de “La quinta”, o la casa en la que la familia está refugiada, su papel será muy convenientemente suplantado por Lucas, un chico que va a habitar unos días con los Vicente, hasta que se le pueda ayudar a escapar. Este *alter ego* de David Vicente jugará el papel de suplir a David mientras que éste no está presente en la vida de Harry, pues Lucas tiene una personalidad muy pareja a la del progenitor y acepta sin discusión los roles que deja el padre ausente. Cuando a Lucas no se le necesita, pues el jefe del clan ha vuelto, el chico desaparece drásticamente de escena, dejando bien a las claras el conflicto existente en Harry cuando ambos personajes masculinos ejercen a la vez el papel encomendado a David Vicente.

En este universo masculino - en el que David es el epicentro, se mantiene un perfecto balance entre todas las masculinidades que de él participan. Aunque esto no suceda en un primer momento de la historia, a final este equilibrio tiene que ser forzosamente obtenido para que el sistema pueda subsistir. Es bastante evidente, como

bien se explicará en el siguiente epígrafe, la difícil relación entre David y su padre. Pero esta lucha de egos entre los dos varones mayores se verá reflejada en la rivalidad que surge entre el padre y Harry cuando ambos disputan una partida al juego de mesa TEG<sup>434</sup>. Es exclusivamente en este momento cuando primogénito y heredero se sitúan al mismo nivel, olvidan sus lazos familiares y se confrontan como enemigos. Aquí el espectador encontrará un enfrentamiento directo entre ambas masculinidades, ya que por parte de David no dejará que su hijo le gane, y por parte de Harry una persistencia que le llevará a acabar derrotando a su progenitor tras varios intentos fallidos, y cuyo último territorio que conquista es precisamente Kamchatka. Esta aparente lucha de egos, esta tensión creada entre ambos dos, será el vínculo que les acabará uniendo para siempre. La última vez que David habla con su hijo en la película (y el espectador asume que será a su vez la comunicación postrera entre ambos), le habla sobre el juego, y de cómo Kamchatka debería de ser “ese lugar donde resistir”. David tiene la habilidad como padre de enseñar a su hijo una muy valiosa lección que nace de la derrota.

### 5. La confrontación del pasado

El personaje encarnado por Ricardo Darín representa un padre amado, que permanece en el hogar, cuidando y protegiendo a sus descendientes y permitiendo a estos, sobre todo a Harry, que se evadan de la realidad, y se refugien en un mundo lejano, ajeno a todos los problemas que el país y la familia están confrontando. Pero en la segunda mitad de la película, se produce un verdadero cambio de roles, en el que el protagonista pasa de encarnar al padre a volver a asumir la posición de hijo, y se podrá comprobar el cambio radical que se produce en el mismo. Esta nueva ubicación en la que se sitúa David demuestra el casi automático rechazo de los modelos de masculinidad impuestos por los padres, conllevando un repudio de ciertos modelos de estado y/o nación y la aceptación de nuevos conceptos sobre lo que significa la comunidad, como refleja Plotnik<sup>435</sup>. En *Kamchatka*, este desapego viene a través de los cambios de los papeles desempeñados tradicionalmente en la sociedad, en los que la madre permanecía en el hogar y tenía una más estrecha relación con los retoños que la que el padre poseía. David se transforma en la imagen del padre posmoderno, que asume responsabilidades con respecto a los herederos, mientras que la progenitora abandona el nido familiar y va a buscar su nuevo puesto en la sociedad, hasta ahora inexistente.

La masculinidad de David como de su padre se encuentran en constante conflicto casi durante toda la película. Esta disputa se ve desde el principio, y podemos escuchar a la mujer de David en el coche, de camino a casa de los abuelos decirle “Pensá que está grande tu viejo, viste, ¿Cuánto tiempo más lo vas a tener con vos?, y si te pone nervioso, que sé yo, respira hondo y contás hasta diez”. Una vez que ya han llegado al hogar de estos, no tardan ambos en enzarzarse en una pelea menos de dos minutos, el abuelo haciendo sentir culpable al hijo por los regalos de cumpleaños – whisky y puros, y refiriéndose a estos como “Yo no sé si me agasajan o me quieren matar”, y justo después el abuelo le pregunta al nieto que si recuerda cuándo fue la última vez que les visitaron, a lo cual añade, sin esperar respuesta “seis meses y cuatro días, pero no sé preocupen, ustedes no tienen la culpa”, siendo el final de la frase dicha mirando hacia David,

---

<sup>434</sup> T.E.G. (Plan Táctico y Estratégico de Guerra), es un juego de mesa muy popular en Argentina, y cuyo objetivo último es la conquista del mundo a través de la obtención de todos los territorios en los que el mapa está dividido. En España se comercializó bajo el nombre de RISK.

<sup>435</sup> Plotnik, V. (2013) *From Competing Masculinities to male bonding: Father-son relationships and Nation in Three Argentine films* in *Modern Argentine Masculinities*, Carolina Rocha (ed.). Bristol, Intellect, 2013, pagv160.

mientras que este está contando hasta diez, para relajarse tal y como le había aconsejado su esposa en el auto durante el camino. Esta disputa entre los egos masculinos es obvia, y mientras que en la relación con Harry es complementaria y sólo se muestra en la batalla sobre el tablero del juego, con el abuelo la brecha es profunda y la pelea está dirigida a mostrar claramente quién dirige a la manada, y evidentemente el padre de David le echa a éste la culpa de no cumplir sus deseos, al menos el de no poder ver a sus nietos con la frecuencia que debería. Es más, al residir tan lejos de cualquier urbe, en un sitio remoto al que para llegar hay que hacer un trayecto de varias horas, el progenitor de David no se da cuenta de la delicada situación en la que se encuentra la familia de su único vástago, y tan sólo quiere culpar a éste de cumplir sus deseos como hombre y hacerle sentir como ese león viejo al que la manada ya no hace caso.

No obstante, esta confrontación entre la virilidad de ambos personajes masculinos se interrumpirá de forma brusca, cuando en la siguiente escena a la de la llegada y entrega de regalos, se puede ver al abuelo enseñando a Harry como conducir el tractor de la finca, y al entablar ambos conversación, el mayor del clan descubre la delicada situación que atraviesa un primogénito y su familia

No, yo me cambié, a un colegio religioso de un cura amigo de papá ..... vivimos en una quinta, mamá la echaron del laboratorio, papá se quedó sin estudio. Fueron unos militares y le rompieron todo. Encima se llevaron a Roberto, su socio. A veces trabaja desde casa, antes trabajaban varios, pero había mucha policía.

Es excepcional, desde el punto de vista del espectador, la transformación que sufre la cara del mayor de la familia a la par que Harry va narrando las vicisitudes en las que se encuentra David, de las cuales, por supuesto, no tenía conocimiento alguno. La masculinidad es una construcción dada por un punto específico, determinado no sólo por el contexto cultural, sino también por el histórico (Reeser<sup>436</sup>). El abuelo entiende a la perfección que en ese momento no puede seguir disputando con su vástago una vez puesto al corriente de la coyuntura sufrida por el clan. Su rostro se transforma en apenas diez segundos, y es a partir de ese momento cuando cambia por completo su actitud hacia su hijo. Se puede adivinar este cambio, cuando en el siguiente diálogo su nieto le dice: “¿me prometes algo? Abuelo, abuelo, no se peleen, esta vez no”.

Es, por lo tanto, a partir de ese momento que el trato entre ambos hombres se vuelve menos tenso, y ambos empiezan a recordar momentos felices vividos en el pasado, como si quisiesen compartir cada minuto que les quedase por disfrutar juntos. Muchos hombres y mujeres que trabajan como profesionales liberales estaban desapareciendo en Argentina en ese momento de su historia, y se hizo una estimación de unos treinta mil personas que no volvieron a ver la luz, y de las cuales se desconoce su paradero. Como afirma Tal<sup>437</sup>, este es el momento en el que la película adquiere un tono connotativo de memoria popular, reflejando la tensión bajo la que vivía la población, sabiendo que en cualquier momento cualquier persona podía desaparecer. Ya no queda duda de que éste es el motivo que ha llevado a abuelo y padre a pacificar la situación, ya que ambos bien saben que no podrán perdonarse el acabar su relación de malas maneras y que se diese el caso de que uno de ellos, probablemente David, desapareciera sin previo aviso.

---

<sup>436</sup> Reeser, Todd W., *Masculinities in Theory: An introduction*, Chichester: Wiley-Blackwell, 2010, pages 2-3.

<sup>437</sup> Tal, Tzvi, *Allegories of Memory and Oblivion in Narratives on Initiation: Machuca and Kamchatka*. *Aisthesis* Num 38, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2005, pag 136.

En palabras de William Foster<sup>438</sup>, el film dirigido por Piñeyro es especialmente efectivo a la hora de capturar la tensión, el miedo y la ansiedad en un periodo de tiranía, porque parte desde el núcleo familiar. Y esta particularidad del contexto en el que conviven, afectará en su totalidad a la relación entre David y su padre, llegando a un punto, al final de la cinta, cuando el matrimonio tiene que dejar en manos del abuelo a Harry y a su hermano, pues a partir de ese momento no pueden asegurarles protección alguna. En esta escena, el ego de masculinidades entre ambos ha desaparecido por completo, ya no existe la tensión, el ego se ha dejado a un lado, tan sólo quedan los personajes un hombre y su padre, que son conscientes de la dureza de la situación, y que sellan de forma silenciosa, pero irrompible una despedida para siempre, pues ambos saben que no se volverán a ver nunca jamás. Llegados este punto, la película confía en que el espectador sea conocedor de la realidad del país sudamericano, como para ir rellenando los huecos que deja vacíos el narrador<sup>439</sup>, pero de nuevo debería de mencionar aquí las miles de ausencias sufridas por cientos de familias durante el golpe de estado militar de 1.976<sup>440</sup>.

## 6. Conclusión

En esta película oscila entre la confrontación y el apoyo mutuo que los huecos y necesidades de una familia de clase media argentina sufre. David, el padre, será el centro de un microcosmos masculino, en el que los personajes femeninos jugarán un papel muy secundario, y totalmente prescindible. David será un progenitor, muy afectuoso y cariñoso, muy cercano a sus hijos, pero con un vínculo realmente especial con Harry, permitiendo que éste le utilice a él como la imagen de una metáfora del escapismo, siendo un reflejo de la figura histórica de Harry Houdini en la mente del niño. También será este progenitor el que permanecerá en el hogar durante el tiempo que dure la huida de la familia, mientras que la madre vuelve al trabajo para sostener económicamente a la familia. Las funciones de David serán las de estrechar lazos con Harry, para poder a su vez hacer sentir a su heredero más seguro y ajeno de la realidad que el país y ellos mismos están sufriendo.

De forma complementaria, y ya en una fase más tardía del relato, se nos revelará la faceta contrapuesta de David, es decir, de su papel como hijo, que parte de la confrontación con su propio progenitor, pero que acabará volviendo a los cauces naturales de la vida, cuando hay problemas todos los roces se dejan de lado y la ayuda emana de forma natural. Esto cambia el comportamiento, en especial, del padre de David cuando su nieto Harry le narra la complicada situación familiar en esos instantes, de cómo están escondidos, huyendo, a la par que otros abogados, muy cercanos a David, han desaparecido. Este punto será crucial para el desarrollo de los eventos al final de la película, cuando los niños tienen que permanecer con los abuelos. Es por lo tanto David la pieza central de este rompecabezas, los distintos roles que él ejerce, y sobre todo, cómo

---

<sup>438</sup> William Foster, D. *Family Romance and Pathetic Rhetoric in Marcelo Piñeyro's Kamchatka' in Contemporary Latin American Cinema; Breaking into the Global Market*, Deborah Shaw (ed.), Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pag 109.

<sup>439</sup> Idem, page 109.

<sup>440</sup> Ver Azcona Pastor, J.M. *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Alcalá de Henares, Madrid, 2011, y también "Nacionalismos extremos y terrorismo como chantaje al estado" en Pedro Torres Estrada (comp.) *Neoconstitucionalismo y estado de derecho*, México DF, Ed. Limusa, 2006, pags 30-45.

su masculinidad es mostrada al espectador a través de estas funciones que ha sido asignado por su familia, y sobre todo por la situación social que está atravesando su país.

#### **4. RECENSIONES:**

**J. V. LASTARRÍA, A. COVARRUBIAS, D. SANTA MARÍA, B. VICUÑA MACKENNA (compiladores) y Prólogo de Ricardo LÓPEZ MUÑOZ, R. (Prólogo), La patria común. Pensamiento americanista en el siglo XIX. Lom Ediciones, Santiago de Chile, Primera edición 2013, 316 pp**

Por D. Carlos R. Fernández Liesa

Es una reedición 151 años después de un libro que se editó en Chile con el título “Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión y Confederación de los pueblos hispanoamericanos”. Es una obra relevante para conocer los documentos de lo que constituyen los primeros precedentes de la integración latinoamericana. Viene precedido de un excelente prólogo redactado por Ricardo López Muñoz, en el que se contextualiza muy bien el libro.

El punto de partida de la idea de Unión de Latinoamérica es, a diferencia de los estudios sobre la Unión de Europa, bastante desconocida a ambas orillas del Atlántico, como lo son sus textos iniciales de referencia. Será la percepción de una amenaza extracontinental sobre la soberanía de una o varias de las jóvenes Repúblicas lo que impulse los proyectos de unidad americana. El punto de partida estuvo en la convocatoria del Congreso de Panamá, de 1826, y luego en tres congresos americanistas celebrados en 1848, 1856 y 1864, en los que se apostaba por unir esfuerzos frente a posibles agresiones contra la independencia de Hispanoamérica.

Todo este contexto es precursor de la integración latinoamericana y del inicio, a fines del siglo XIX, del panamericanismo, cuya primera conferencia convoca Estados Unidos en 1889. Posteriormente, en el siglo XX vendría el Interamericanismo y la creación de la Organización de Estados Americanos así como, en las últimas décadas, la proliferación de un conjunto numeroso de organismos de integración.

Este libro está, pues, en los orígenes de la idea de integración en América Latina, durante la primera mitad del siglo XIX. Esta monografía refleja las preguntas y las cuestiones que se hacían los intelectuales y los políticos de aquel momento. Es un americanismo de sello chileno. El gobierno de Chile se dirigió a Inglaterra, Francia y España en relación con la anexión de Chile, y se preocupó por los pilares de la identidad americana. Por ello, en el contexto de la publicación de esta obra se crea en Chile, en 1862, la Sociedad Unión Americana que tenía por objetivo “sostener la independencia americana y promover la unión de los diversos Estados de la América”.

Se editan los *Protocolos del Congreso de Panamá celebrado en 1826*. Se incluyen los poderes de los plenipotenciarios de los países americanos y del enviado de Inglaterra, los protocolos de las diez conferencias que tuvieron lugar entre el 22 de junio y el 15 julio. Además se hace con un estudio introductorio de B. Vicuña Mackenna, de 1862, en el que se profundiza en la idea de Federación americana; asimismo de un ensayo sobre la necesidad de una Federación General entre los Estados hispanoamericanos, de Don Bernardo Monteagudo, de un análisis de E. Britt sobre la necesidad de unión entre las repúblicas americanas, así como de otros estudios sobre el mismo tema de aquella época de Alberdi, F. De Paula Vigil, F. Bilbao

Asimismo se publica el *Tratado de Unión, Liga, y confederación perpétua entre las Repúblicas del Perú, Colombia, Centroamérica y Estados Unidos mexicanos*, de 15 de julio de 1826. El objeto de este pacto, indica el artículo 2, es “sostener en común, defensiva y ofensivamente, si fuese necesario, la Soberanía e Independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera”, entre otras cuestiones. Junto a ello se publica el Concierto sobre contingentes del Ejército y Marina, la convención sobre contingentes entre las Repúblicas del Perú, Colombia, Centroamérica y los Estados Unidos mexicanos, el convenio sobre la traslación de la Asamblea, todos ellos de 15 de julio de 1826.

Si el Congreso de 1826 es conocido, el Congreso de 1848, celebrado en Lima, fue una reacción a la expedición que, con apoyo de España, preparaba el general ecuatoriano Juan José Flores para establecer una monarquía en Ecuador y eventualmente proyectarla en Perú y Bolivia. Esta publicación es muy relevante pues se publican los *Protocolos del Congreso de Lima*, así como el *Tratado de Confederación* de ocho de febrero de 1848, celebrado entre los ministros plenipotenciarios de las Repúblicas del Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador. Su objeto era (art. 1) confederarse para sostener la soberanía y la independencia de todos y cada uno de ellos, mantener la integridad de sus territorios, asegurar en ellos su dominio y señorío y no consentir que se interfirieran impunemente a ninguna de ellas ofensas o ultrajes indebidos. A tal efecto, se indica, se auxiliarán con sus fuerzas terrestres y marítimas, y con los demás medios de defensa de que puedan disponer. Además se publican los apéndices, las instrucciones de los representantes del Perú y sus observaciones, de gran interés.

El *Congreso de 1856, celebrado en Santiago*, fue una reacción a la expedición militar en Centroamérica y el de 1864 –cuyos documentos no se publican en este libro, celebrado en Lima, obedecería a la alarma por la anexión de la República Dominicana por España, en 1861, y la ocupación de México por Francia, en 1862. De interés es la publicación del *Tratado que fija las bases de unión para las Repúblicas americanas*, firmado en Lima, en 1856, entre Perú, Ecuador y Chile. Este Tratado se publica con los protocolos del Congreso de Lima, con un dictamen del diputado Don Ignacio Escudero y con un Informe sobre el mismo aceptado el 31 de agosto por la Junta directiva de la Sociedad Unión Americana. Dicho Tratado considera a los naturales de todos los Estados contratantes como nacionales, elimina gravámenes e impuestos en el tráfico comercial, tasas, reconoce efectos a las sentencias y documentos, establece la extradición

de reos de crímenes graves, el reconocimiento de títulos superiores, entre otras muchas medidas. Este Tratado, tan avanzado, no sería ratificado por Perú.

En definitiva un libro excelente para conocer de primera mano algunas de las fuentes de los orígenes de la integración en América Latina, y del pensamiento en torno a dicha evolución.

Carlos R. Fernández Liesa

**DÍAZ BARRADO, C. M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (Dir.) y VILLARROEL LANDER, M, (Prólogo) Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Thomson-Reuters, 2013. 735 pp.**

Por Beatriz Barreiro Carril

Este libro que tengo el placer de reseñar constituye una obra de cabecera para todo aquél que se interese por los aspectos jurídico-internacionales del conflicto colombiano, y de los conflictos en general. Sus autores, los Profesores Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, y el Director del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, José Luis Rodríguez Villasante, han reunido en esta obra 26 contribuciones de destacados expertos en la materia. La obra viene además apoyada por la Cátedra Mario Villarroel de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, impulsada por la Fundación Peces-Barba. El mismo Mario Villarroel, antiguo Presidente de la federación internacional de sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y actual presidente de la sociedad venezolana de la Cruz Roja, realiza el prólogo de esta rigurosa, exhaustiva y cuidada obra, que se enmarca entre una de las actividades del proyecto de la AECID “Difusión y aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Colombia,” en el marco del cual se realizaron varios seminarios en los que varios de los autores de este libro pudieron debatir sobre cada uno de los aspectos del conflicto colombiano y del Derecho Internacional Humanitario que en esta excelente obra se abordan. Otras instituciones, como la Escuela de Guerra y varias Universidades españolas e iberoamericanas, han sido la sede de varias actividades académicas en que tiene origen esta obra.

El libro se divide en tres grandes partes bien diferenciadas. La primera se centra en “cuestiones generales de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos”; la segunda aborda “la protección de las víctimas y limitación de los medios de combate”, mientras que la tercera aborda “la justiciabilidad de los incumplimientos del Derecho

Internacional Humanitario”. En la primera parte, se tratan cuestiones como los “tipos de conflictos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, con especial referencia a los conflictos armados internacionales” (Manuel Pérez González); “la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Colombia” (Saúl Ramírez Quesada); la relación entre el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos en el caso del conflicto colombiano (Carlos Fernández Liesa); también, los aspectos internacionales del tema de las empresas militares y de seguridad privada (Pilar Pozo Serrano), los mercenarios (David Bondía García), y la responsabilidad de proteger (Romualdo Bermejo García), la acción humanitaria y el derecho de injerencia (Eduardo Troconis Heredia) y el concepto de humanitarismo (Julio César Pineda); todas estas cuestiones aplicadas al conflicto colombiano.

En la segunda parte se aborda, de nuevo en relación con el conflicto colombiano, la cuestión de los desplazados internos (con dos contribuciones, una de Carlos Molina y otra de María Teresa Ponte Iglesias), las desapariciones forzadas (Ana Manero Salvador), los ataques letales selectivos, asesinatos letales selectivos y ejecuciones extrajudiciales (Rodríguez-Villasante), la protección de los niños (Sonia Hernández Pradas), de los periodistas (Sagrario Morán Blanco), y de la mujer (Cecilia Giavonneti Lugo, Jessyka Manotas Muñoz, Ivonne Molineros Guerrero). También se profundiza en la “disponibilidad y transferencia de armas” (José Luis Domenech Olmedas) y en “la prohibición de las minas antipersonas (Javier Guisández Gómez).

Por último, en la tercera parte, y agotando así, prácticamente todos los aspectos humanitarios del conflicto colombiano, la obra se centra en consideraciones sobre el debido proceso (Florabel Quispe Remón), los derechos de las víctimas y la negociación (Félix Vacas Fernández), los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación y las garantías de no repetición (Pedro Montero Linares), la necesidad de la apertura de una investigación sobre el conflicto colombiano en el marco de la Corte Penal Internacional (Antoni Pigrau Solé), las razones de dicha Corte para seguir manteniendo la situación de Colombia entre las que son objeto de examen preliminar (Carmen Quesada Alcalá), así como el impacto de dicho examen (Héctor Olásalo Alonso).

Estamos, por tanto, ante una obra completa y rigurosa muy útil para la comprensión de los aspectos jurídico –internacionales del conflicto colombiano, y que supone, además, un compromiso con la construcción de la paz por parte de las instituciones académicas y

de investigación involucradas. Reproduciendo las palabras de Mario Villarroel en el prólogo de esta obra “la fuerza en los ideales, en el Derecho y en el movimiento humanitario es la que sostiene el esfuerzo de este tipo de libros y del tesón de sus autores”. Me sumo a las palabras de éstos mismos cuando señalan que, a pesar de las dificultades y complejidades del conflicto –a las que se suma la última crisis que ha afectado al proceso de paz con el secuestro del general Rubén Darío Alzate- “somos optimistas en cuanto a que se están empezando a sentar progresivamente las bases sociales, políticas, y económicas” que permiten un cambio de circunstancias para andar progresivamente en el camino hacia la paz.

Dra. Beatriz Barreiro Carril

Profesora (Acreditada como Titular) de

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad Rey Juan Carlos

**SALAZAR GRANDE, C.E., *El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*, Editorial Orbi.iure, 1ª edición 2014, San Salvador, 300 pp.**

Por Elena C. Díaz Galán

Con el trabajo **“El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana”**, el doctor César Ernesto Salazar Grande realiza una importante labor científica en una de las cuestiones que más interés han suscitado para los estudiosos y expertos en la materia durante todo el siglo XX: la integración como mecanismo orientado a la obtención de un mayor desarrollo, paz y democracia, en definitiva, un mayor bienestar para los países que formen parte de cualquier esquema de integración. En palabras del profesor: *“la integración de Estados no puede verse en una connotación puramente económica-materialista, tiene que ver con la finalidad humana-el bien común-de las personas”*.

El proceso de integración centroamericana, a pesar de tener sus orígenes en los años sesenta del pasado siglo, es un fenómeno, en gran medida, desconocido por los europeos. El doctor Salazar desgrana meticulosamente y clarifica los gérmenes, el desarrollo y los aspectos jurídicos más sobresalientes de dicho proceso. Al mismo tiempo que completa su trabajo descriptivo con reflexiones que abren camino para reformas en fases futuras de la integración centroamericana en general y del Tratado de Tegucigalpa, en particular, último acuerdo de relevancia realizado en el marco del procedimiento de integración, por el que se crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y del que César Ernesto Salazar tiene una gran consciencia, al trabajar como asesor jurídico dentro del mismo.

Todo ello lleva a que el trabajo que se le presenta al lector tenga tanto un fuerte contenido teórico bien fundamentado, como un gran valor práctico.

**“El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana”** es una obra fácil lectura. Esto se debe principalmente, a la estructura clara en que la que se ha organizado este volumen, dividido en dos partes que se

complementan de manera lógica y que clarifican numerosos aspectos del proceso de integración Centroamericana.

En la *primera parte* se describen, con significativos elementos analíticos, componentes de gran interés y queda dividida, a su vez, en lo que podríamos considerar dos bloques. En el primero, el profesor realiza una ilustración de la génesis del proceso de integración centroamericana., concediendo así una amplia visión de dicho proceso, de los actores originarios, de las condiciones político-económicas, en definitiva del contexto que influyó en la creación y el impulso de la *Organización de Estados Centroamericanos* el 12 de diciembre de 1962. Organización que, posteriormente, quedó “absorbida” por el SICA, mediante lo que el doctor Salazar ha definido como el “*verdadero tratado constitutivo y punto de partida de este sistema*”: el *Protocolo de Tegucigalpa, suscrito el 13 de diciembre de 1991 y con su entrada en vigor en el año 1993*. A través de este recorrido, se ponen de relieve, importantes acontecimientos que han influido, de manera decisiva, en los cambios producidos tanto en el proceso de integración en sentido amplio como en las normas jurídicas y órganos que se han ido creando e introduciendo en el sistema, dando una *perspectiva histórica y gradual* de lo que hoy es uno de los sistemas de integración de mayor envergadura en el continente americano. Ahora bien, al mismo tiempo, se realizan aclaraciones que hacen reflexionar al lector sobre el futuro del proceso centroamericano que, ni mucho menos, y como se verá en la segunda parte de este trabajo, está cerrado.

El segundo bloque, está dedicado a un *análisis íntegro del Protocolo de Tegucigalpa*, tratado marco por el que se moderniza y se rige la Organización centroamericana desde los años 90. De forma detallada, se nos informa, a través de una grata lectura, del *contenido jurídico* de dicho instrumento. En esta parte, el profesor Salazar, señala cada uno de los artículos que componen el texto haciendo una división dentro de los mismos de cada una de las temáticas que se mencionan, entre las que se podrían destacar las cuestiones relativas a la seguridad económica, a la unión económica, a la participación de la región como bloque en el ámbito internacional, al desarrollo económico sostenido, al sector social, cultural y ambiental, o al ordenamiento institucional y jurídico. Por consiguiente, se realiza una tarea de desglose del entramado constituyente del Protocolo de Tegucigalpa, haciendo alusión, a parte de la base jurídica y los principios, a los órganos y a la naturaleza de tan valioso instrumento en un proceso de integración que se desarrolla cada vez con más fuerza.

En la primera parte, el autor prepara y crea atmósfera para lo que será la segunda parte del trabajo, de tal manera que, a partir de lo que podríamos considerar un acercamiento introductorio teórico-conceptual, da paso a una parte mucho más analítica e incluso crítica, que debe ser considerada como el fundamento más sobresaliente de reflexión desarrollado en esta obra y, que puede tener una gran utilidad práctica en las

sucesivas reformas que llegasen a tener lugar en el proceso de integración centroamericano.

Así, en la *segunda parte*, se indica la necesidad de reformas en el Tratado de Tegucigalpa desde el momento, prácticamente, de su aprobación, como consecuencia de los *fallos estructurales* que caracterizan al mismo y que, consecuentemente, afectan al SICA, en su sistema institucional. El doctor Salazar exhibe las bases sobre las que las reformas podrían ser hechas, señalando, como fundamentales la *Comunidad de Derecho* y *el principio democrático*. Continúa su análisis, con propuestas para la elaboración, en último término, de un *Tratado Único*, de una *organización central del SICA* y de *mecanismos de control y sanción*.

En definitiva, **“El protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana”** es un trabajo de gran calidad e interés para la comunidad científica internacional en la disciplina de procesos integración tanto de carácter comunitario como intergubernamental. César Ernesto Salazar realiza un trabajo muy atractivo para los expertos en esquemas de esta envergadura, que constituyen el futuro en las relaciones internacionales y que acaban con los *nacionalismos* y *disgregaciones* que *perjudican de manera directa al logro del bienestar social y del establecimiento de principios fundamentales tales como la seguridad, la libertad y la democracia*. Los cuales son la base de los procesos de integración tal como demuestra el proceso de integración centroamericana.

Dña. Elena C. Díaz Galán

***SUÑÉ CANO, J.E., El E-Government en el Contexto Global.  
Implantación en España, Europa y México, Ed. Porrúa (México), 2013.  
ISBN 978-607-09-1391-4, 350 pp.***

Por M<sup>a</sup> Ángeles Cano Linares

Las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTICs) y su impacto en las sociedades actuales son uno de los rasgos más sobresalientes de nuestros días. Por ello, el tema tratado en el libro *E-Government en el Contexto Global. Implantación en España, Europa y México*, resulta de especial interés ya que aborda, de forma clara, precisa y profunda, una de sus manifestaciones más sobresalientes ya que repercute directamente en los ciudadanos, la Administración electrónica, haciendo especial referencia a España e Iberoamérica.

Así, el autor opta por seguir la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007 para definir la Administración electrónica como el uso de las tecnologías de la información y comunicación en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos aunque no se limita a la misma y apunta, muy acertadamente, que, en definitiva, que la administración electrónica es una renovación de las administraciones públicas o incluso una nueva administración.

En la obra se analiza el ranking del *E-Government* en el mundo y muy especialmente en el ámbito Iberoamericano.

La primera nota, derivada de los datos proporcionados por las Naciones Unidas, que en su año de 2012 los recoge integrados a nivel de todo el continente americano, es la enorme disparidad entre el Norte y el Sur. Así, Norteamérica, esto es, Estados Unidos y Canadá, es el líder mundial, con una puntuación de 0.8559. En cambio México -que lidera la región con un 0.6240- es incluida en Centroamérica, cuya media regional es

0.4895, mientras que el correspondiente índice en los países del Caribe es de 0.5133 y en Sudamérica de 0.5507.

Como se destaca en el libro, en términos globales estos datos no son especialmente negativos para Iberoamérica puesto que la mayoría de los países se sitúan en el top 60 mundial. Así, entre los grandes países iberoamericanos, el ranking es: Chile (0.6769), Colombia (0.6572), Uruguay (0.6315), México (0.6240), Argentina (0.6228) y Brasil (0.6167).

Algunos otros datos interesantes que destacan sobre en relación con Centroamérica y México, que no en vano es el líder de la región en cuanto a desarrollo de la Administración Electrónica. En concreto, México ofrece además un servicio de búsqueda que indexa diariamente los portales web federal, de los Estados y municipales. El autor usando un lenguaje coloquial y aparcando momentáneamente el rigor técnico, habla de una especie de “Google” de la Administración Electrónica mexicana. De hecho, su estructura se inspira claramente en el propio Google, aunque también se inspira en el portal estadounidense. Se trata de un portal nacional con más de 400 millones de registros, que tiene muy en cuenta a los grupos vulnerables. El portal se integra con las más importantes redes sociales, como Facebook y Twitter y está en el selecto 19% de países que ofrecieron un portal integrado de este tipo en 2012.

En la obra se señala que la estrategia de desarrollo de la Administración Electrónica en Centroamérica se ha basado en las tecnologías móviles, que han permitido reducir la brecha digital. Lo que, en opinión del autor, da cuenta del éxito de las iniciativas de Administración Electrónica de Panamá o de El Salvador, por ejemplo.

Realizando un análisis histórico, el autor recoge como en el ámbito iberoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde finales de los 90, han surgido del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización internacional gubernamental, que se constituyó en 1972, a partir de una recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas con el fin de que una entidad del referido ámbito internacional regional se ocupase de la modernización de las Administraciones Públicas como motor del desarrollo económico y social.

En el ámbito del CLAD, ente otros importantes documentos, se aprobó en Pucón (Chile) 2007, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), en el curso de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del

Estado y posteriormente recibió la aprobación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, desarrollada en Santiago de Chile, en noviembre de 2007.

El núcleo de la Carta es el mismo que el de la española, Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), esto es el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado.

A juicio del autor, los principales objetivos de la Carta son los siguientes: Definir el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones Públicas, así como el contenido del referido derecho; Conseguir a través de la misma una mejora en la eficacia y eficiencia, así como de la transparencia de las Administraciones Públicas, mejorando así la calidad de los servicios públicos; Impulsar, a través del *E-Government*, la sociedad de la información y del conocimiento, en los países iberoamericanos; Generar información de alto valor añadido, que aumente la competitividad y, finalmente, facilitar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana.

El Dr. Suñé también desglosa en la obra los principios de la administración electrónica según la Carta Iberoamericana (SIGE).

A destacar, por un lado, el principio de igualdad, entendido en el sentido de que no se discrimine a los ciudadanos que no utilizan medios electrónicos, pero siempre de forma compatible con el fomento de la utilización de tales sistemas. Por otro, el principio de legalidad puesto que la Administración Electrónica no será, en ningún caso, menos garantista que la Administración tradicional.

Además, son igualmente esenciales el principio de conservación de datos, tanto a nivel de comunicaciones, como de documentos electrónicos como los principios de transparencia y accesibilidad, íntimamente vinculados en la Carta con la Administración Electrónica. De ahí la sorpresa del autor de que hasta 2012 España no se hubiera planteado seriamente dotarse de una Ley de Transparencia.

Finalmente, destacan el principio de información responsable. Todo lo que se publique en sitios oficiales debe ser asumido por la correspondiente institución pública y responder por ello, sin que quepan cláusulas de exención de responsabilidad por los correspondientes contenidos, salvo que se indique clara y reiteradamente que el correspondiente sitio no tiene carácter oficial además de la recomendación de uso de estándares abiertos y software libre, así como de sistemas multicanal.

Otro importante aspecto analizado en el libro es el derecho a la relación electrónica con la Administración en base a lo recogido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Señala el autor que el reconocimiento de este derecho ciudadano tiene múltiples implicaciones, como simplificación de trámites, interoperabilidad y coordinación administrativa puesto que al tratarse de un derecho exige que su contenido sea tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite o procedimiento correspondiente.

El aspecto de la universalidad, en el sentido de poder dirigir todo tipo de escritos, hacer cualesquiera pagos, e incluso recibir notificaciones, si el ciudadano acepta que se le dirijan por medios telemáticos, es igualmente relevante al igual que el acceso a la información administrativa por medios electrónicos, en pie de igualdad con los sistemas tradicionales, como boletines o tablones de anuncios. Permite asimismo conocer, por medios electrónicos, el estado de tramitación de los expedientes administrativos.

Otros aspectos relevantes son, por ejemplo, que los documentos electrónicos tengan la misma validez que los que utilicen el tradicional soporte papel o la posibilidad de “Ventanilla única”, lo que exige, según la CIGE, interoperabilidad y simplificación de los registros administrativos.

En relación con el derecho a la relación electrónica con la Administración, defiende el autor que se trata de un derecho cuyo ejercicio efectivo implica establecer sistemas de identificación de personas y autenticidad de documentos, lo que alcanza a los equipos y sistemas informáticos. Implica también que se puedan conocer las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas y un adecuado sistema de registros electrónicos, que den fe de la recepción de los correspondientes documentos.

El autor no cesa en apuntar que debe garantizarse también la seguridad de los sistemas de información, incluida la responsabilidad -irrenunciable- por los contenidos informativos que se ofrezcan a los ciudadanos, o la confirmación de recepción de los documentos electrónicos, mediante copias autenticadas, en las que figure la fecha y hora de recepción, con lo que se rebasa incluso el principio -asimismo presente en la Carta- de equivalencia de los documentos electrónicos, con los correspondientes en papel, pues al menos en España, los registros tradicionales sólo están estrictamente obligados a sellar la primera página de las entradas que en los mismos se efectúen, salvo que el ciudadano pida que se le expida recibo de lo aportado.

Se insiste en el carácter multicanal y abierto de los procedimientos de relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, así como en el apoyo que han de prestarles las oficinas de información, tanto a nivel de equipos, como de apoyo personal a las personas que no tengan la suficiente formación, para relacionarse por sí mismas con la Administración correspondiente.

Se contemplan asimismo los principios de protección de datos personales y de accesibilidad de la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre los propios ciudadanos.

Finalmente, el autor aborda la vertiente más práctica de todo lo expuesto con anterioridad y analiza la necesidad de llevar a cabo lo contemplado en la CIGE respecto a la implementación y desarrollo de la Administración electrónica.

Insiste en los cambios organizativos (*management*) y en la interoperabilidad. Así por ejemplo se dice que ello implica desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y también gestionar redes con base en modelos de gestión de conocimiento. Además se destaca la necesidad de adaptar las reglas de procedimiento e implementar nuevos sistemas de gestión.

Asimismo recalca la importancia de los tiempos de implementación de la Administración Electrónica y de establecer compromisos sobre los mismos. Recuerda el autor como la Carta iberoamericana prevé la creación de organismos responsables de la implementación del *E-Government*, así como de la creación de instancias de coordinación, tanto interdepartamentales, como sectoriales y como es también indispensable la colaboración entre las Administraciones Públicas, más allá de su autonomía. Al respecto, se señala como básica la interoperabilidad, que además ha de rebasar con mucho el ámbito interno de los Estados, proponiéndose incluso lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos y como deben implementarse programas de formación de los funcionarios públicos.

Se aprecia la importancia de poner en marcha iniciativas que promuevan la familiarización de los ciudadanos con las NTICs, así como de conocer la opinión de los mismos sobre el sistema de Administración Electrónica. A estos efectos es básica la usabilidad del software y, a fin de cuentas, que sea amigable (*friendly*), de forma que sea disponible, accesible y manejable intuitivamente, fomentando inevitablemente la

inclusión, tanto de personas con discapacidades y promoviendo, con carácter general, la reducción de la brecha digital.

El objetivo último, en opinión del autor, es conseguir una cultura ciudadana de Administración Electrónica y dotar a tal efecto de medios tanto a espacios públicos, como incluso a determinados espacios privados, facilitando al máximo el acceso de todos los ciudadanos a los medios telemáticos, con especial atención a la infoalfabetización y a la particular necesidad, en Iberoamérica, de favorecer la inclusión de las comunidades indígenas y realiza una defensa enconada sobre la necesidad de favorecer los servicios públicos integrados, los portales únicos y el desarrollo de las infraestructuras basadas en la banda ancha, a cuyo efecto se sugiere que el escenario de competencia en los servicios de telecomunicaciones, debe ser compatible con las obligaciones de servicio público, en cuanto servicio universal.

En definitiva, se trata de una obra que aborda de forma integrada, clara y clarificadora, desde una perspectiva jurídica y con gran precisión técnica una de las nuevas realidades que este desarrollo de las NTICs ha incorporado a nuestras vidas, quizás sin que fuéramos del todo conscientes de ello.

M<sup>a</sup> Ángeles Cano Linares



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

### XLIV REUNION ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAISES MIEMBROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA)

Placencia, Belize, 17 de diciembre de 2014.

#### “Declaración de Placencia”

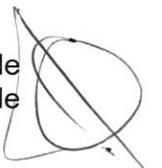
La Reunión de Presidentes, Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), integrado por los respectivos Jefes de Estado y de Gobiernos de los Países Miembros o sus representantes y reunidos bajo la Presidencia Pro Témporte de Belize, declaran lo siguiente:

#### CONSIDERANDO

- I. Que el artículo 4, literal b) del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), establece que la paz, democracia, desarrollo y libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana.
- II. Que de conformidad con el Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), a la Reunión de Presidentes le corresponde conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.
- III. Que el 27 de junio de 2014, en ocasión de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, emitieron la “Declaración Especial sobre la Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes Centroamericanos Migrantes no Acompañados hacia los Estados Unidos de América”.
- IV. Que el 12 de septiembre de 2014, durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrado en San Pedro, Belize, se adoptó la Resolución Especial sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- V. Que el 28 de septiembre del 2014 el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, (COMISCA), en ocasión de su Reunión Extraordinaria aprobó la Política Regional de Salud del SICA 2015-2022.
- VI. Que el 22 de julio de 2011, en la XXXVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, se instruyó a la SG-SICA para coordinar y realizar el ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional en el marco del SICA.
- VII. Que la región continúa experimentando una acelerada integración financiera, mediante la presencia de bancos y grupos financieros regionales, la cual debe realizarse de manera ordenada y bajo una regulación eficaz y eficiente, que



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

- preserve la estabilidad financiera regional, fortalezca y armonice las redes de seguridad financiera, y prevenga el riesgo sistémico y las severas consecuencias que tienen las crisis financieras en las economías que afectan a la población en general.
- VIII. Que el Sistema de Interconexión de Pagos (SIP) del Consejo Monetario Centroamericano permite a los clientes de entidades financieras afiliadas al mismo hacer transferencias electrónicas de fondos entre los países miembros de este Consejo de forma rápida, segura y a bajo costo; lo cual hace conveniente impulsar esta iniciativa, para que cumpla sus objetivos en beneficio de la población de la región.
- IX. Que resulta urgente el tratamiento de la Variabilidad Climática, que asociada al Cambio Climático y al Fenómeno del Niño ha incrementado la vulnerabilidad en toda la región lo cual impacta negativamente en la población, la economía y los esfuerzos de desarrollo, con énfasis en el Corredor Seco, y que se pronostica una tendencia del aumento en frecuencia e intensidad de múltiples eventos meteorológicos, tales como sequías, canículas prolongadas, inundaciones e incendios forestales principalmente. Estas amenazas han perjudicado diversos sectores como el energético, agropecuario, pesca, forestal, salud, agua potable y saneamiento y exportaciones, entre otros.
- X. Que de conformidad con el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana, deben garantizar la publicidad de sus resoluciones para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la integración y con ello contribuir a la modernización y fortalecimiento de la Institucionalidad del Sistema. 
- XI. Que el 27 de junio del 2014, en la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, se reiteró la importancia del proceso de reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública, (ICAP). 
- XII. Que el 27 de junio del 2014, en el marco de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, celebrada en Punta Cana, República Dominicana, los mandatarios sostuvieron un encuentro con empresarios de la región. 
- XIII. Que el 25 de junio de 2014, en la Reunión Ordinaria del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), celebrada en Punta Cana, República Dominicana, se aprobó la Resolución 01-2014, "Promoción de la transformación del sector agropecuario para aprovechar las oportunidades del mercado europeo". 
- XIV. Que el 27 de junio de 2014, en la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, se instruyó a continuar profundizando las relaciones institucionales y de cooperación con las Secretarías de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). 







## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

- XV. Que con base en el Acuerdo tomado en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) del 27 de junio de 2014: "Instruir a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) que coordine con las máximas autoridades nacionales y las instancias regionales vinculadas al desarrollo de la Sociedad de la Información de la Región, la elaboración de una Estrategia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, que contenga una hoja de ruta para su implementación; y que proporcione, a los Estados miembros, un entorno facilitador para avanzar de manera coordinada, en la implementación de iniciativas regionales, donde el diálogo y el intercambio de experiencias aceleren la construcción de la sociedad de la información de la región, con beneficios tangibles para la población centroamericana."

### ACORDAMOS:

1. Respalda la Resolución Especial adoptada por el Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA del 12 de septiembre de 2014, sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y reiterar nuestra demanda de que la Agenda de Desarrollo Post 2015 se centre en el ser humano, de tal forma que permita enfrentar las causas estructurales de la pobreza y la exclusión y que promueva el crecimiento económico sostenible e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la dignidad del ser humano.

Asimismo, destacar la importancia de la consolidación de un nuevo marco de cooperación y financiamiento para el desarrollo sostenible, de cara al escenario Post 2015 y de la participación activa de nuestros países en la III Conferencia internacional sobre financiamiento al Desarrollo, prevista para julio de 2015 en Addis Abeba, Etiopía a fin de promover áreas prioritarias para la región como son la erradicación de la pobreza, la cooperación para el desarrollo sostenible, la seguridad democrática, y el crecimiento económico inclusivo para reducir la desigualdad.

Reafirmar la importancia del posicionamiento regional como eslabón para impulsar un compromiso internacional para un nuevo marco de cooperación y financiamiento renovado, fortalecido y eficaz, haciendo énfasis en la urgente implementación de todos los compromisos asumidos por los países desarrollados en materia de asistencia al desarrollo, y subrayando la importancia para el logro de los próximos objetivos de desarrollo sostenible y de la agenda de desarrollo posterior al 2015.

2. Reconocer el interés de seguir avanzando en el tema de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, el cual fue abordado en ocasión de la XLIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana del 27 de junio de 2014, en Punta Cana, República Dominicana.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Reconocer los avances de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, que contiene acciones de mediano y largo plazo orientadas al desarrollo productivo, inversión en capital humano, seguridad ciudadana y acceso a la justicia; y fortalecimiento de las instituciones locales; con el objeto de atender las causas estructurales de la inmigración irregular. Asimismo, exhortar a la Comunidad Internacional, Organismos Internacionales y al sector privado apoyar las diferentes iniciativas que contribuyen a atender las causas estructurales de la migración irregular.

Expresar satisfacción por el apoyo brindado por parte de la Comunidad Internacional a la Resolución "Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes", presentada por El Salvador, Guatemala y Honduras en la III Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas la cual fue adoptada por consenso el 25 de septiembre de 2014.

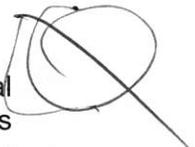
3. Aprobar la Política Regional de Salud del SICA e instruir a la institucionalidad del SICA, al COMISCA y su Secretaría Ejecutiva, para que en coordinación con la SG-SICA establezcan los mecanismos necesarios para su implementación.
4. Expresar nuestra complacencia por la realización de la Mesa de Cooperantes del SICA y el Segundo Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional como una expresión de transparencia en la administración de los recursos y el compromiso con nuestros pueblos y la comunidad internacional, e instar a las Cancillerías de los países del SICA y la institucionalidad regional a continuar promoviendo la agenda de Eficacia de la Cooperación Regional.
5. Instruir al Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) para que, en coordinación con los entes supervisores de los sistemas financieros de los países de la región, elabore un proyecto de tratado relativo a la estabilidad e integración financiera regional, que sea puesto a consideración de los Estados Miembros del SICA, para los Estados que lo suscriban y aprueben, conforme a los trámites constitucionales correspondientes.
6. Instar a la institucionalidad del SICA, a los Estados parte y a las entidades financieras de la región para que, en la medida de lo posible, en sus transacciones financieras intrarregionales, hagan uso del Sistema de Interconexión de Pagos (SIP) instrumentado por el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).
7. Instruir a la Secretaría Ejecutiva del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (SE-CEPREDENAC), para que, en coordinación con la Secretaría General del SICA (SG-SICA), con el apoyo de las Secretarías Técnicas e institucionalidad especializada del Sistema, propongan un enfoque integral de las múltiples medidas sectoriales y elaboren los Lineamientos Estratégicos para la Gestión del Riesgo Asociado a la Variabilidad y al Cambio Climático en la Región, que sirvan de orientación para que los países implementen medidas y mejores prácticas de mitigación y de adaptación a nivel local y nacional; exhortando a la comunidad internacional a continuar complementando los esfuerzos que ya realizan los países centroamericanos alrededor de estos recurrentes desafíos, que muchas veces exceden sus capacidades.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

8. Instruir a la Institucionalidad del Sistema vinculada con el cambio climático, a participar activamente en el proceso de construcción de la propuesta de la Región SICA en la COP 21 a desarrollarse en París, que será liderado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
9. Reconocer la Cumbre sobre el Cambio Climático COP 20 que se celebró en Lima, Perú, cuyo objetivo principal es de la "neutralidad climática", a fin de trazar una ruta para volver al nivel de emisiones contaminantes previo a la época de la revolución industrial.
10. Instruir a los Ministros competentes, a elaborar una hoja de ruta que contemple tiempos, plazos y responsables para los trabajos conducentes al establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de conformidad con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Para ello, instruimos a todas las Autoridades que ejercen funciones vinculadas con el intercambio comercial que, bajo el liderazgo y coordinación de los Ministros responsables de la integración económica regional, aceleren los trabajos conducentes para ese fin, enfatizando en la facilitación del comercio, la armonización de los procedimientos aduaneros, la eliminación de barreras no arancelarias al comercio regional, tales como las relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias y a regulaciones de carácter técnico.

Recibir con beneplácito el compromiso de la República de Honduras y Guatemala, para concretar la Unión Aduanera entre ambas naciones para el año de 2015.

11. Recibir el informe de avance presentado por el Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (COMIECO) sobre la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad. Agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por el apoyo brindado en estas iniciativas. 
12. En atención al cumplimiento del artículo 17 del Protocolo de Tegucigalpa, instruir al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), atender las reuniones intersectoriales que sean convocadas regularmente por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para conocer y discutir los avances del proceso de integración económica y las propuestas y alternativas, con el fin de permitir el debido funcionamiento del proceso de integración regional, y especialmente, el proceso de integración económica.   

13. Instruir al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) y al Consejo de Ministros de Finanzas y/o Hacienda (COSEFIN), para que bajo la coordinación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se continúen realizando acciones tendentes a dar una efectiva respuesta a las solicitudes planteadas por el sector privado de la región. Además, instruir a SIECA y la Secretaría Ejecutiva de COSEFIN, coordinarse con la SG-SICA y la próxima Presidencia Pro Témpace para que aseguren el cumplimiento de estos compromisos.   

14. Manifestar nuestra satisfacción de que el Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional (CDMER), a cargo de definir la política y coordinación regional en materia de electricidad, la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), el Ente 





## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Regulador Regional y el Ente Operador Regional (OR), han establecido una estrecha coordinación interinstitucional, lo que fortalece el proceso de desarrollo y consolidación del mercado eléctrico regional.

Asimismo, instruimos a estos organismos regionales redoblar sus esfuerzos en diseñar e implementar mecanismos que promuevan las transacciones firmes de mediano y largo plazo, además de las transacciones de oportunidad, nueva capacidad en plantas de generación basadas en energías renovables, limpias y de mínimo costo, contribuyendo a la seguridad del suministro confiable y de calidad de la energía eléctrica. Adicionalmente, les instruimos proponer esquemas viables, que permitan ampliar las transacciones de potencia y energía extra-regionales.

15. Respalda la Resolución 01 – 2014 “Promoción de la transformación del sector agropecuario para aprovechar las oportunidades del mercado europeo”, adoptada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) e instruir al mismo para que en coordinación con los Consejos Ministeriales e Instituciones relacionadas con la temática, realicen las acciones necesarias para formular y ejecutar el Programa Regional para promover la transformación del sector agropecuario.
16. Acoger con beneplácito la resolución A/RES/68/237, aprobada por consenso en la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se decidió “proclamar el Decenio Internacional de los Afrodescendientes”, con el tema “Afrodescendientes, justicia y desarrollo”, e instruir a la SG-SICA, para que en coordinación con el Consejo de Educación y Cultura Centroamericano (CECC), el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y otros consejos ministeriales correspondientes, formulen un Programa de Acción que desarrolle políticas públicas y estrategias regionales, con incidencia en el Territorio Afín Garífuna Centroamericano y otras zonas de la región, que garantice el desarrollo social, económico, cultural y político de las poblaciones de ascendencia africana, con el compromiso de que celebren una reunión extraordinaria en el año 2015.
17. Impulsar la modernización de los servicios postales a nivel regional, generando sinergias y economías de escala que garanticen la integración y la mejora continua de la calidad y aplicación de las tecnologías de información en los procesos administrativos, operativos, financieros y legales de los servicios postales; para tal efecto, se instruye a la Asociación Postal de Centro América y República Dominicana (APCA-RD) a realizar todas las acciones para hacer efectiva dicha modernización.
18. Reconocer el carácter estratégico de la relación SICA-CARICOM-AEC, así como la necesidad de avanzar de manera significativa en la revisión, actualización y puesta en marcha del Plan de Acción especialmente en las áreas de medio ambiente, cambio climático, la promoción de intercambios empresariales y comerciales, la conectividad en el transporte marítimo y la articulación del mecanismo de coordinación política y en la coordinación en temas de seguridad regional.
19. Expresar nuestra satisfacción por el lanzamiento de la Gaceta Oficial Digital del SICA, la cual será de beneficio para la publicidad de los actos normativos del



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Sistema de la Integración Centroamericana, en cumplimiento al artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa.

20. Celebrar la realización de la Primera Reunión de la Comisión Mixta entre Centroamérica y la Unión Europea bajo el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC 2003) que tuvo lugar en la ciudad de Tegucigalpa el 17 de octubre de 2014, liderada por la República de Honduras; y aprobar que la vocería de esta Comisión Mixta sea ejercida por la República de Guatemala, durante el primer semestre de 2015.”
21. Instruir a las entidades regionales correspondientes para que en coordinación de la Secretaría General del SICA (SG-SICA), identifiquen los proyectos que formarán parte del Programa Indicativo Multianual Regional 2014-2020.
22. Saludar la incorporación de la República de Turquía como Observador Extra Regional del Sistema de la Integración Centroamericana, e instruir a la SG-SICA a que realice las gestiones necesarias para formalizar los respectivos acuerdos de admisión.
23. Saludar la firma del Acuerdo de Admisión del Estado de Qatar como Observador Extra Regional del Sistema de la Integración Centroamericana, promoviendo la integración y la cooperación para el desarrollo sostenible en los ámbitos económico, tecnológico, científico, ambiental y humano de la región con dicho Estado.
24. Reconocer los importantes esfuerzos realizados a la fecha para la elaboración de la Estrategia Regional Digital para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en el SICA y su correspondiente hoja de ruta para su implementación, en cumplimiento a los acuerdos de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA. A la vez, instruir a la SG-SICA a determinar la instancia regional que acompañará la implementación de esta Estrategia, que deberá ser presentada y aprobada en el próximo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
25. Reconocer los avances en el proceso de reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) que ha iniciado con la conformación de su Junta Directiva y el nombramiento de un nuevo Director, el 31 de octubre de 2014.
26. Reconocer el avance del fortalecimiento de las reuniones bilaterales entre Guatemala y Belize y congratularles por la firma de trece acuerdos de beneficio para las poblaciones de ambos países. Así mismo, instar a ambos países a continuar el proceso para asegurar someter ante la Corte Internacional de Justicia, el diferendo territorial, insular y marítimo entre ambas partes.
27. Destacar las gestiones que a nivel interno lleva a cabo la República Dominicana con la finalidad de iniciar el proceso de incorporación a la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM).



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

28. Respalda al Gobierno de la República de Panamá para la celebración de la Séptima Cumbre de las Américas, a realizarse el 10 y 11 de abril de 2015, cuyo propósito es congregar a todos los países participantes en este mecanismo de diálogo con miras a contribuir a su fortalecimiento; así como enfrentar los nuevos cambios y retos de la región.
29. Destacar la importancia de la celebración de la XVI Reunión de Comisión Mixta de Cooperación entre Países del Istmo Centroamericano y la República de China (Taiwán), en Placencia, Belize. A su vez reconocer el compromiso de la República de China (Taiwán) por el apoyo a la población de los países beneficiarios por medio del fortalecimiento de la integración centroamericana.
30. Reconocer los esfuerzos que realiza la región para resolver el tema de la situación migratoria irregular en su territorio, reforzando los principios de paz, democracia, soberanía y libertad.

### AGRADECEMOS:

Al Pueblo y Gobierno de Belize por su liderazgo e importantes contribuciones al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y por su efectiva coordinación durante su Presidencia Pro Tempore del SICA, así como por la hospitalidad y atenciones brindadas en este período; así mismo, instamos a la próxima Presidencia Pro Tempore que asumirá el Ilustrado Gobierno de la República de Guatemala, a dar continuidad a la agenda y prioridades que se han venido desarrollando en el marco del SICA.

17 de diciembre de 2014, Placencia, Belize.



**Dean Oliver Barrow**

Primer Ministro  
de Belize



**Otto Fernando Pérez Molina**

Presidente de la República  
de Guatemala



**Juan Orlando Hernández Alvarado**

Presidente de la República  
de Honduras



**Juan Carlos Varela Rodríguez**

Presidente de la República  
de Panamá



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

**Danilo Medina Sánchez**  
Presidente de la  
República Dominicana

  
**Helio Fallas Venegas**  
Primer Vicepresidente de la  
República de Costa Rica

  
**Hugo Martínez**  
Ministro de Relaciones Exteriores de la  
República de El Salvador

  
**Orlando Solórzano**  
Ministro de Fomento, Industria y Comercio  
de la República de Nicaragua

## **COMUNICADO CONJUNTO DE LAS PRESIDENTAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR**

La Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, la Presidenta de la República Federativa del Brasil, Dilma Rousseff; el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma; el Presidente de la República del Paraguay, Horacio Cartes Jara; el Presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica Cordano; y el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, reunidos en Paraná, el día 17 de diciembre de 2014, en ocasión de la XLVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común:

1. Saludaron la participación de Líbano, México y Túnez como invitados especiales, representados por el Canciller de la República del Líbano Gebran Bassil, y los Embajadores de México, Fernando Jorge Castro Trenti y de Túnez, Hichem Bayouhd.
2. Saludaron la participación de la Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan; del Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Antonio Prado; del Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Pablo Guzmán Laugier; del Representante de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Argentina, Rubén Ramírez Lescano; y del Gerente del Departamento de Países del Cono Sur del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), José Luis Lupo.
3. Se congratularon por los procesos electorales llevados a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay, y saludaron a los Presidentes electos Evo Morales Ayma, Dilma Rousseff y Tabaré Vázquez Rosas, expresándoles sus mayores deseos de éxitos en las gestiones.
4. Reiteraron su firme compromiso con el MERCOSUR, destacando que sus objetivos deben orientarse a profundizar la integración y el desarrollo de los pueblos, la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

5. Ratificaron su determinación de fortalecer la dimensión social y ciudadana de la integración, resaltando la importancia de los trabajos que se desarrollan en los distintos foros para garantizar la generación de empleo y el crecimiento económico con justicia e inclusión social.
6. Manifestaron la necesidad de continuar impulsando iniciativas y acciones que conduzcan a avanzar en la complementariedad de las estructuras productivas de los Estados Partes, lo cual permitirá fortalecer el modelo regional de desarrollo económico inclusivo y ayudará a mejorar las condiciones de competitividad de los diferentes sectores.
7. Tomaron nota, con satisfacción, del informe de actividades semestrales del Alto Representante General del MERCOSUR al Consejo del Mercado Común. Reconocieron su papel en la organización y realización de la misión de acompañamiento electoral a Bolivia y en su participación en la II Conferencia sobre Países en Desarrollo sin Litoral. Asimismo, destacaron sus contribuciones para el fortalecimiento de los trabajos en materia de integración productiva y la realización de encuentros sectoriales en el Centro de Asociatividad Empresarial de Montevideo.
8. Manifestaron su reconocimiento a los avances logrados en el proceso de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR, durante la Presidencia *Pro Témpore* Argentina e instaron a continuar los esfuerzos para avanzar en este objetivo. En ese sentido, agradecieron los trabajos llevados a cabo por la Delegación de Bolivia que han permitido un desempeño exitoso en las instancias de trabajo.  
Acordaron volver a analizar la propuesta presentada por la Republica de Paraguay y pronunciarse hasta el mes de marzo de 2015, para culminar el proceso de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR.
9. Celebraron la designación del Dr. Paulo Abrão Pires Jr. como Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDDHH), expresando su confianza en que su nombramiento reforzará el compromiso de los Estados Partes en la consolidación de dicho órgano.

Agradecieron al Secretario Ejecutivo saliente, Dr. Víctor Abramovich, por su abnegada labor en pos de la jerarquización de los Derechos Humanos como uno de los ejes fundamentales de la integración regional.

10. Recibieron con beneplácito las iniciativas de la PPTA para consolidar a la integración productiva en el MERCOSUR y se congratularon por la aprobación del primer Programa de Integración Productiva Sectorial del MERCOSUR para la industria del sector de Juguetes y del Reglamento del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR.

Coincidieron, asimismo, en la importancia de que las iniciativas de Integración Productiva estén acompañadas por medidas destinadas a facilitar el comercio de intrazona como prioridades estratégicas para el MERCOSUR.

Destacaron los trabajos desarrollados por el Proyecto “Integración Productiva Sectorial y Territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva”, agradeciendo el apoyo recibido por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Asimismo, se congratularon por la aprobación de un nuevo proyecto de cooperación, a ser presentado a la AECID durante el primer semestre del año próximo, que permitirá dar continuidad a lo actuado y profundizar su alcance.

Celebraron la inauguración del Centro de Asociatividad Empresarial de Montevideo y la realización de dos encuentros sectoriales de integración productiva dirigidos a identificar e implementar proyectos, con la participación de nueve sectores productivos de los Estados Partes y el acompañamiento del Alto Representante General del MERCOSUR, Dr. Ivan Ramalho.

11. Subrayaron la importancia estratégica del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) como herramienta para combatir las asimetrías, fomentar la convergencia estructural y la integración productiva de los países del bloque, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social y el bienestar de los pueblos, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Asimismo, se congratularon por la aprobación de la nueva versión del proyecto financiado con recursos

del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR "Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción 2° Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N° 9", a ser ejecutado por la República del Paraguay.

12. Saludaron la aprobación del Segundo Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR 2015-2019 aprobado por la LI Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECYT) el 11 de noviembre en Buenos Aires, documento estratégico que persigue la construcción de un espacio MERCOSUR de Ciencia, Tecnología e Innovación para promover la integración de las capacidades existentes en el bloque en función de problemas y prioridades comunes y favorecer el desarrollo científico y tecnológico sustentable que permita la complementación productiva y la disminución de las desigualdades sociales de cada Estado Parte.

13. Tomaron nota de la instrucción del Consejo del Mercado Común a los efectos de priorizar el tratamiento de las propuestas de Regímenes Económicos Especiales presentadas por Paraguay, y demás normas comerciales objeto del punto 2.1. de la Agenda del XLIV GMC Extraordinario, con vista a encontrar una solución antes del final de la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil. En este contexto, destacaron la prórroga de aquellos Regímenes que así lo requerían.

14. Destacaron la importancia del Plan de Trabajo del Subgrupo N° 7 "Industria" de impulsar acciones concretas con vistas al desarrollo de proveedores a nivel regional, a efectos de buscar alternativas competitivas a las importaciones de extrazona en los sectores de Bienes de Capital para la Industria de Gas y Petróleo, Maquinaria Agrícola, Minería, y Autopartes.

15. Resaltaron los avances de los trabajos de las Aduanas en el "Programa Piloto Intra-MERCOSUR de Seguridad Aduanera en la Cadena de Suministro de Bienes", que permitieron concretar dos acuerdos para su implementación a nivel bilateral entre Brasil y Uruguay y entre Argentina y Uruguay. Este Programa propicia la generación de confianza mutua entre las Aduanas para lograr procedimientos de control aduanero más eficaces, ágiles y simples con miras a implementar, en un futuro, Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.

Asimismo, recibieron con satisfacción, también, las tareas conjuntas de las Aduanas en la implementación, a nivel regional, del Sistema SINTIA (Informatización del Tránsito Internacional Aduanero), del precinto electrónico y el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo Aduanero en el MERCOSUR.

16. Saludaron el lanzamiento del Curso MERCOSUR *online* de Defensa del Consumidor, y la pronta realización de las pruebas piloto del Sistema Interamericano de Alertas Rápidas (SIAR) de la Organización de Estados Americanos, implementando, de ese modo, el procedimiento de alerta y retiro de productos y servicios considerados potencialmente nocivos o peligrosos (Recall).

Tomaron nota del Programa Precios Cuidados y del nuevo Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo aplicados por la República Argentina en defensa del consumidor.

17. Saludaron los trabajos del Grupo de Cooperación Internacional (GCI) dirigidos a la actualización del acervo normativo de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR, cuya base son los principios que guían la Cooperación Sur-Sur como la solidaridad, horizontalidad, no condicionalidad, consenso, y beneficio mutuo, en particular de sus estrategias intra y extra-bloque.

Resaltaron, también, la firma del Memorando de Entendimiento entre MERCOSUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que permitirá desarrollar un programa conjunto de cooperación técnica en áreas de mutuo interés.

Recibieron con beneplácito la aprobación del proyecto “Apoyo a la Implementación de la Política de Igualdad de Género en el MERCOSUR” de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), a ser presentado ante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Asimismo, se congratularon por la suscripción del Acuerdo por Notas Reversales con la República Federal de Alemania que permitirá el inicio de un proyecto de cooperación en el marco del SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”.

18. Saludaron la Reunión Informativa Ministerial del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, realizada el pasado 1 de noviembre, en Cartagena de Indias, Colombia, que dio

oportunidad a un intercambio de experiencias sobre el desarrollo de la integración que llevan adelante ambos bloques.

Asimismo, tomaron nota del Seminario “Diálogo sobre Integración Regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR”, realizado el 24 de noviembre en Santiago de Chile.

19. Se congratularon por la realización de las reuniones de las Comisiones Administradoras de los Acuerdos de Complementación Económica N° 35 (MERCOSUR – Chile), N° 36 (MERCOSUR – Bolivia) y N° 59 (cuyas Partes Signatarias son Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), así como por los avances allí alcanzados, que permitieron al MERCOSUR su retorno, en el plano del relacionamiento intra-regional, a su plenitud institucional. Asimismo, recordaron la importancia de la pronta realización de una reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo de Complementación Económica N° 58 (MERCOSUR - Perú).

20. Destacaron la importancia de la presentación ante la Secretaría General de SICA el 17 de diciembre de una propuesta para suscribir un Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) que contempla un Mecanismo de Diálogo Político, Cooperación y Comercio e Inversiones, y enfatizaron que dicho Acuerdo contribuirá a fortalecer la integración regional latinoamericana.

21. Reiteraron su disposición de concretar el establecimiento de la Zona Económica Complementaria entre los Estados Partes del MERCOSUR, los Países Miembros de la ALBA – TCP y CARICOM. En ese sentido, esperan de esas instituciones una clara indicación respecto de las áreas de interés común para consideración.

22. Expresaron su satisfacción por la suscripción del Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la República del Líbano con la presencia del Sr. Canciller libanés Gebran Bassil, con el objetivo de promover y fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre ambas Partes, por medio del mecanismo institucional previsto en el instrumento suscripto.

23. Saludaron la suscripción del Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República Tunecina, con la presencia del Embajador Hichem Bayoudh, a fin de renovar e impulsar el

desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre ambas Partes, a través del mecanismo institucional previsto en dicho Acuerdo.

24. Resaltaron el provechoso trabajo desarrollado por el MERCOSUR y la Comisión Económica Euroasiática y se congratularon ante los consensos alcanzados sobre el texto del Memorándum de Cooperación en Materia Económica y Comercial que será suscripto una vez que entre en vigor la Unión Económica Euroasiática, a partir del 1 de enero de 2015.

25. Ratificaron su interés en lograr un Acuerdo con la Unión Europea ambicioso, equilibrado y mutuamente beneficioso. En ese sentido, reiteraron su disposición en establecer una fecha para el intercambio de las respectivas ofertas de acceso a mercados de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales una vez que la Unión Europea concluya sus consultas internas necesarias para la presentación de su oferta.

26. Destacaron los avances registrados en los trabajos para implementar la Certificación de Origen Digital (COD) según los términos establecidos en la Resolución 386 del Comité de Representantes de la ALADI e instaron a que se realicen los mayores esfuerzos para que, a la brevedad posible, la COD sea aplicada en el comercio regional.

27. Se congratularon por los avances alcanzados en diversas materias en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y ratificaron su compromiso de seguir articulando acciones con dichos procesos de integración con miras a continuar fortaleciendo el rol de la región latinoamericana y caribeña en el escenario internacional.

Se congratularon, también, con la reciente inauguración de la nueva sede oficial de la UNASUR “Néstor Kirchner”, en la ciudad de Quito.

Manifestaron sus deseos de éxito a la República Oriental del Uruguay en el ejercicio de la Presidencia *Pro Témpore* de UNASUR, recientemente asumida, y expresaron su apoyo a los trabajos a desarrollar durante su gestión en pos de fortalecer el proceso de integración sudamericana, en particular los esfuerzos tendientes a la búsqueda de complementación y articulación con otros mecanismos regionales y subregionales de integración.

Saludaron la elección del ex Presidente Ernesto Samper como Secretario General de la UNASUR, expresando su confianza en que la gestión consolidará el fortalecimiento de la unidad suramericana.

Asimismo, manifestaron sus deseos de éxito a la República del Ecuador que asumirá el próximo mes de enero de 2015 el ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* de la CELAC, en ocasión de la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC.

28. Saludaron el X Aniversario de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) y los logros alcanzados por este esquema de integración para el desarrollo y el bienestar de los pueblos con base en los principios de solidaridad, complementariedad, justicia y cooperación.

29. Destacaron la conformación de los órganos de gobierno del Banco del Sur, lo que significa un impulso importante para la puesta en marcha, a la brevedad, de dicha entidad.

30. Ratificaron su apoyo a la Resolución AG/68/304(2014) de la ONU, que acordó establecer reglas para un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de deuda soberana, y se congratularon por las modalidades aprobadas el 5 de diciembre. Asimismo, manifestaron su satisfacción por el apoyo recibido en otros foros internacionales, como el G20, la OEA, la Cumbre Iberoamericana y la ALADI, para avanzar en esta cuestión que compromete la estabilidad financiera y el crecimiento y desarrollo de los países.

Coincidieron en que el accionar de los fondos especulativos pone en riesgo y puede impedir los procesos de reestructuración de deuda.

31. Ratificaron la necesidad de avanzar con las negociaciones de la Ronda de Doha acordando instrumentos en materia de trato especial y diferenciado, así como el respeto al principio de reciprocidad menos que plena, que aseguren el establecimiento de un sistema multilateral de comercio más justo y equilibrado, que potencie las posibilidades de industrialización y generación de empleo de los países en desarrollo. Reiteraron la prioridad de continuar con el proceso de reforma de las políticas agrícolas, eliminando todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas, y la necesidad de establecer disciplinas para las subvenciones a la pesca.

32. Expresaron preocupación por la lenta y despareja recuperación de la economía global, lo que genera efectos de derrame negativos, que afectan especialmente a los países en desarrollo. Reconocieron que persisten riesgos de acentuar las asimetrías y la exclusión social, y de generar tensiones geopolíticas e inestabilidades en los mercados financieros. En ese sentido, coincidieron en la importancia de asegurar que las políticas macroeconómicas de los Estados Partes sean adecuadas para apoyar el crecimiento, fortalecer la demanda y promover el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones económica, social y ambiental en el marco de las políticas de desarrollo de cada país.

33. Resaltaron la importancia de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países en Desarrollo sin Litoral celebrada en Viena, entre el 3 y 5 de noviembre, destacando la participación de Bolivia y Paraguay, y manifestaron la relevancia de la adopción de mecanismos efectivos para superar las dificultades que enfrenta el Paraguay como país en desarrollo sin litoral.

34. Felicitaron al “Grupo Ad Hoc para la elaboración e implementación de la Patente MERCOSUR” por la aprobación del modelo único de chapa patente o placa de identificación única y obligatoria para todos los vehículos de los Estados Partes que sean registrados por primera vez a partir del 1 de enero de 2016. Al respecto, resaltaron la importancia de la patente única para la consolidación progresiva del proceso de integración, facilitando las actividades productivas y combatiendo, al mismo tiempo, los delitos transfronterizos. Asimismo, reconocieron la relevancia de la implementación de un Sistema de Consultas sobre vehículos del MERCOSUR para avanzar en la lucha contra los delitos de robo de vehículos, la trata de personas y el narcotráfico, entre otros delitos transfronterizos.

35. Ratificaron la necesidad de que los Gobiernos participen activamente, junto a las múltiples partes interesadas, en el proceso de transición que se está llevando adelante con relación a la gobernanza de Internet a nivel mundial. En tal sentido, reafirmaron el compromiso de promover una Internet libre, abierta, interoperable, neutral y para todas y todos los habitantes, con el propósito de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona y orientada al desarrollo. Manifestaron su interés en la pronta convocatoria de la I Reunión de Autoridades sobre Privacidad y Seguridad de la Información e Infraestructura Tecnológica del MERCOSUR (RAPRISIT).

Asimismo, reiteraron la necesidad de promover, en las instancias multilaterales pertinentes, posiciones comunes relacionadas con la adopción de normas relativas a la gobernanza de Internet, con énfasis en los aspectos de seguridad cibernética, en particular para preservar la soberanía de los Estados y la privacidad de los individuos.

36. Resaltaron la importancia de continuar fomentando el uso de los biocombustibles, especialmente la utilización de la biomasa sólida y el aprovechamiento de residuos para la generación de energía y destacaron la creciente relevancia que tiene la cuantificación de la bioenergía.

37. Reconocieron a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, como la instancia multilateral para la negociación en esta esfera y la imperiosa necesidad del respeto a sus principios, en particular, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y la equidad, congratularon la realización de la XX Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 20) y de la Décima Conferencia de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP 10), que tuvieron lugar en Lima del 1 al 12 de diciembre pasado y reafirmaron su compromiso de continuar trabajando de modo constructivo a partir de los acuerdos alcanzados en este ámbito, reconociendo que el cambio climático representa un desafío ineludible para el desarrollo sostenible.

38. Reiteraron la importancia de promover la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos y riquezas naturales que se encuentran localizados en sus territorios nacionales.

39. En tal sentido, se comprometieron a realizar, a la brevedad posible, durante la Presidencia *Pro Témpore* del MERCOSUR de la República Federativa de Brasil, una reunión especial de alto nivel de Ministros de Relaciones Exteriores y Autoridades Responsables, a fin de conocer los detalles del proceso y diseñar una estrategia conjunta del MERCOSUR en la construcción de un acuerdo en ocasión a la XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático a celebrarse en París en el año 2015.

40. Saludaron los avances realizados por los Órganos Socio-laborales del MERCOSUR tendientes a la próxima suscripción de una Declaración de los Ministros de Trabajo sobre

la Trata Laboral. Recordaron que este es un fenómeno sumamente complejo que afecta particularmente a la región, cuyo abordaje requiere de una coordinación de políticas interministeriales.

41. Tomaron conocimiento de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR el 14 de noviembre en Buenos Aires. Especialmente resaltaron el interés de los Ministros en fortalecer el desarrollo de los Programas de Sangre de la Comisión Intergubernamental de Sangre y Hemoderivados del MERCOSUR impulsando, a través de Acuerdos, estrategias conjuntas para la producción de medicamentos derivados del plasma excedente de transfusiones en los Estados Partes y en la región.

Asimismo, destacaron la decisión de los Ministros de Salud de crear la “Red MERCOSUR de Cooperación y Tutorías para el desarrollo de Equipos de Trasplante y Formación de Recursos Humanos en Donación y Trasplante” en el ámbito de la Comisión Intergubernamental de Donación y Trasplantes.

Recibieron con beneplácito, que los Ministros de Salud hayan acordado aprobar el Compromiso de Suscripción a las Metas 90-90-90 del Control de la Epidemia del VIH/Sida para el año 2020 en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

42. Saludaron a la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) con motivo de cumplirse 10 años desde su creación, destacando la importancia que tiene para el MERCOSUR la constitución de ámbitos de articulación entre los Estados Partes, los movimientos sociales, los agricultores y las estructuras propias del sistema de integración. Al mismo tiempo, se congratularon por las actividades desarrolladas durante todo el 2014, declarado Año de la Agricultura Familiar.

43. Tomaron conocimiento de los trabajos desarrollados durante la XXV Reunión Especializada de Comunicación Social del MERCOSUR (RECS) y se congratularon de la aprobación de los “Lineamientos de la política comunicacional del MERCOSUR” cuya aplicación otorgará una mayor visibilidad y conocimiento del proceso de integración en la opinión pública.

Asimismo, manifestaron su interés por avanzar con la creación de la Unidad Técnica de Comunicación e Información del MERCOSUR.

44. Destacaron la tarea realizada por la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM) en la edición de la Selección de piezas Audiovisuales de Patrimonio Audiovisual del MERCOSUR - Integrando Miradas - con cuatro obras restauradas y más de 600 minutos digitalizados.

Asimismo, saludaron la entrega de la primera edición del Premio a la Mejor Película MERCOSUR durante el 29º Festival Internacional de Cine de Mar del Plata, que servirá para fomentar la circulación de contenidos propios en la región.

45. Destacaron la importancia de promover y consolidar la constitución de cooperativas del MERCOSUR, así como la de alentar y facilitar el desarrollo de grupos cooperativos.

46. Se congratularon por la presentación de una nueva edición actualizada de la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que contará con un vínculo de acceso en el sitio Web de la Secretaría del MERCOSUR y un folleto tríptico para facilitar su más amplia difusión.

La Cartilla recopila el importante conjunto de normas, que han sido aprobadas por el MERCOSUR, vinculadas con la vida diaria de las ciudadanas y los ciudadanos de los Estados Partes y Asociados, permitiendo conocer así los derechos y obligaciones que los afectan directamente, tanto en sus relaciones con organismos públicos como con agentes privados.

47. Se congratularon por la realización del "I Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social en el MERCOSUR" organizado por la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS) en la ciudad de Corrientes, Argentina, los días 24 y 25 de noviembre, el cual permitió consolidar, fortalecer y visibilizar los espacios y mecanismos de participación social en el MERCOSUR, así como difundir el acervo de las conquistas del bloque en sus diversas dimensiones.

48. Confirmaron una vez más el compromiso de los países del MERCOSUR con la Institución del Refugio y la protección de los refugiados y tomaron nota de la Declaración y del Plan de Acción de Brasil, en el contexto de la Reunión Ministerial de Cartagena+30, así como de su proceso preparatorio, y remarcaron que el éxito de la Conferencia y el carácter innovador de los documentos aprobados refuerzan el papel de vanguardia

ejercido por la región en el campo de la protección internacional a los refugiados, desplazados internos y apátridas. Asimismo, felicitaron a Argentina, Brasil y Uruguay por sus programas de asistencia a refugiados sirios.

Congratularon también otras iniciativas tales como los programas de visas humanitarias puestos en marcha en Argentina y en Brasil, así como el programa de becas mediante el cual jóvenes palestinos realizan estudios universitarios de medicina en Venezuela.

49. Reafirmaron su compromiso con la defensa y protección de los derechos de las personas migrantes y sus familiares, en concordancia con el Acuerdo de Residencia MERCOSUR. En dicho marco, felicitaron los esfuerzos realizados por los países para profundizar el acceso a los derechos de las personas migrantes y sus familiares, tal como la aprobación en Uruguay de la Ley N° 19.254, la cual facilita la residencia definitiva en el Uruguay de los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, así como de los familiares de uruguayos de origen extranjero.

50. Manifiestan su profundo rechazo a la reciente aprobación, por el Congreso de Estados Unidos de América, del Proyecto de Ley que aplica sanciones al Pueblo y Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, reiteran que medidas unilaterales de esa naturaleza vulneran el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y en nada contribuyen a la estabilidad y a la tranquilidad social en la región.

51. Recibieron con beneplácito el trabajo realizado por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) durante este semestre y los avances alcanzados en materia de Integración Productiva con el Plan de Vinculación de *Clusters* Productivos y Ciudadanía Regional con la Unidad de Apoyo a la Participación Social, reconociendo la importancia del protagonismo de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos en la Integración Regional.

52. Celebraron la realización de la XVII Cumbre Social del MERCOSUR que contó con la participación activa de representantes de movimientos y organizaciones sociales del bloque, incrementando el protagonismo popular en la unidad regional. Asimismo, expresaron la importancia de fortalecer el intercambio de saberes y experiencias de

nuestras comunidades a través de la construcción de propuestas para contribuir al desarrollo de la integración regional.

53. Saludaron la convocatoria del Estado Plurinacional de Bolivia al Encuentro Mundial de Movimientos Sociales por la salvación de la Madre Tierra, para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, que tendrá lugar en dicho país en el 2015.

54. Saludaron la realización del IV Foro Empresarial del MERCOSUR celebrado el pasado 12 de diciembre en Buenos Aires, plataforma que tiene como principal objetivo congrega a la comunidad empresarial y reflexionar conjuntamente con los gobiernos y las empresas públicas sobre el futuro del proceso de integración en la región.

Reconocieron la importancia de los tres ejes temáticos estratégicos seleccionados para el IV Foro: i) energía, ii) integración productiva y iii) software, tecnología y comunicaciones. Destacaron la participación activa de los Estados en el proceso de desarrollo económico con inclusión social por el que atraviesa la región.

Asimismo, recibieron el informe de los resultados del debate realizado en el Foro y valoraron el aporte directo de la comunidad empresarial, los cuales contribuirán con los esfuerzos de fortalecimiento y consolidación del MERCOSUR y saludaron el respaldo de los representantes empresariales participantes en este IV Foro Empresarial, a los esfuerzos de los gobiernos de los países del MERCOSUR para la consolidación y la expansión de este bloque de integración regional.

**Agradecieron** al gobierno de la Provincia de Entre Ríos por la hospitalidad y por el cariño de su pueblo.

**Expresaron** su reconocimiento y agradecimiento a la señora Presidenta de la Nación Argentina, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, y al Gobierno y al pueblo argentino por su hospitalidad y por la realización de la XLVII Cumbre del MERCOSUR.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

### XLIII REUNION ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAISES MIEMBROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA)

Punta Cana, República Dominicana, 27 de junio de 2014.

#### “Declaración de Punta Cana”

La Reunión de Presidentes, Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), integrado por los respectivos Jefes de Estado y de Gobiernos de los Países Miembros o sus representantes y reunidos bajo la Presidencia Pro Témnore de la República Dominicana, declaran lo siguiente:

#### CONSIDERANDO

- I. Que de conformidad con el Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, a la Reunión de Presidentes le corresponde conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.
- II. Que es esencial contar con un instrumento de integración de políticas educativas comúnmente acordadas, que organicen de manera sistemática los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de universalización de la educación y del logro de la más alta calidad del aprendizaje de los estudiantes.
- III. Que se pretende impulsar y apoyar el lanzamiento de las Estrategias Nacionales de Emprendimiento, asegurando el reconocimiento político del emprendimiento como estrategia de desarrollo y crecimiento de los países de la región SICA.
- IV. Que es fundamental buscar mecanismos financieros que coadyuven a fortalecer la resiliencia fiscal de los Estados miembros del SICA ante los impactos económicos causados por los desastres naturales, a través de esfuerzos regionales de cooperación entre los Ministerios de Finanzas o de Hacienda con el acompañamiento técnico y financiero de la comunidad internacional.
- V. Que resulta necesario incorporar a la sociedad de la información en la agenda regional del Sistema, como un elemento estratégico y transversal, para el fortalecimiento del proceso de integración en beneficio de la población.
- VI. Que buscamos promover el desarrollo de una estrategia ambiental que considere la participación e involucramiento de los diversos actores regionales para el establecimiento de líneas estratégicas que impulsen y contribuyan al posicionamiento de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) como el único referente ambiental; con el propósito de que funja como el motor de la región para poder lograr el desarrollo sostenible dentro del Istmo centroamericano.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

- VII. Que es necesario garantizar el cumplimiento del mandato del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y asegurar su buen funcionamiento para avanzar en la armonización de las administraciones públicas de la región a través de su especialización, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización del sector público de los Estados de la región.
- VIII. Que es indispensable contar con una mayor y mejor disponibilidad de información estadística comparable, de mayor calidad y más oportuna; con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones, seguimiento y evaluación de metas.
- IX. Que en la XLII Reunión de Presidentes, celebrada el 14 de diciembre de 2013, en Buenaventura, Panamá, se acordó instruir al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), para que junto con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA), elaboren y presenten, una visión de largo plazo para la integración regional.
- X. Los esfuerzos que se han venido realizando en el área social en el proceso de la integración, así como conscientes de las diferentes directrices otorgadas por este Órgano del SICA en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, el 20 de febrero de 2008, relativa al fortalecimiento de Integración social y los elementos esenciales de la hoja de ruta social; así como lo acordado en la XXXVII, XXXVIII Y XL Reuniones Ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno que mandatan la elaboración de una propuesta de metas alcanzar en el 2021; la elaboración de un planteamiento estratégico de la dimensión social de la integración; así como avanzar en una agenda para el desarrollo que promueva el progreso social y económico incluyente que genere empleo productivo y trabajo decente.
- XI. Que la Integración Social es uno de los pilares de la integración centroamericana y que de conformidad al Tratado de Integración Social, los Estados miembros del SICA se comprometieron, a poner en ejecución una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que, bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, garantice tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo de todo el potencial de los hombres y mujeres centroamericanos, sobre la base de los factores estructurales de la pobreza, que afecta un alto porcentaje de la población regional centroamericana.
- XII. Que el artículo 25 del Protocolo de Tegucigalpa, establece que la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) estará a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de cuatro años;
- XIII. Que la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, en su Resolución de Nombramientos del 27 de junio de 2013, acordó en cuanto a la Secretaría General del Sistema, "Establecer el inicio de la rotación en el proceso de selección del nuevo Secretario General en el 2013, partiendo con la designación del El Salvador como el primer país en el orden de rotación que recomendara el candidato para ocupar dicho cargo [...]";



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

### ACORDAMOS:

1. Reconocer el esfuerzo que el Consejo de Secretarías de Finanzas y Ministerios de Hacienda del SICA (COSEFIN), ha venido realizando para que los Estados miembros, que todavía no son parte, se incorporen según las necesidades de cada uno, a la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos del Caribe (CCRIF), que ya funciona efectivamente para los países del Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), lo que además constituiría una muestra de cooperación importante entre nuestras regiones.
2. Aprobar la Política Educativa Centroamericana (PEC 2013/21), e instruir al Consejo de Ministros de Educación de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) para que procedan con su puesta en marcha en la Región. Se exhorta a la cooperación internacional a acompañar y apoyar los esfuerzos que la CECC realice en el proceso de difusión y puesta en marcha de la PEC 2013/21.
3. Reconocer los importantes avances de la región SICA, en el desarrollo y consolidación de los Centros de Atención a la MIPYME en Centroamérica y República Dominicana, basados en la alianza público-privado-academia. En ese sentido, instruir al Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE), para que intensifiquen la gestión y el trabajo conjunto bajo la visión común de la construcción y consolidación de la Red Regional de Centros de Atención MIPYME, que facilite el aprovechamiento del comercio regional e internacional para las MIPYME de la región SICA.
4. Instruir al Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE) que en coordinación con la Comisión Centroamericana de Estadística (CENTROESTAD) impulse el proceso de fortalecimiento de la información estadística MIPYME, en forma gradual y sostenible con miras a lograr un nivel de armonización que permita la comparación entre países y la agregación de sus estadísticas.
5. Reconocer, en el marco de la Presidencia Pro Témpore de República Dominicana, los avances en la puesta en marcha y posicionamiento de la Estrategia SICA EMPRENDE, destacando la importancia del lanzamiento oficial de la primera Estrategia Nacional de Emprendimiento de República Dominicana en coordinación con entidades del ecosistema emprendedor de dicho país; exhortando al resto de países de la Región SICA a lanzar sus Estrategias y/o Políticas Nacionales de Emprendimiento e iniciar su implementación.
6. Reconocer los esfuerzos de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), para revitalizar el proceso de diálogo en el Gran Caribe y continuar fortaleciendo los vínculos existentes para profundizar la cooperación en las áreas estratégicas acordadas conjuntamente. A la vez, instruimos a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) que continúe profundizando las relaciones institucionales y de cooperación con las Secretarías de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

7. Instruir a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) para que en coordinación con la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) revise y actualice el Plan de Acción SICA-CARICOM en un plazo de seis meses para consideración de los Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema.
8. Instruir a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) que coordine con las máximas autoridades nacionales y las instancias regionales vinculadas al desarrollo de la Sociedad de la Información de la Región, la elaboración de una Estrategia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, que contenga una hoja de ruta para su implementación; y que proporcione, a los Estados miembros, un entorno facilitador para avanzar de manera coordinada, en la implementación de iniciativas regionales, donde el diálogo y el intercambio de experiencias aceleren la construcción de la sociedad de la información de la región, con beneficios tangibles para la población centroamericana.
9. Instruir a los Ministros de Integración Económica Centroamericana, Agricultura, Salud, Administraciones Aduaneras, Autoridades de Migración, Hacienda o Finanzas, y demás autoridades que ejercen funciones en los puestos fronterizos, para que en un plazo de 90 días presenten una propuesta de procedimientos comunes de trámites que se realizan en los puestos fronterizos Guatemala/El Salvador; Guatemala/Honduras; El Salvador/Honduras; El Salvador/Nicaragua; Honduras/Nicaragua; Nicaragua/Costa Rica; Costa Rica/Panamá. El objetivo es homologar los trámites para facilitar el comercio y aumentar la velocidad del movimiento comercial intra y extra regional y fortalecer la capacidad competitiva de la región en el comercio internacional. Asimismo, la propuesta debe incluir una tabla de indicadores de medición y evaluación, siendo confrontables con indicadores internacionales que permitan una comparación con mejores prácticas similares. La propuesta será coordinada por el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO).
10. Resaltar la importancia del proceso de la Integración Económica Centroamericana, y la necesidad de incrementar los niveles de competitividad y facilitación del comercio de la región, con el fin de promover un mayor desarrollo económico y social. En este sentido, instruimos al Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana, que en coordinación con los consejos sectoriales y autoridades competentes para que adopte e implemente una estrategia centroamericana de facilitación de comercio y competitividad dando énfasis a la gestión coordinada en fronteras en el corredor logístico centroamericano.
11. Congratularnos por la instalación de la primera reunión del Consejo de Asociación en el contexto de la parte IV (comercio) del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Reunión celebrada en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras el día 27 de junio del año 2014, con lo cual se da inicio a las funciones de este Consejo marcando un importante avance en el proceso de ampliar y reforzar las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones
12. Reiterar la importancia del pleno e inmediato cumplimiento, en coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), de las actividades del numeral 1 al 4 de la hoja de ruta "Reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)" adoptada en la XLI Reunión de



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Presidentes de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana celebrada el 27 de junio de 2013 en San José, Costa Rica.

13. Instruir al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) apoyar la instalación del Primer Foro Centroamericano de Gerencia Social impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Guatemala, para intercambiar enfoques, buenas prácticas, lecciones aprendidas y logros en el campo de la gerencia de la rectoría del sector social y propiciar el mejoramiento de la gestión de las políticas sociales en el Sistema de Integración Centroamericana.
14. Restablecer la sede de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en la República de Guatemala, tal como lo establece el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente y el Acuerdo Sede entre el Gobierno de la República de Guatemala y la CCAD, suscrito el 19 de junio de 1991, asegurando así los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de los órganos, organismos e instituciones del Sistema.
15. **Respaldar** y acompañar el proceso de formulación, validación e implementación, de la Estrategia Ambiental Regional 2015-2020 que impulsa la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), promoviendo en ella la acción sinérgica de los Acuerdos Multilaterales y Regionales Ambientales de los cuales nuestros países son signatarios, para que contribuya al desarrollo sostenible y al proceso de integración de la región
16. Instruir a la Comisión Centroamericana de Estadística (CENTROESTAD) conformada por las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) para que, en coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), se ponga en marcha el Plan de Acción de la Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico, realizando las acciones necesarias para tal fin. A la vez instamos a la cooperación y los organismos internacionales especializados en materia estadística para apoyar la ejecución de esta importante iniciativa.
17. Recibir los insumos presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) para establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana.  
  
Instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el CONPLAN, SG-SICA y COMIECO, en el marco de los trabajos que se han mandatado para formular una visión de largo plazo para la integración regional y que deberán ser presentados en el primer semestre del año 2015, trabajos en los que se incluirá a la SIECA y a la SISCA.
18. Instruir a la Secretaría General del SICA y SIECA para que acompañen a CONPLAN en los esfuerzos de institucionalización y financiamiento necesarios para su funcionamiento y fortalecimiento.
19. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la Integración.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

20. Expresar su solidaridad en apoyo a Guatemala, El Salvador y Honduras, ante la crisis humanitaria por el alto flujo de menores no acompañados que migran desde esos países hacia los Estados Unidos de América y coinciden en que el tema de protección de niñez y adolescencia demanda mayores esfuerzos para atender la emergencia, proteger sus derechos, privilegiar la reunificación familiar, así como, la búsqueda de condiciones que permitan brindar mejores oportunidades de desarrollo y bienestar, y a la vez enfrentar los retos que presentan las circunstancias, especialmente a la niñez y adolescencia en materia migratoria, para lo cual requieren políticas y estrategias entre los países de origen, tránsito y destino.

Acoger la iniciativa de la República de Honduras de realizar una Conferencia Internacional el 16 y 17 de julio próximo en la ciudad de Tegucigalpa, para abordar la Crisis Humanitaria de los niños y niñas migrantes, y hacer un llamado a la comunidad internacional a sumarse a este esfuerzo para de manera conjunta buscar soluciones permanentes a este fenómeno social que afecta a la región.

21. Celebrar el centenario, este próximo 14 de agosto, del Canal de Panamá, vía interoceánica que contribuye al desarrollo económico y sostenible de la región y cuyo proyecto de ampliación permitirá una mayor apertura y facilitación del comercio marítimo en América Latina y la región centroamericana.
22. Instruir al Consejo de Integración Social (CIS) en coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y a las demás instituciones regionales involucradas, asumir una gestión efectiva de los mandatos presidenciales en el área social, tomando en cuenta las necesidades de sus habitantes en las regiones más necesitadas.

Invitar a los socios de la comunidad internacional a sumarse en este esfuerzo e incluir en sus agendas de cooperación nuevos recursos para lograr estos objetivos.

23. Nombrar a la doctora Victoria Marina de Avilés como Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana a partir del 28 de junio del presente año, por el período que resta a los cuatro años que le corresponde a El Salvador ocupar dicho cargo, el cual finaliza el 30 de junio de 2017.
24. Reconocer el continuo apoyo del Reino de España al proceso de integración centroamericana, especialmente en los ámbitos de su desarrollo institucional y la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA).

Saludar la candidatura española al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el bienio 2015-2016.

### AGRADECIMIENTOS

- I. Reconocer el ingente y noble esfuerzo realizado por la Presidencia Pro Témpore de República Dominicana en su denodado afán por articular de manera efectiva, entre los actores del Sistema, todo lo relacionado al desarrollo continuado de la Agenda de Integración Regional.



## SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

II. Saludar los avances que, sobre lo citado, ha experimentado el Sistema de la Integración Centroamericana en el transcurso del primer semestre de este año dos mil catorce (2014), así como el renovado espíritu y perceptible dinamismo que le ha impregnado al proceso de integración regional, la incorporación como Miembro Pleno de la República Dominicana al partenariado del mismo.

III. Agradecer al Ingeniero Hugo Martínez Bonilla, su gestión como Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana durante el período que duró su cometido y, como encargado del Despacho de la Secretaría General, reconociendo su espíritu integracionista y su valioso aporte en el fortalecimiento del proceso de integración centroamericana.



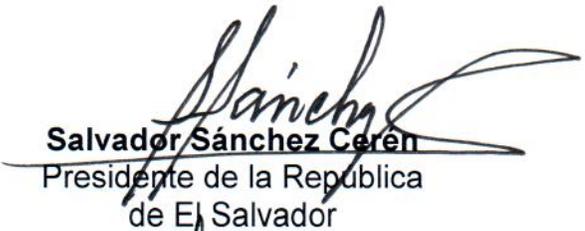
**Danilo Medina Sánchez**  
Presidente de la  
República Dominicana



**Dean Oliver Barrow**  
Primer Ministro de Belice



**Luis Guillermo Solís Rivera**  
Presidente de la República  
de Costa Rica



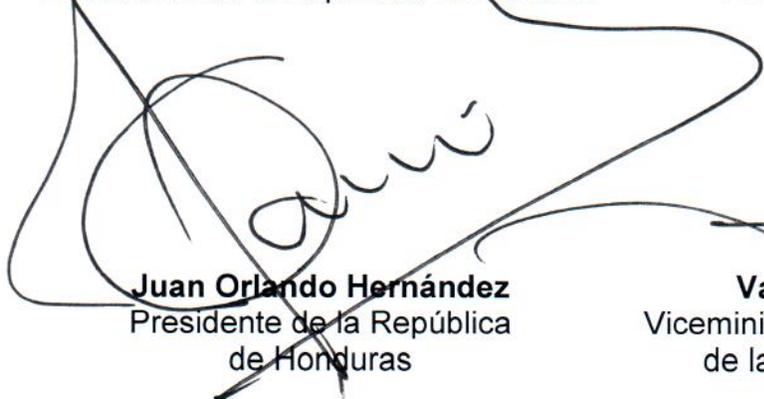
**Salvador Sánchez Cerén**  
Presidente de la República  
de El Salvador



**Ricardo Martinelli Berrocal**  
Presidente de la República de Panamá



**Otto Fernando Pérez Molina**  
Presidente de la República  
de Guatemala



**Juan Orlando Hernández**  
Presidente de la República  
de Honduras



**Valdrack L. Jaentschke**  
Viceministro de Relaciones Exteriores  
de la República de Nicaragua

## **XXIV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

### **DECLARACIÓN DE VERACRUZ**

#### **“EDUCACIÓN, INNOVACIÓN Y CULTURA EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN”**

*Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países iberoamericanos, Convencidos de la importancia del espacio iberoamericano como foro de diálogo, concertación e intercambio para enfrentar de forma compartida y con pleno respeto de la soberanía nacional y el derecho internacional, los nuevos desafíos de un mundo en plena transformación,*

*Reafirmando los principios y valores en que se funda nuestra comunidad iberoamericana;*

*Empeñados en continuar promoviendo todas las acciones que fortalezcan la inclusión de los sectores más marginados para seguir construyendo sociedades donde la igualdad debe ser el principio ético que las guía y el objetivo último del desarrollo.*

*Comprometidos a fortalecer la Conferencia Iberoamericana y a concluir en Veracruz el proceso de renovación iniciado en la Cumbre de Cádiz de 2012;*

*Conscientes de los beneficios de asegurar una mayor integración entre todos los organismos iberoamericanos, de manera que edifiquen sinergias y contribuyan a los esfuerzos en favor de la inclusión y la equidad;*

*Deseosos de consolidar la cooperación iberoamericana como modelo de cooperación horizontal, equitativo y solidario que refleje las nuevas realidades de nuestra Comunidad y contribuya a mejorar la calidad de vida de nuestras poblaciones;*

*Plenamente conscientes de que la educación, la cultura y la innovación son factores clave para la erradicación de la pobreza así como para alcanzar un desarrollo sostenible más dinámico que favorezca a todos los seres humanos;*

*Reafirmando el Programa Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios y la necesidad de priorizar la educación de la primera infancia;*

*Decididos a trabajar en estrategias innovadoras para garantizar una educación universal y de calidad, que incorpore de manera continua el progreso científico y tecnológico; que garantice la igualdad de oportunidades, especialmente entre mujeres y hombres; y que fomente la movilidad social y mejore las oportunidades de empleo a lo largo de la vida, la productividad y las capacidades para promover el desarrollo y la competitividad con base en conocimiento y más valor agregado;*

*Reafirmando nuestra voluntad de dar impulso a la innovación y aprovechar aún más nuestras capacidades creativas, científicas y tecnológicas para mejorar condiciones sociales, políticas públicas y procesos productivos, así como para promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible;*

*Convencidos de que el talento humano es uno de los motores del desarrollo así como un preciado recurso de cada nación, y de que la movilidad de esos talentos, dentro del Espacio Iberoamericano, favorecerá la transferencia de conocimiento, la creación científica e intelectual y la innovación;*

*Reconociendo* la cultura como medio indispensable para la construcción de la unidad en la diversidad y parte integrante del respeto a la pluralidad y justo equilibrio entre nuestras naciones;

*Decididos* a proyectar al mundo la fuerza de nuestra comunidad y nuestro rico y diverso patrimonio cultural y a dar a nuestros nacionales un mayor acceso cultural;

*Habiendo* centrado nuestros trabajos a lo largo del año en la educación, la innovación y la cultura, por considerar que sobre estos tres ejes se mantendrá el crecimiento con equidad y se desarrollará el futuro de nuestra comunidad;

*Convencidos* de que la paz y la unidad de Iberoamérica son prerequisites fundamentales para alcanzar el desarrollo y la prosperidad de nuestros pueblos;

*Dando la más cordial bienvenida* a la nueva Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, cuyo empeño y dedicación han sido fundamentales en la renovación y reorientación de la Conferencia Iberoamericana.

Acordamos:

1. Instruir a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, el Espacio Cultural Iberoamericano y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social, a fin de continuar impulsando la cooperación solidaria y la articulación de políticas públicas para el beneficio de todos los países de la Comunidad Iberoamericana.
2. Encomendar a la SEGIB y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que, en el ámbito del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, promuevan una "Alianza para la Movilidad Académica", de adhesión voluntaria y con la participación de todos los actores, que permita impulsar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores previniendo la ocurrencia y mitigando el impacto negativo de la fuga de cerebros. Con este propósito deberán elaborar, junto con los responsables nacionales de las políticas de educación superior, las redes de Instituciones de Educación Superior, el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y otros actores relevantes, una propuesta estratégica para la creación de un sistema de movilidad académica de nivel superior, contemplando principios rectores, objetivos, líneas de acción, costos y financiamiento, junto a una plataforma de apoyo que, teniendo en cuenta las legislaciones nacionales, promueva la acreditación, calidad y reconocimiento mutuo de estudios.
3. Aprobar la puesta en marcha del Proyecto Paulo Freire de Movilidad Académica para Estudiantes de Programas Universitarios de Formación del Profesorado, que busca mejorar la calidad de la formación docente y acoger favorablemente la implementación de la fase piloto a lo largo de 2015.
4. Impulsar la movilidad de investigadores en Iberoamérica a través del fortalecimiento de los programas existentes, entre ellos el Programa Pablo Neruda de Movilidad Académica de Posgrado, y el diseño de nuevos esquemas, como el Portal Iberoamericano de Movilidad de Investigadores, como instrumento destacado para fortalecerla desde un enfoque propio que responda a la realidad de la región.
5. Encargar a la SEGIB que estudie la viabilidad de un Convenio-Marco Iberoamericano, de participación voluntaria, que permita impulsar dentro del Espacio Iberoamericano:
  - o la facilitación de prácticas y pasantías de estudios de duración limitada en empresas iberoamericanas en cualquiera de sus sedes dentro del Espacio Iberoamericano, que amplíen las oportunidades de capacitación laboral para nuestros jóvenes;
  - o la movilidad intraempresarial de directivos y trabajadores;

- o la movilidad de profesionales titulados e investigadores,
- o la movilidad de inversores y emprendedores

Dicho Convenio-Marco deberá contemplar, entre otros aspectos, y de acuerdo con la voluntad de cada gobierno, las mejores vías de remover obstáculos a esa movilidad, sean de índole migratoria, profesional o educativa, incluyendo el reconocimiento de títulos.

6. Encomendar a la SEGIB y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que promuevan el Programa de Formación Interdisciplinaria en Centros de Alto Nivel, el cual tiene por objetivo instituir una plataforma regional de formación interdisciplinaria y de acceso preferencial a instalaciones e infraestructura de investigación sobre la base de la creación y el fortalecimiento de redes de investigadores y expertos iberoamericanos, para el abordaje de problemas complejos que requieren la interacción de diferentes áreas de conocimiento.
7. Apoyar el nuevo Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2015-2021, que da continuidad, profundiza y amplía el concepto tradicional de alfabetización del Plan 2007-2015, con un enfoque en el aprendizaje permanente, en respuesta a las necesidades de desarrollo personal e inserción laboral en la sociedad del conocimiento de jóvenes y adultos e incorporando la perspectiva de género y la atención a las necesidades de las minorías en riesgo de exclusión social.
8. Seguir proporcionando a la OEI, en el marco de las Metas 2021, indicadores anuales sobre los sistemas educativos de Iberoamérica, con el fin de orientar y monitorear las políticas educativas de nuestros países, identificar buenas prácticas y disminuir brechas.
9. Reforzar la educación temprana para fortalecer políticas con perspectiva de derechos, orientadas al desarrollo integral de niñas y niños menores de 8 años. En tal sentido, encomendamos a la SEGIB que en coordinación con la OEI y otras instituciones, desarrolle un plan de trabajo tendiente a facilitar el intercambio de buenas prácticas.
10. Impulsar, a la luz de los resultados de nuestras discusiones, un mayor acercamiento con los jóvenes iberoamericanos, de manera que podamos visibilizar el aporte de los jóvenes a nuestras sociedades y asimismo, logremos convertirnos en catalizadores efectivos de sus legítimas demandas y aspiraciones.
11. Aprobar y apoyar la implementación del Programa Iberoamericano de Juventud y la puesta en marcha de la Plataforma de Conocimiento de Juventud, como articuladores de los esfuerzos en la región en materia de información, buenas prácticas y trabajos para una mejor inversión en juventud, reconociendo además el proyecto de Observatorio Juvenil con sede en Brasil.
12. Respaldar las iniciativas de la OIJ en aras de impulsar la movilidad, participación e integración de los jóvenes iberoamericanos, a través del acceso a una gama de beneficios y servicios específicos (educación, cultura, transporte).
13. Reconocer las innovaciones sociales en educación y cultura surgidas de la sociedad civil e impulsar los trabajos, de asociación voluntaria, de la Red de Gobiernos Iberoamericanos para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrada en México, con el fin de intercambiar experiencias sobre mecanismos de participación ciudadana.
14. Encargar a la SEGIB y a la OEI, en coordinación con los países miembros y con el grupo de trabajo permanente adoptado en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, que articule la puesta en marcha de la Agenda Digital Cultural para Iberoamérica que contribuirá a la consolidación del espacio cultural iberoamericano y su inserción en las redes

mundiales de información. Dicha Agenda promoverá la digitalización y la participación de la sociedad en la cultura digital, en las industrias creativas, en la generación de contenidos locales y compartidos, y en la preservación del patrimonio cultural, reconociendo las diferencias y asimetrías entre los países, respetando los ordenamientos jurídicos nacionales, la diversidad cultural, expandiendo el acceso a los contenidos y respetando la propiedad intelectual.

15. Encomendar a la SEGIB, en coordinación con los países miembros, el diseño e implementación de un plan para fortalecer a las industrias culturales y creativas iberoamericanas, promover la colaboración entre empresas del sector y su participación en proyectos conjuntos y dotarlas de nuevos esquemas de financiamiento y con ello fomentar la circulación e intercambio de bienes y servicios culturales. Asimismo, promover la implementación de las cuentas satélites de cultura en la región como un instrumento innovador que pueda dar cuenta de la contribución de la Cultura a la economía nacional.
16. Encomendar a la SEGIB en coordinación con los países miembros, diseñar un plan para reconocer, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural de cada país.
17. Encomendar a la SEGIB y a la COMJIB que den seguimiento a la propuesta de crear un Centro Iberoamericano de Arbitraje, de carácter privado, como una opción adicional a los mecanismos regionales de resolución de conflictos comerciales, que existen en la región, atendiendo a la cultura jurídica que nos es común y dando especial importancia a las necesidades de la pymes en esta materia.
18. Instruir al sistema iberoamericano y a la SEGIB en particular, a apoyar y fortalecer el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe para promover la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como su autodesarrollo social, económico y cultural.
19. Reforzar tanto en el ámbito iberoamericano como interno, el apoyo a la población y a la cultura afrodescendiente.
20. Estrechar la colaboración regional en materia de gobierno digital para impulsar el desarrollo económico y social sostenido de nuestros pueblos, a través de la mejora de la gestión y los servicios públicos, reconociendo las brechas existentes en nuestros países y entre ellos, así como la necesidad de mejorar la interconexión y el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con respeto de la multiculturalidad, las prioridades y condiciones particulares de cada país;
21. Encomendar a la SEGIB y a la OPS la generación de una red de expertos en el uso de innovaciones tecnológicas, sistemas de información y eSalud, así como, una plataforma Web que promueva y facilite el intercambio de la información y conocimiento, para la promoción de la salud, la prevención y la atención de enfermedades, con especial énfasis en las crónicas no transmisibles, en estrecha coordinación con la Plataforma Regional sobre Acceso a la Innovación de Tecnologías de Salud - PRAIS- de la OPS.
22. Instruir a la SEGIB como coordinadora del Comité de Dirección estratégica de Organismos Iberoamericanos (CODEIB) a elaborar una estrategia que incorpore la perspectiva de género en el Sistema Iberoamericano y abarque, ente otros aspectos los programas de cooperación, contenidos y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.
23. Instruir a la SEGIB que apoye la puesta en marcha del Banco de Buenas Prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica.
24. Avanzar en el diseño de una Agenda Iberoamericana de Cooperación en Ciencia y Tecnología, así como en la creación del Banco Iberoamericano de Evaluadores.

25. Instruir al sistema iberoamericano a fortalecer las acciones en contra de cualquier forma de discriminación
26. Aprobar el Programa de Acción y la Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana, que forman parte de la presente Declaración.
27. Agradecer y respaldar los trabajos realizados en el marco de la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la XXIV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Salud, la III Reunión de Ministros Iberoamericanos de Trabajo, y la III Reunión Iberoamericana de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyos resultados han facilitado la elaboración de la presente Declaración.
28. Tomar nota con interés de las Declaraciones y conclusiones de los Foros, Seminarios y Encuentros preparatorios celebrados en el marco de la XXIV Cumbre Iberoamericana.
29. Expresar nuestro sincero agradecimiento a S.E. el Presidente Enrique Peña Nieto, al Gobierno de México, al pueblo mexicano y a Veracruz por la hospitalidad demostrada con ocasión de esta Cumbre.
30. Reconocer los esfuerzos llevados a cabo tanto por la Secretaría Pro Témpore como por la SEGIB en el desarrollo de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana 2014 y en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Veracruz, ciudad que ha servido de ventana histórica entre Latinoamérica y la Península Ibérica.
31. Dar la bienvenida y agradecer al Gobierno de Colombia por su ofrecimiento de hospedar la XXV Cumbre Iberoamericana en 2016.

Aprobamos la presente Declaración de Veracruz en sus textos originales en idiomas español y portugués. La suscriben en nombre de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en su calidad de Secretario Pro-Témpore de la Conferencia y Rebeca Grynspan Mayufis, Secretaria General Iberoamericana, en calidad de testigo.

Veracruz, México, a 9 de diciembre de 2014

## **XXIV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

### **PROGRAMA DE ACCIÓN**

#### **Preámbulo**

Las y los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, reconocen el trabajo realizado desde la Cumbre de Panamá en favor del proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana, en particular los avances obtenidos en la Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, celebrada en México en el mes de mayo y la Reunión ordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, celebrada en Madrid en el mes de julio, de donde han emanado los Documentos de Integración Estratégica de los Organismos Iberoamericanos; de Áreas Prioritarias para la Cooperación Iberoamericana; de Reestructuración de las Oficinas Subregionales de la SEGIB; la reforma del Reglamento Financiero y la implementación de las IPSAS en la SEGIB.

Convencidos de la necesidad de la renovación de la cooperación iberoamericana, basada en nuevas estrategias e instrumentos acordes a la realidad y necesidades de la región, conforme lo indicado en el Programa de Acción de Panamá y en el trabajo realizado en este año 2014.

Adoptan las siguientes decisiones para implementar el proceso de renovación aprobado en el marco de la Conferencia con el objetivo de lograr avances concretos en las 3 áreas prioritarias de trabajo –Espacio Iberoamericano del Conocimiento, Espacio Cultural Iberoamericano, Espacio Iberoamericano de Cohesión Social- y consolidar la Cooperación Iberoamericana como modelo de cooperación horizontal, equitativa y solidaria:

#### **A. Programas, Proyectos e Iniciativas Adscritas Iberoamericanas.**

**A.1.** Aprobar el Programa Iberoamericano de la Juventud, cuyo objetivo es generar espacios de participación, formación y desarrollo de iniciativas que fortalezcan la ciudadanía juvenil en Iberoamérica, reconociendo como fundamental la protección de los derechos de las juventudes y el fortalecimiento de mecanismos que promuevan su inclusión y empoderamiento. El Programa cuenta con la adhesión de Brasil, Costa Rica, Chile, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Portugal, y República Dominicana.

**A.2.** Aprobar la Iniciativa de Cooperación en materia de artes visuales Iber Artesvisuales, cuyo objetivo es fomentar las nuevas formas de expresión y creación plástica y multimedia de la región, que cuenta con la adhesión de Argentina, Chile, México y Paraguay.

**A.3.** Aprobar la Iniciativa de Cooperación IberCocinas, Tradición e Innovación, cuyo objetivo es diseñar y promover políticas, estrategias e iniciativas culturales para la difusión y divulgación de las fortalezas gastronómicas a fin de promover los espacios para la formación y capacitación en lo relacionado con la cocina, la gastronomía y la producción de los alimentos tradicionales-artesanales en el espacio iberoamericano. Dicha Iniciativa cuenta con la adhesión de Argentina, Colombia y México.

**A.4.** Aprobar la conversión de la Iniciativa Iberoamericana de Cooperación denominada IBERMEMORIA Sonora y Audiovisual, en Programa de Cooperación Iberoamericana, al contar con la adhesión de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México y Panamá.

**A.5.** Aprobar la conversión de la Iniciativa de Cooperación IBERARTESANÍAS en Programa de Cooperación Iberoamericana, al contar con la adhesión de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

**A.6.** Aprobar los acuerdos de la II Reunión de Responsables de Cooperación realizada en Veracruz, los días 6 y 7 de diciembre, que dan por concluidos Programas y Proyectos Adscritos de Cooperación Iberoamericana y dar inicio a un proceso de revisión específico de los Programas y Proyectos señalados en los acuerdos referidos.

## **B. Mandatos a la SEGIB.**

**B.1.** Que desarrolle la Hoja de Ruta acordada para la elaboración del Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2015-2018 y la elaboración del Programa Operativo Anual 2015, a presentarse para su aprobación en la Primera Reunión de Responsables de Cooperación de 2015.

**B.2.** Que impulse la constitución de las Unidades Coordinadoras de los Espacios Iberoamericanos de Cohesión Social y de Cultura durante el primer trimestre de 2015.

**B.3.** Que desarrolle, en coordinación con la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica (ABINIA), el proyecto de Biblioteca Digital del Patrimonio Iberoamericano impulsado por España, a través de su Biblioteca Nacional, en sinergia con la Agenda Digital Cultural para Iberoamérica.

**B.4.** Que en coordinación con los Organismos Iberoamericanos, incorpore la transversalización de la perspectiva de género en el Sistema Iberoamericano, en seguimiento a los acuerdos alcanzados en la Primera Reunión del Grupo Técnico celebrado en México los días 6 y 7 de noviembre.

**B.5.** Que en coordinación con los Organismos Iberoamericanos, promueva la transversalización de la perspectiva de juventud en el Sistema Iberoamericano.

**B.6.** Que cree un grupo de trabajo de composición abierta que analice las mejores prácticas en el ámbito del deporte como herramienta de inclusión social, con el objetivo de ofrecer recomendaciones que puedan beneficiar a todos los estados miembros, y valorar la conveniencia de formular un programa en este ámbito.

## **C. Reuniones Ministeriales (acuerdos).**

### **C.1. XXIV Conferencia Iberoamericana de Educación**

**C.1.1.** Desarrollar las bases de un sistema de becas de movilidad académica de nivel superior, centrado en la realización de periodos de estudio de grado entre instituciones pertenecientes a la comunidad iberoamericana de naciones, capaz de integrar programas ya existentes y aquellos por crearse, sobre los principios de calidad, confianza, reciprocidad, flexibilidad y transparencia.

**C.1.2.** Acordar la puesta en marcha del Proyecto Paulo Freire de Movilidad Académica para Estudiantes de Programas Universitarios de Formación del Profesorado para mejorar la formación docente y respaldar que a lo largo del año 2015 se implemente la fase piloto.

**C.1.3.** Adoptar e impulsar la implementación del nuevo Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2015-2021, y encomendar a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura que, junto con el Comité Técnico del Plan Iberoamericano, ponga en práctica las acciones de seguimiento y evaluación que reconozcan avances y permitan entregar recomendaciones periódicas a los países miembros.

## **C.2. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura**

**C.2.** Encomendar a la SEGIB a que apoye el diseño e impulso de una Agenda Digital Cultural para Iberoamérica que, con un enfoque transversal, fomente la inserción de la cultura iberoamericana en las redes mundiales de información -con especial atención a los derechos de autor - y promueva la participación de la sociedad en su conjunto en las grandes posibilidades de la cultura digital. Para tal efecto SEGIB, con el apoyo de la OEI, coordinará al grupo de trabajo integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España y México.

## **C.3. III Conferencia Iberoamericana de Juventud**

**C.3.** Crear una Plataforma Iberoamericana de Juventud, que sirva a la articulación de los esfuerzos como la Encuesta Iberoamericana de Juventud, Banco de Buenas Prácticas con énfasis en la Innovación e Indicadores, información y trabajos para una mejor inversión en juventud.

## **C.4. XIV Conferencia Iberoamericana de Salud**

**C.4.1.** Encargar a la SEGIB en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Troika, que desarrollen e implementen una plataforma virtual de intercambio de conocimiento de políticas públicas de salud y de información, incluyendo buenas prácticas y lecciones aprendidas en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) para la promoción de la salud, la prevención y la atención de enfermedades crónicas no transmisibles, incorporando la estrategia regional de "Big Data".

**C.4.2.** Generar una red de expertos en el uso de innovaciones tecnológicas, sistemas de información y eSalud para la promoción de la salud, la prevención y la atención de las enfermedades crónicas no transmisibles, articulándola con las redes existentes orientadas a la atención de enfermedades transmisibles, privilegiando el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

## **C.5. IX Conferencia Iberoamericana de Trabajo**

**C.5.1.** Establecer un Secretariado Ejecutivo virtual integrado por los Ministerios de Trabajo y Empleo a cargo de la Secretaría Pro-Témpore actual y futura, con apoyo de la SEGIB y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**C.5.2.** Encargar al Secretariado Ejecutivo virtual la puesta en marcha del Banco de Buenas Prácticas sobre inspección laboral en Iberoamérica, como una plataforma en línea que facilitará la transferencia de información sobre los mecanismos de inspección en cada país. Esta plataforma favorecerá, además, el intercambio de buenas prácticas y experiencias exitosas en vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y el respeto de las condiciones de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

**C.5.3.** Privilegiar el intercambio de información entre nuestras naciones sobre el diseño de políticas públicas innovadoras para el mercado laboral, que contribuyan al desarrollo de mecanismos para fortalecer el crecimiento económico, identificando los factores internos y externos que impulsen la competitividad y la productividad.

## **C.6. Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación**

**C.6.1.** Aprobar la puesta en marcha el Portal Iberoamericano de Movilidad de Investigadores, como instrumento destacado para favorecerla, desde el enfoque propio que responda a la realidad de la región y que contribuya al fortalecimiento de los sistemas nacionales de CTI y a la reducción de asimetrías. Crear el Banco Iberoamericano de Evaluadores (BIE) como parte del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC).

**C.6.2.** Desarrollar el proyecto de Agenda Ciudadana de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en coordinación con la Iniciativa Iberoamericana de Comunicación Social y Cultura Científica, lo que contribuirá al fomento de la educación en ciencia y de la cultura científica, así como a la apropiación de la CTI por la ciudadanía.

**C.6.3.** Reforzar el apoyo a la labor del Programa CYTED, como el programa más consolidado de la región en materia de cooperación en CTI.

Veracruz, México a 9 de diciembre de 2014

## **ANEXO:**

### **Reconocimientos y Saludos**

- 1.** La incorporación de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), la Red Iberoamericana de Bosques Modelos (RIABM), la Red Iberoamericana de estudios Internacionales (RIBEI) y la Red Ministerial de Migraciones de Profesionales de la Salud (RIMPS) al Registro Iberoamericano de Redes, que administra la SEGIB.
- 2.** La puesta en marcha de cursos innovadores de formación, capacitación y actualización en diplomacia cultural, bajo la responsabilidad de las academias, escuelas e institutos diplomáticos.
- 4.** La creación de un Sistema Iberoamericano de Cooperación para la prestación de Servicios de Información Tecnológica (INFOTEC), en el marco del Programa Iberoamericano de Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo (IBEPI), cuyo objetivo es desarrollar una herramienta de transferencia de conocimientos entre las Oficinas Nacionales de Propiedad Industrial (ONAPI's).
- 5.** La celebración del VI Congreso Iberoamericano de Cultura bajo el lema Culturas Vivas y Comunitarias, celebrado en abril de este año en Costa Rica, al mismo tiempo saludar a Chile para ser sede y organizar el VII Congreso Iberoamericano de Cultura durante el año 2015, destinado a abordar principalmente el desarrollo de la economía creativa y las Industrias Culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano.
- 6.** La adopción de protocolos iberoamericanos, realizada por los países bajo la coordinación de la SEGIB, que permitirán la pronta atención del patrimonio cultural en caso de desastre natural, de conformidad con la previsión hecha en la Declaración de Salamanca, 2012.
- 7.** La decisión del Comité Intergubernamental de la RADI de apoyar el rescate de archivos que se encuentran en riesgo por acción de desastres naturales, y saluda la entrega de documentos digitalizados para la recuperación de la memoria diplomática de la Cancillería haitiana.
- 8.** Al III Encuentro Internacional de Rectores UNIVERSIA, celebrado los días el 28 y 29 de julio de 2014 en Río de Janeiro, Brasil; en el que se reflexionó sobre el presente y futuro de las universidades iberoamericanas, y de manera especial la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la formación continua del profesorado y el fortalecimiento de los recursos docentes, la ampliación de la internacionalización y de las iniciativas de movilidad, así como la utilización plena de las tecnologías digitales en la educación superior.
- 9.** El valor del 4º Informe presentado por el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- 10.** La propuesta de creación del Canal de Televisión Satelital Iberoamericano: "Señal que nos une" en coordinación con el Programa de Cooperación de Televisión Educativa y Cultural Iberoamericana (TEIb), con el que se pondrán al alcance la producción, coproducción e intercambio de contenidos culturales y educativos para toda la región, favoreciendo la cohesión social, la economía y la innovación e inclusión de nuestra comunidad en la era global, en concordancia con la Agenda Digital Cultural Iberoamericana.
- 11.** Los resultados entregados en la presente Cumbre por el proyecto Ciudadanía 2.0 en el marco del proceso de Innovación Ciudadana, plasmados en los documentos colaborativos de "Laboratorios Ciudadanos como espacios para la Innovación Ciudadana" y "Propuestas de políticas públicas para el impulso de la Innovación Ciudadana".
- 12.** Los resultados del X Encuentro Cívico Iberoamericano, celebrado los días 6 y 7 de octubre en la Ciudad de México y el inicio de los trabajos de asociación voluntaria de la Red de Gobiernos Iberoamericanos para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrada en México.

**13.** El Encuentro de Corresponsabilidad Intergeneracional ante el Cambio Climático (ECOIN), iniciativa del Gobierno de Costa Rica, la SEGIB y La Universidad EARTH para el año 2015 que busca generar una alianza intergeneracional que permita desarrollar soluciones integrales, viables y de impacto que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad de los países iberoamericanos frente al cambio climático.

**14.** A la OISS en su 60 aniversario por todo el trabajo desarrollado para promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social.

**15.** La entrada en vigencia del Convenio Iberoamericano sobre el uso de la Videoconferencia en la cooperación internacional entre sistemas de Justicia y su Protocolo Adicional, e invitamos al resto de países firmantes a proceder a su ratificación.

**16.** La Hoja de Ruta acordada en la reunión realizada por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) con países del Caribe, efectuada en la sede del CARICOM en octubre de 2014, en la que se establecen acciones, con plazos y productos concretos, tendientes a fortalecer los lazos de cooperación entre los países miembros del programa y dicha región.

**17.** Reconocer y agradecer el trabajo de Uruguay como Secretaría Ejecutiva del PIFCSS en el periodo 2012-2014 destacando los resultados obtenidos durante dicha gestión y la acogida del Programa por parte de El Salvador como sede, a partir del 1 de febrero de 2015.

**18.** El nombramiento de la nueva Secretaria General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, OISS, Dra. Gina Magnolia Riaño Barón; del nuevo Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, OEI, Señor Paulo Speller, quien asumirá su tarea a partir del mes de enero próximo y la reelección del Secretario General de la Organización Iberoamericana de Juventud, OIJ, Alejo Ramírez.

## **XXIV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

### **RESOLUCIÓN DE VERACRUZ SOBRE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA**

*Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países iberoamericanos,*

*Guiados por* el objetivo de concluir el proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana y de Reestructuración de la Secretaría General Iberoamericana, iniciado en la XXII Cumbre de Cádiz en 2012;

*Reafirmando* los objetivos señalados en la Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana, aprobada en la XXIII Cumbre de Panamá en 2013;

*Teniendo presentes* los resultados de la Reunión de Trabajo de los Cancilleres de la Conferencia Iberoamericana realizada el 25 de septiembre de 2014,

Decidimos:

1. Adoptar el Documento *Integración Estratégica de los Organismos Iberoamericanos*, como eje del proceso que permita incorporar formalmente los organismos sectoriales temáticos, a saber la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), en la Conferencia Iberoamericana y profundizar y coordinar su acción conjunta y planificación común.
2. Evaluar en 2017 el proceso de integración estratégica a que se refiere el párrafo anterior, con miras a definir la necesidad de fortalecerlo.
3. Aprobar el documento de *Áreas Prioritarias para la Cooperación Iberoamericana*, elaborada por los Responsables de Cooperación de nuestros países, como fundamento del nuevo modelo de la Cooperación Iberoamericana, centrado en tres espacios de cooperación: la cultura, el conocimiento y la cohesión social.
4. Mantener sin cambios el monto presupuestario ordinario de la SEGIB correspondiente al año 2014, para los años 2015 y 2016.
5. Adoptar la escala de cuotas anexa, reflejando las contribuciones de los países iberoamericanos a la SEGIB para los años 2015 y 2016, en cumplimiento del párrafo 11, inciso c), de la Resolución de Panamá, e instruir a los Coordinadores Nacionales a que identifiquen fórmulas para continuar el proceso gradual de redistribución de porcentajes, que contribuyan a implementar la renovación acordada.
6. Aprobar el Nuevo Reglamento Financiero de la SEGIB, que actualiza la normativa para una mejor gestión de sus recursos financieros, así como la Hoja de Ruta para la implantación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), que permitirá la adopción, a partir de 2016, de este sistema, con el objeto de contar con información más transparente sobre la situación económica y financiera de la Secretaría General y de ampliar su capacidad de captar recursos.

7. Aprobar el documento de *Reestructuración de las Oficinas Subregionales de la SEGIB en América Latina*, para que éstas puedan asumir un papel activo en un marco de desconcentración institucional, con funciones específicas de apoyo a los mandatos emanados de la Conferencia, y de apoyo y seguimiento a los programas e iniciativas de cooperación iberoamericana y a los esfuerzos de integración estratégica con los otros organismos iberoamericanos.

Veracruz, México a 9 de diciembre de 2014

## **La integración estratégica de los Organismos Iberoamericanos en la Conferencia Iberoamericana**

### **A. Introducción**

La XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la **Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana** adoptada, resolvió, en su apartado 9, *“Fortalecer la coordinación con los organismos iberoamericanos (OEI, OISS, OIJ y COMJIB), para realizar acciones conjuntas que contribuyan a la optimización y racionalización de los recursos humanos y financieros”* y *“establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que, convocado por la Secretaría Pro Tempore y en consulta con los organismos iberoamericanos, elabore propuestas que permitan avanzar en el proceso de integración y de renovación institucional, las cuales serán presentadas en la I Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, con miras a su adopción en la XXIV Cumbre Iberoamericana”*.

En cumplimiento de dicho mandato, en la Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación celebrada en la ciudad de México los días 12 y 13 de mayo del corriente año, los países decidieron que la SEGIB circule un documento relativo a la *“Coordinación/Integración de los Organismos Iberoamericanos”*, el 30 de junio de 2014.

El presente documento constituye la propuesta que en cumplimiento de dichas decisiones se presenta a consideración de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana.



## B. Antecedentes

El Sistema Iberoamericano Intergubernamental está conformado por el conjunto articulado de la Conferencia Iberoamericana (integrada por los 22 países miembros y la SEGIB) y los Organismos Iberoamericanos sectoriales (la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI-, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS-, la Organización Iberoamericana de Juventud –OIJ-, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos -COMJIB-).

Estos organismos preexisten a la propia SEGIB y en dos casos a la propia Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

- En efecto, en 1949 se creó la Oficina de Educación Iberoamericana, la que, luego de un proceso de modificaciones en el marco de los Congresos Iberoamericanos de Educación, se transformó en organismo intergubernamental en 1954, adoptando su Estatuto tres años después. La actual denominación de la antigua Oficina es Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (**OEI**).

- Asimismo, cabe recordar que la *Carta* Constitucional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (**OISS**) fue aprobada en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima (Perú) en 1954.

- Por otra parte la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (**COMJIB**), remonta sus orígenes a la denominada “Acta de Madrid”, adoptada en el año 1970, durante la celebración de una reunión de Ministros de Justicia de la región. Finalmente en 1992, se adoptó el llamado *Tratado de Madrid*, que la dotó de personalidad jurídica propia.

- En ese mismo año (1992), en el marco de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud celebrada en Sevilla, se resolvió constituir formalmente la Organización Iberoamericana de Juventud (**OIJ**), iniciando un proceso que culminaría en 1996, año en el que se suscribió el Acta de Fundación de la OIJ.

- Finalmente, en el año 2004, mediante la adopción del Convenio de Santa Cruz de la Sierra se decide dar un salto cualitativo en la institucionalidad de la Conferencia Iberoamericana, creando la Secretaría General Iberoamericana (**SEGIB**) como instancia superadora de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana (que había sido creada en el año 1999) y como organismo coordinador del espacio iberoamericano.

Cabe remarcar, por otra parte, que los cuatro organismos sectoriales se vinculan directamente con las Reuniones Ministeriales Sectoriales o de Altas Autoridades correspondientes, a las que atienden y de las que son Secretarías Permanentes.

Se adjunta al presente como Anexo, un cuadro resumen de cada uno de los cuatro organismos, detallando: fecha de creación; documentos constitutivos; carácter, definición y objeto; membresía; órganos de gobierno; sede central y oficinas en los países; y fuentes de financiamiento.

Con el objeto de coordinar el funcionamiento y la actuación de estos organismos, a instancias de la SEGIB, se creó en septiembre de 2010 el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB), el que recibió el reconocimiento por parte de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

En el marco del proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana, y atento al mandato recibido de la XXIII Cumbre, el presente documento constituye una propuesta de profundización de los avances logrados en materia de coordinación, fortaleciendo especialmente los procesos de integración funcional, rendición de cuentas y transparencia, visibilidad, planificación común y aprovechamiento de recursos disponibles.

### **C. Propuesta de integración estratégica**

Con dicho objetivo, **se propone crear el Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos en el seno de la nueva estructura de la SEGIB, en reemplazo del COIB.** Debe recordarse que dicho Consejo era un ámbito de trabajo fuera de la estructura de la SEGIB y relacionado indirectamente con las distintas instancias<sup>1</sup> de la Cumbre.

El citado Comité tendrá como propósitos:

- \* la incorporación de los organismos especializados iberoamericanos a la Conferencia Iberoamericana y su vinculación con las distintas instancias de la misma;
- \* la definición de una estrategia común de los organismos iberoamericanos, a la luz de las prioridades asignadas por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos y las autoridades sectoriales correspondientes y la elaboración y ejecución de un plan de trabajo para implementar dicha estrategia;

---

<sup>1</sup> Se entiende por instancias a las Reuniones de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, a la Reunión de Cancilleres y a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

\* la coordinación y articulación de la planificación y actuación de los distintos organismos en sus ámbitos específicos de intervención y la participación de los mismos en los distintos *espacios* que se definan para la cooperación iberoamericana;

\* la implementación de medidas operativas que permitan la obtención de resultados concretos en materia de integración estratégica, administración y comunicación.

Los principios orientadores del funcionamiento del Comité serán:

- racionalización de la acción;
- colaboración recíproca y coordinación;
- complementariedad y no superposición;
- transparencia;
- racionalización en la utilización de los recursos materiales, humanos y financieros.

Se establecerá un sistema de evaluación de los objetivos y resultados alcanzados, así como de los obstáculos y dificultades encontrados el que será puesto en conocimiento de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana.

Ello permitirá de manera cabal, dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 2.i del Estatuto de la SEGIB que consagra como responsabilidad de esta la de *“Asegurar la coordinación de las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana con los demás organismos iberoamericanos reconocidos por la Conferencia”*.

La experiencia acumulada en otros organismos permite señalar que a efectos de profundizar los resultados de la cooperación entre distintas agencias de un sistema, resulta apropiado crear instancias que den coherencia sistémica, integración y coordinación funcional, dando potencia, efectividad y especificidad al trabajo. Una muestra de las potencialidades de coherencia y eficacia al respecto lo constituye el *“CEB”* (Chief Executives Board for Coordination) del Sistema de Naciones Unidas.

Aprovechando la experiencia recogida, las características que se proponen para dicho Comité son las siguientes:

- **Integración:** el mismo estará integrado por la Secretaria General Iberoamericana (quien presidirá el Comité), la Secretaria General de la OISS y los Secretarios Generales de la OEI, la OIJ y la COMJIB. La SEGIB asumirá las funciones de Secretaría Ejecutiva, dando seguimiento a las decisiones del Comité y coordinando el trabajo de las instancias que se establecen en la presente propuesta.

El Comité se reunirá de manera ordinaria en forma bimestral, convocándose todas las reuniones extraordinarias que se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

- **Competencias:**

1) En materia de planificación y articulación funcional:

- El Comité se constituye en el ámbito integrador de los cinco organismos, que permite el diseño y ejecución de una estrategia común de cooperación y la coordinación de los planes de trabajo que surgen de las Conferencias Iberoamericanas sectoriales y de la propia SEGIB, en el cumplimiento de sus funciones, de los mandatos emanados de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y de las instancias de coordinación de la cooperación iberoamericana.

- Al mismo tiempo dichos organismos deben llevar a consulta del Comité las decisiones institucionales que resulten relevantes al sistema en su conjunto.

- El Comité deberá presentar a las instancias de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno su propuesta de prioridades estratégicas bienales tomando en consideración los ejes temáticos de las respectivas Cumbres así como las prioridades fijadas para la cooperación iberoamericana en su conjunto y las fijadas sectorialmente por las distintas Reuniones Ministeriales o de Altas Autoridades.

- A su vez, el Comité elaborará un plan común de actuación en base a las prioridades acordadas y presentadas ante las instancias de la Cumbre.

- En las áreas que se identifiquen como prioritarias para el conjunto de organismos se promoverán programas/proyectos/acciones en los que actúen de manera mancomunada los organismos. En igual sentido se aprovechará la capacidad conjunta para la obtención de recursos financieros adicionales, en función de las prioridades establecidas.

- Atendiendo a los tres espacios prioritarios fijados para la cooperación iberoamericana (Espacio del Conocimiento, Espacio Cultural y Espacio de Cohesión Social), se establecerán los mecanismos que aseguren la coordinación y participación en los mismos de los distintos organismos sectoriales, en función de sus competencias.

- Como organismos del Sistema, la OEI, la OISS, la OIJ y la COMJIB asistirán a las sesiones públicas de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

- A pedido de la SPT, de los países o de la propia SEGIB, podrán participar de las reuniones de las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana, cuando la cuestión a ser tratada refiera a las competencias sectoriales de uno de los organismos específicos.

- Los Secretarios Generales efectuarán una presentación ante la Reunión Conjunta de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación al menos una vez al año.

- El Comité elaborará informes periódicos a ser presentados a las instancias de la Conferencia Iberoamericana a fin de homogeneizar y concentrar aún más las funciones y el aprovechamiento de los recursos disponibles, analizando las especificidades de cada organismo y proponiendo las convergencias que se estimen pertinentes. El Comité podrá formular las propuestas que estime pertinentes a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y a otras instancias de la Conferencia Iberoamericana para el mejor cumplimiento de sus funciones.

- A esos efectos se conforma un Equipo de Trabajo permanente integrado por un representante de cada Secretari@ General.

## 2) En materia de transparencia y rendición de cuentas:

Se potenciarán los mecanismos de información y acceso a la misma respecto de la actuación de los organismos iberoamericanos por parte de las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana y el público en general.

A esos efectos:

- se incorporará al informe de actividades que la SEGIB presenta anualmente, un apartado dedicado a la actuación de los organismos iberoamericanos;

- los informes de actividades de la SEGIB incorporarán un apartado referido al trabajo, y resultados obtenidos por el Comité;

- se presentarán a los CNYRC la Memoria y el Informe económico-financiero (anual o bienal en cada caso) de los organismos iberoamericanos;

- se potenciará el acceso a la información más relevante del funcionamiento de cada organismo a través de las distintas páginas web institucionales de los organismos.

## 3) En materia de visibilidad:

Con el objeto de dar mayor visibilidad a la cooperación iberoamericana y establecer una estrategia conjunta:

- se promoverá una política comunicacional común;
- se potenciará el aprovechamiento del Canal Cooperación Iberoamericana desarrollando por el Programa TEIB como herramienta común de difusión de los cinco organismos;
- se realizarán esfuerzos conjuntos (publicaciones, eventos, folletos institucionales, páginas web, campañas de difusión, etc.);
- se elaborará y publicará un informe de la cooperación iberoamericana que abarque lo realizado por la cooperación iberoamericana en su conjunto (los 5 organismos y demás instancias de la Conferencia Iberoamericana) a ser presentada ante cada Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno;

A los efectos de elaborar las propuestas y dar seguimiento a las distintas acciones en materia de visibilidad y comunicación, se crea un Equipo de Trabajo de Comunicación integrado por los responsables de comunicación de los cinco organismos.

#### 4) En materia de superposiciones funcionales

A efectos de evitar las superposiciones funcionales y/o temáticas , se encomienda a los organismos que integran el Comité, que identifiquen y adopten las decisiones que en ese sentido resulten necesarias de manera de evitar solapamientos.

#### 5) En materia de aprovechamiento de los recursos disponibles:

La integración funcional que se propone, favorecerá la identificación de ámbitos en el que se puedan desarrollar sinergias que permitan realizar ahorros y racionalizar el uso de los recursos disponibles, tanto en lo que refiere a recursos humanos, como económicos e infraestructuras.

A esos efectos se establecerá un Equipo de Trabajo de Administración, que propondrá a los Secretarios Generales las medidas que se estimen oportunas tendientes a efectuar compras, prestación de servicios y/o contratación de servicios de manera mancomunada o asociada entre algunos de los organismos, aprovechar infraestructuras y toda otra que tenga por objeto el mejor aprovechamiento de los recursos y la mayor eficiencia en el gasto. En ese sentido el Equipo de Trabajo deberá promover acuerdos generales con otras instituciones/organizaciones/empresas que permitan toda reducción de costos posibles al operar con un caudal de compras o contrataciones de mayor escala.

#### 6) En materia de integración de las oficinas existentes:

Se establecerán oficinas o servicios comunes en aquellos países o subregiones que se determine. El proceso de instrumentación de los acuerdos entre los organismos concernidos en materia de infraestructura, personal y costos compartidos deberá concluirse en 2015

#### 7) En materia de membresía común:

A partir de la creación del Comité de Dirección Estratégica, la membresía plena de los países de todos los organismos iberoamericanos queda cerrada a las decisiones que al respecto adopte la propia Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, respetando las membresías vigentes en cada organismo a la fecha.

#### **D. Observaciones finales**

En síntesis, la creación del Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos en la estructura de la SEGIB, producirá una **incorporación sistémica de los cuatro organismos en un único ámbito relacionado funcionalmente de forma directa con todas las instancias de la Conferencia Iberoamericana, y en especial con los CN, RC y Cancilleres, estableciendo los mecanismos concretos que aseguren:**

- **la adopción de una estrategia común**
- **la planificación común y la articulación funcional;**
- **una mayor transparencia y rendición de cuentas a los países miembros;**
- **un reforzamiento de la visibilidad; y**
- **el aprovechamiento de manera más eficiente de los recursos disponibles.**

Esta decisión **no implica la modificación o derogación de ninguno de los tratados constitutivos o instrumentos jurídicos de los organismos iberoamericanos** y por tanto **la OEI, la OISS, la OIJ y la COMJIB mantienen su mandato.**

**Tampoco tendrá ningún impacto que implique incremento en el presupuesto de las organizaciones.** Por el contrario, la racionalización que devendría de esta nueva coordinación producirá ahorros derivados de usos comunes de infraestructuras así como de contrataciones conjuntas de servicios.

Para el cumplimiento de estos objetivos se constituyen **tres equipos permanentes de trabajo: de Integración Estratégica, de Comunicación y de Administración.** Las labores de estos equipos serán asumidas por funcionarios ya existentes en cada organismo, quienes deberán ampliar sus

competencias **sin que ello implique ningún costo económico adicional**. Se trata de un nuevo esquema de trabajo que obliga a establecer culturas y espacios de trabajo común que redunden en el verdadero establecimiento de un sistema integrado, coordinado y articulado.

Asimismo, y con el objeto de **profundizar la relación con las instancias de la Conferencia Iberoamericana y especialmente con las Reuniones de CNyRC**, se establecen mecanismos de presentación de las Memorias económicas y de actividades de los organismos, así como la participación de los Secretarios Generales de la OEI, la OISS, la OIJ y la COMJIB en una sesión especial dentro de las Reuniones de CNyRC y la elaboración de un informe bienal de la cooperación realizada por los cinco organismos en su conjunto, entre otros mecanismos detallados en el presente documento.

Finalmente, con el objeto de asegurar la efectividad de esta propuesta, la creación del Comité deberá reflejarse en la nueva estructura de la SEGIB, y a su vez, su creación y funciones deberán ser refrendadas por las máximas autoridades de la OEI, la OIJ, la OISS y la COMJIB.”

# **ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA**

## 1. Introducción

Desde la primera Cumbre Iberoamericana en 1991 hasta la actualidad, el contexto de los países que conforman la región ha cambiado sustancialmente, **al igual que el escenario mundial**. En el año 2000 los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo aprobaron la "Declaración del Milenio" que posteriormente se concretaría en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que se convertiría en la principal agenda global de desarrollo. Muchos de estos objetivos, si bien habían estado contenidos en declaraciones y Conferencias anteriores, adquirieron en los ODM un dinamismo nuevo, al ser expresados de manera sencilla y comunicable, al tener un sistema de seguimiento y monitoreo específico a través de una batería de indicadores, así como una meta para su consecución en el año 2015. Asimismo, tal como lo dice el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014 "El mundo ha cambiado significativamente desde la Declaración del Milenio y el surgimiento de los ODM. Los países en desarrollo están modificando la dinámica del multilateralismo ampliando su participación y su influencia en las negociaciones y la toma de decisiones en temas centrales de la agenda internacional como el cambio climático, el comercio internacional y el financiamiento del desarrollo". Por lo que, "La Agenda Post2015 deberá tener como base la continuación de los esfuerzos realizados para alcanzar los ODM, así como la incorporación de las lecciones aprendidas en su implementación y el establecimiento de mecanismos innovadores de financiamiento capaces de movilizar los recursos que resulten necesarios. Indudablemente la prioridad de la Agenda Post-2015 seguirá siendo la eliminación de la pobreza mundial y garantizar que los logros en la erradicación de la misma sean irreversibles, de manera que se busque mantener condiciones que permitan ofrecer bienestar a una sociedad globalizada a escala planetaria en todos los ámbitos, económicos, sociales y ambientales"<sup>1</sup>. En ese sentido, "en momentos en los que se discute la nueva agenda del desarrollo es importante para los países iberoamericanos reflexionar sobre el rol de la cooperación durante los próximos años. Es fundamental que la cooperación internacional al desarrollo comprometa sus esfuerzos en la construcción de un multilateralismo que albergue las posibilidades de incorporar las diferentes concepciones de desarrollo que los países tienen"<sup>2</sup>.

Los países de la región están presentes en este diálogo político aportando un posicionamiento común en temas como la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular, como modalidades alternativas de cooperación, que "en forma alguna sustituye a la cooperación Norte-Sur, ni quita validez a ninguno de los compromisos a favor del desarrollo y su financiamiento asumidos históricamente por los países desarrollados". Así, "la CSS gana importancia en razón de la cercanía cultural entre los países que la practican, el respeto a las diferentes visiones de desarrollo a la flexibilidad y adaptabilidad de las experiencias compartidas y a la solidaridad de las naciones"<sup>2</sup>.

Por lo tanto, el Sistema de Cooperación Iberoamericana se sitúa frente a un doble reto: por un lado, dar respuesta a la **nueva** realidad, y por otro, posicionar en los espacios

---

<sup>1</sup> Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, pág. 25.

<sup>2</sup> Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2013-2014, pág.26.

<sup>2</sup> Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, pág. 27.

internacionales de debate sobre el desarrollo las necesidades y los aportes conceptuales de una región con características particulares y con un acervo muy relevante de experiencias.

En los foros de discusión sobre la Cooperación Iberoamericana<sup>3</sup>, entendida como el conjunto de acciones, proyectos, iniciativas y programas existentes, se ha priorizado la necesidad de adaptación a esta nueva realidad y, en este ejercicio de la renovación de la cooperación iberoamericana, se plantea una respuesta estratégica, consensuada y alineada a las actuales demandas.

## **2. Áreas Prioritarias de la Cooperación Iberoamericana**

En la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Panamá en octubre de 2013 fueron aprobados los Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana, lineamientos que pretenden adaptar ésta reforma al nuevo contexto internacional.

Han transcurrido más de dos décadas desde el inicio de las Cumbres Iberoamericanas, las transformaciones en el sistema internacional y los cambios que han tenido lugar en los países que conforman este espacio demandan una renovación de su cooperación. En este tiempo América Latina se ha convertido en una región con importantes avances en sus niveles de desarrollo aunque todavía persisten brechas estructurales que impactan en un porcentaje importante de la población. Esta región tiene un rol activo en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo: en la década de los noventa los países latinoamericanos eran mayoritariamente identificados como receptores de cooperación, hoy en los foros internacionales los PRM (Países de Renta Media) juegan un papel preponderante liderando en los foros internacionales el debate sobre la Cooperación SurSur, la Cooperación Triangular y el papel de los Países de Renta Media en la nueva arquitectura del sistema de cooperación al desarrollo.

En este nuevo escenario más complejo, la Cooperación Iberoamericana puede y debe contribuir a la transformación del sistema de cooperación internacional en el que nos encontramos, aprovechando el extenso acervo de principios, valores y de cultura y raíces históricas comunes, el largo bagaje del que dispone y el reconocimiento del que goza en estos momentos. La cooperación realizada en el marco del sistema iberoamericano se ha caracterizado desde sus orígenes por su horizontalidad y alto grado de apropiación que contribuye y promueve la identidad iberoamericana y el fortalecimiento de las capacidades de los países a través del intercambio de buenas prácticas y experiencias.

Los Programas, Iniciativas y Proyectos (PIPAS) responden a las demandas de los países y apoyan a las políticas públicas de los países de la comunidad iberoamericana, que deciden participar en ellos. Aún es un desafío mejorar el desempeño de los PIPAS en algunos aspectos, los mismos constituyen una sólida base desde la cual impulsar políticas transformadoras, así como derivar de su análisis aprendizajes útiles para los actores de desarrollo iberoamericanos e internacionales.

---

<sup>3</sup> Son las reuniones anuales de los Coordinadores Nacionales, los Responsables de Cooperación, los representantes de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos y de la Secretaría General Iberoamericana.

Los Lineamientos aprobados en Panamá suponen un importante salto cualitativo en esta dirección al comprometerse a "(1) apoyar las políticas públicas adoptadas en los países, (2) estar enfocada a objetivos estratégicos, verificables a través de indicadores, (3) contar con un compromiso de financiamiento, (4) garantizar el uso óptimo de los recursos, (5) someterse a un ejercicio periódico de rendición de cuentas, (6) generar sinergias entre los Programas, Iniciativas y Proyectos adscritos al interior de los espacios iberoamericanos y entre ellos, y (7) propiciar la articulación con otros espacios y mecanismos de cooperación".

Con la finalidad de implementar estos cambios, los países mandataron a la SEGIB elaborar "un Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana, a ser aprobado por los Responsables de Cooperación, que desarrolle la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana y defina directrices y prioridades a mediano plazo para el Sistema de Cooperación Iberoamericana y todos sus actores". Previo a la realización de este Plan era imprescindible, sin embargo, una revisión de "las líneas de trabajo contenidas en la Estrategia de la Cooperación, sobre la base de las necesidades de la región, que consolide y renueve el acervo que ha generado la Cooperación Iberoamericana a la fecha y que apoye a las Políticas Públicas de los países"<sup>4</sup>.

En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB elaboró una primera propuesta de priorización que fue discutida por los Países en la Reunión Extraordinaria de Responsables de Cooperación celebrada en México los días 12 y 13 de mayo. Para la elaboración de dicha propuesta la SEGIB tuvo en cuenta la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana aprobada en 2011 (que reformuló la Estrategia de 2007), las prioridades de políticas de los países, el acervo iberoamericano<sup>56</sup> y el nuevo contexto de la cooperación. En dicha discusión los Responsables de Cooperación decidieron priorizar las áreas de acción en las que tanto los países, a través de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, como los organismos iberoamericanos (SEGIB, COMJIB, OEI, OIJ Y OISS) tienen experiencia y logros concretos. Estas áreas de acción constituyen los denominados "Espacios Iberoamericanos" y son 3: el **Espacio Iberoamericano del Conocimiento** (EIC), el **Espacio Cultural Iberoamericano** (ECI) y el **Espacio Iberoamericano de Cohesión Social** (EICS).

La Reunión Extraordinaria de Responsables de Cooperación celebrada en México tuvo como resultado, además de la elección de estos 3 Espacios como ámbitos de trabajo de la Cooperación Iberoamericana, la solicitud a la SEGIB de elaborar una nueva versión de la propuesta de Áreas Prioritarias. Dicha propuesta debía considerar las deliberaciones allí mantenidas y las proposiciones realizadas por los países. Concretamente, se acordó que la nueva propuesta se refiriera específicamente a (1) la forma en la que se articulará cada Espacio, su naturaleza y objetivos y (2) las funciones que corresponderían a la SEGIB.

---

<sup>4</sup> Los entrecorridos de este párrafo son parte del Documento "Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana", pág. 2.

<sup>5</sup> Considera las propuestas del documento *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas* elaborado por Ricardo Lagos, Patricia Espinosa y Enrique V. Iglesias presentado en Panamá el 2 de julio de

<sup>6</sup>

### **3.1. Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)**

#### **Marco y naturaleza**

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento es el ámbito de colaboración de las instituciones de Educación Superior, Ciencia y Tecnología que juntas conforman el denominado "triángulo del conocimiento", pilar esencial del desarrollo de la sociedad y la economía de los países:

"Nos proponemos avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos, así como la competitividad internacional de nuestra región. A tal fin, solicitamos a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que, junto a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), trabajen en la necesaria concertación político-técnica para poner en marcha ese proyecto"<sup>7</sup>.

Como puede verse, uno de los aspectos distintivos del Espacio Iberoamericano del Conocimiento es que propicia la innovación para la equidad y la cohesión social, apoyando temas de investigación con relevancia social por su contribución a la superación de las desigualdades.

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento está integrado por 4 Programas: CYTED, Movilidad Pablo Neruda, INNOVACIÓN, Propiedad Industrial; una Iniciativa de Cooperación Comunicación Social y Cultura Científica y 2 proyectos adscritos: Iberqualitas e Ibervirtual. En él también deberían incluirse las actividades y programas de cooperación desarrollados por los organismos iberoamericanos (en especial la OEI y la SEGIB) en el ámbito de la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología.

Desde su puesta en marcha en la XV Cumbre Iberoamericana, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento ha ido avanzando en su institucionalidad. A la constitución del Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, se ha sumado la articulación de una Unidad Coordinadora (integrada por la SEGIB, la OEI y el CUIB) y la designación de un Comisionado, y se ha logrado la aprobación de documentos operativos como la Estrategia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la Estructura Básica del EIC y el Marco Organizativo del EIC.

---

<sup>7</sup> Declaración Final de la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Salamanca (2005).

## Objetivos Estratégicos

La Estrategia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento fue aprobada por el Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación en 2011 en La Habana. En ella se establecen las metas del Espacio, las líneas de acción y los mecanismos de seguimiento, siendo sus objetivos:

1. Actuar como espacio interactivo de colaboración efectiva y de convergencia entre los sistemas y programas de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación iberoamericanos que se vincule a la promoción de acciones de emprendimiento, para contribuir a un mejor desarrollo económico y social de la región, y promover la generación, aplicación y divulgación del conocimiento, con un tratamiento favorable a las economías más pequeñas y vulnerables.
2. Contribuir al desarrollo de la Educación Superior como un bien público social, reduciendo las desigualdades en cuanto a acceso, permanencia y calidad en la formación de grado, así como en el acceso de los egresados a la capacitación para la innovación y a la educación postgraduada para el desarrollo de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación, en función de los objetivos de desarrollo económico social de la región.
3. Crear un mecanismo que armonice los sistemas de acreditación desarrollados en la región para poder avanzar en la confianza mutua de reconocimiento de títulos, grados y certificaciones de estudios superiores que permita una movilidad académica de calidad.
4. Contribuir al fortalecimiento de la investigación y al logro de más y mejores conocimientos científicos y tecnológicos pertinentes, y socialmente útiles.
5. Contribuir a un modelo de apropiación social y económica del conocimiento más equilibrado en el ámbito de las sociedades iberoamericanas, teniendo en cuenta los distintos grados de desarrollo de los países, y que éste se exprese en la creación y desarrollo de sistemas nacionales de innovación efectivos e interconectados.
6. Reforzar la cooperación iberoamericana en materia de investigación aplicada y de innovación tecnológica, propiciando la realización de proyectos conjuntos de Investigación, Desarrollo e Innovación en colaboración con empresas (especialmente PYMES), Universidades y organismos de investigación de los diversos países, así como el desarrollo de Plataformas Tecnológicas Sectoriales Iberoamericanas con el fin de promover proyectos de I+D+I en sectores estratégicos.
7. Fortalecer la colaboración internacional efectiva de la región entre instituciones de educación superior, centros de investigación, y entidades del entorno económico social.

## Estructura Organizativa del EIC

El Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2010, en la Ciudad de México, acordó adoptar la estructura básica y marco organizativo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Los Órganos propios del EIC son, además del citado Foro, la Unidad Coordinadora y un Comisionado:

- El Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación es el máximo órgano de coordinación del EIC y agrupa a los responsables de educación superior, ciencia e innovación de los 22 países que conforman la Conferencia

Iberoamericana. Cada país cuenta con un único voto y corresponde a cada delegación nacional determinar el mecanismo para su emisión.

En lo que se refiere a sus funciones, la principal es definir el Plan Estratégico que da vida al Espacio a través de reuniones anuales (hasta la fecha se han celebrado 7 ediciones). Al Foro le corresponde también la creación de sinergias entre los diversos programas, iniciativas y actuaciones desarrollados en el ámbito de la Innovación, la Investigación y la Educación Superior, así como formular y elevar propuestas a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

- La Unidad Coordinadora es un órgano integrado por los representantes designados a tal efecto de la (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB). Los acuerdos de la Unidad Coordinadora se adoptan por consenso y la misma se reúne con la periodicidad necesaria para atender sus funciones. En lo relativo a sus funciones, y tal y como su nombre indica, es el órgano ordinario de coordinación del EIC. Le corresponde impulsar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Foro y aquellas otras funciones que éste o las Cumbres le encomienden. Enviar a los Responsables de Cooperación Iberoamericana, un Informe que contengan los Planes Estratégicos definidos en el Espacio, así como informarles periódicamente de las decisiones adoptadas.
- El Comisionado, nombrado por la Unidad Coordinadora previo informe del Foro de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, es la persona que asegura un desempeño más ágil y eficaz de las decisiones adoptadas. Entre sus funciones se encuentran la convocatoria del Foro, la promoción de la articulación del Espacio con otras iniciativas de organismos internacionales, el seguimiento sistemático de los avances del Plan Estratégico y las acciones que de éste se deriven, y la presentación de información sobre los avances y resultados del EIC a las Conferencias Iberoamericanas correspondientes.

Más allá de esta estructura organizativa, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento considera **Agentes del EIC** a los Gobiernos de los Estados que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones; a las universidades y otras instituciones de Educación Superior, así como las redes nacionales, subregionales y regionales integradas por éstas; y a los centros de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

### **3.2. Espacio Cultural Iberoamericano (ECI)**

#### **Marco y naturaleza**

El Espacio Cultural Iberoamericano es una contribución de la región a la puesta en valor de su riqueza cultural en el concierto cultural internacional que parte de la premisa de que una Iberoamérica culturalmente fuerte será más reconocida y se desenvolverá con mayor éxito en su apertura a la globalidad. Es un Espacio que, como los demás, implica fines, valores, objetivos, programas, actores, medios, procedimientos e instituciones responsables.

Como proyecto de búsqueda del interés general en beneficio de la comunidad, el Espacio Cultural Iberoamericano ha logrado un importante grado de institucionalización pública, social y privada, en tanto viene haciendo suyos, explícita o implícitamente, los valores y

objetivos contenidos en el informe Hacia la Consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano. El ECI presta atención particular a la meta de favorecer el libre flujo de las diversas expresiones culturales iberoamericanas.

En la consolidación del ECI tiene importancia central la Carta Cultural Iberoamericana, texto marco y referencia del acervo cultural iberoamericano. Aunque no es un documento vinculante, fue firmado por todos los países miembros de la Conferencia y es el primer documento regional que desarrolla la Convención de la Diversidad de la UNESCO, dando cuenta de la amplia urdiembre de políticas, programas, iniciativas, acciones y redes que existen en el ámbito cultural iberoamericano.

El Espacio Cultural Iberoamericano está integrado por 10 Programas: ADAI/IBERARCHIVOS, IBERBIBLIOTECAS, IBERCULTURA VIVA, IBERESCENA, IBERMEDIA, IBERMUSEOS, IBERMUSICAS, IBERORQUESTAS Juveniles, IBER-RUTAS y RADI; y dos iniciativas de Cooperación: IBERARTESANIAS e IBERMEMORIA SONORA. En él también deberían incluirse las actividades y programas de cooperación desarrollados por los organismos iberoamericanos (en especial la OEI y la SEGIB) en el ámbito de la Cultura.

Pese a su especificidad, el Espacio Cultural Iberoamericano tiene importantes puntos de convergencia con los Espacios Iberoamericanos del Conocimiento y la Cohesión Social al abogar por el respeto a la diversidad, el desarrollo sostenible, la producción de conocimiento y la transversalidad en la formulación de políticas públicas.

### **Objetivos Estratégicos**

Con base en los documentos mencionados, a la experiencia de los Programas e Iniciativas en este ámbito y a la propia experiencia de la SEGIB en materia cultural, se consideran objetivos del Espacio Cultural Iberoamericano los siguientes:

1. Considerar la cultura como eje transversal de desarrollo, impulsando la formulación de políticas públicas y de cooperación, particularmente en el ámbito de la economía de la Cultura (altamente competitiva y con elevado valor añadido), educación y ciencia, turismo, medio ambiente y nuevas tecnologías. Para lograr esta transversalidad, se buscarán fórmulas organizativas de coordinación con los gobiernos y administraciones nacionales, territoriales y locales.
2. Proveer al ECI con los valores del acervo jurídico de la región, especialmente los referidos a los derechos culturales.
3. Promover la integración regional en el ámbito de la cultura mediante acciones de cooperación y coproducción.
4. Promover la visibilidad pública de las acciones de la cooperación iberoamericana en materia cultural y su apropiación social, tanto dentro como fuera de la región.
5. Favorecer la puesta en valor, la difusión y el conocimiento del legado de creaciones y de bienes culturales materiales e inmateriales. Se considera de especial importancia la puesta en valor de los conocimientos tradicionales generados por los grupos y comunidades de la región, así como el repertorio compartido de valores y elementos simbólicos y lingüísticos.

### **Estructura Organizativa del ECI**

A diferencia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, que posee una estructura organizativa con años de funcionamiento, el Espacio Cultural Iberoamericano tendría que

conformarla, con un calendario de trabajo debidamente acordado. Se podría articular, no obstante, una estructura semejante a la del EIC, basada en un Foro de Responsables Políticos al que correspondería el gobierno del Espacio, una Unidad Coordinadora en la que tendrían presencia los organismos iberoamericanos con un papel significativo en el espacio cultural, y una instancia de carácter más ejecutivo, encargada de dar viabilidad a las decisiones tomadas:

- El Foro de Responsables del Espacio Cultural Iberoamericano es la Conferencia Iberoamericana de Cultura. Dicha Conferencia se reúne anualmente dentro del calendario oficial de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (aunque a lo largo del año los titulares de cultura coinciden también en diversos eventos de gran trascendencia como el Congreso Iberoamericano de Cultura y otras reuniones sectoriales<sup>8</sup>. En este foro se toman las principales decisiones sobre el Espacio Cultural Iberoamericano, se intercambian experiencias, se evalúa el avance de las políticas públicas del sector y se conoce el estado de situación de los Programas de Cooperación que lo integran<sup>9</sup>. Sus resultados permiten constatar un elevado nivel de cumplimiento en los acuerdos adoptados en beneficio de la consolidación de este Espacio Para avanzar en su consolidación a este Foro le correspondería la definición de un Plan Estratégico que lo organice y la articulación con los diversos programas, iniciativas, proyectos adscritos, redes iberoamericanas y actuaciones desarrollados en el ámbito de la cultura.
  
- La Unidad Coordinadora sería el órgano ordinario de coordinación del ECI y estaría integrado por los representantes designados a tal efecto por los Organismos con trayectoria en el ámbito cultural iberoamericano (la SEGIB tiene ya vínculos de trabajo en este campo con la OEI, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, y la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica, CACI y el Convenio Andrés Bello). Sus acuerdos se adoptarían por consenso y se reuniría con la periodicidad necesaria para atender sus funciones. A la Unidad Coordinadora le correspondería impulsar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Foro del Espacio, la potenciación del Espacio Cultural Iberoamericano y aquellas otras funciones que éste o las Cumbres le encomienden. Más concretamente, se encargaría de:
  - Convocar y organizar las sesiones del Foro del Espacio, cuya periodicidad será de al menos una vez por año. En dichas reuniones la Unidad Coordinadora deberá presentar los Informes de avance del ECI.
  - Elaborar la propuesta de Estrategia del ECI y dar seguimiento a las acciones definidas.
  - Establecer vínculos con las Unidades de los Programas de Cooperación Iberoamericana y de las Iniciativas de Cooperación que sean parte del ámbito del Espacio Cultural Iberoamericano.

---

<sup>8</sup> A partir del 2014 se retomará la práctica de llevar a cabo una reunión preparatoria con los equipos técnicos.

<sup>9</sup> La Secretaría Técnica de la Conferencia Iberoamericana de Cultura la ostenta la OEI, organismo con reconocida presencia en este ámbito. Sin embargo, la SEGIB participa hoy activamente en la elaboración del proyecto de agenda de trabajo, el desarrollo de la reunión, así como en el comité que prepara las actas y conclusiones.

- Enviar a los Responsables de Cooperación Iberoamericana, un Informe que contengan los Planes Estratégicos definidos en el Espacio, así como informarles periódicamente de las decisiones adoptadas.
- Secretaría Técnica del ECI. Correspondería a la SEGIB asumir las tareas operativas del Espacio tales como convocar a las reuniones de la Unidad Coordinadora, realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos pertenecientes al ECI y fungir como dinamizador y articulador de las acciones que se realicen en su marco.

### **3.3. Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS)**

#### **Marco y naturaleza**

El concepto de cohesión social se convirtió en elemento central del espacio iberoamericano en la XVII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Santiago de Chile en 2007, cuyo tema fue "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica", reafirmando la prioridad política en la agenda de desarrollo social del conjunto de los países iberoamericanos. Por ello, los documentos que sirvieron de reflexión en dicha Cumbre marcan la posición del conjunto de los países de la Conferencia Iberoamericana en torno a la Cohesión Social.

En las definiciones surgidas de la mencionada Cumbre, se entienden como barreras regionales a la cohesión social la elevada concentración en la distribución del ingreso, generadora de grandes brechas socioeconómicas; la disparidad en el acceso a la educación, la salud y trabajo decente; la discriminación étnica, de género y generaciones y la creciente tensión entre la demanda ciudadana de servicios públicos de calidad y las instituciones encargadas de proveerlos.

Frente a esta situación, la XVII Cumbre propuso trabajar en el ámbito de la cohesión social. Teniendo en cuenta que se trata de un problema multidimensional, las respuestas que apunten a la cohesión social deberán ser integrales e integradas. Tendrán como principal objetivo el desarrollo social integral de los pueblos iberoamericanos y la inclusión y la participación de todos los miembros de la sociedad en la vida económica, social, cultural y política de nuestros países, con sentido de solidaridad y de pertenencia y equidad, fundado en el goce efectivo de la ciudadanía y en una ética democrática.

En el marco de la Conferencia Iberoamericana se han ido abordando diferentes dimensiones de la cohesión social tales como la dimensión territorial<sup>10</sup>, el gasto público, el

---

<sup>10</sup> Una dimensión que ha cobrado gran relevancia en la explicación de la pobreza y la desigualdad es el vector territorial. Puesto en palabras de CEPAL: "Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial". La hora

sistema impositivo, la productividad y la innovación. Especial atención han merecido los temas relacionados al trabajo decente, en estrecho vínculo con el desarrollo de las Pymes, dado el avance del sector como principal proveedor de empleo en muchos de los países iberoamericanos.

En un abordaje transversal, y con el objetivo de promover esa cohesión social, desde la SEGIB se ha trabajado para erradicar la discriminación y la desigualdad social, identificados como generadores clave de vulnerabilidades. A través de acciones y prácticas concretas se ha buscado disminuir las principales inequidades identificadas por cada país, entre ellas la inequidad de género, generacional y étnico-racial, entre otras, han sido ejes esenciales para lograr avances en cohesión social, siempre reconociéndose la vasta pluralidad cultural y étnica de la región.

Otra de las líneas de trabajo principales se ha desarrollado en torno al ámbito educativo (educación básica y media), porque ésta posibilita la movilidad y la integración social como ningún otro. En este sentido, y pese a la existencia de notorias diferencias, la región ha logrado avances en los niveles de cobertura y calidad de la educación, aunque persisten algunos retos para que esta dimensión aporte a la consolidación de matrices de protección social que garanticen los derechos ciudadanos y que aseguren un desarrollo sustentable.

Finalmente, desde la SEGIB se han impulsado también actividades de apoyo a la innovación para aumentar la productividad y el empleo, con el objetivo de generar niveles más altos de prosperidad y cohesión social. Los ciudadanos de América Latina percibirán los beneficios del crecimiento, sólo cuando se genere un círculo virtuoso de bienestar, en que la mayor productividad y la innovación permitan mejores salarios, mejoras de la competitividad y una mayor atracción de inversiones de calidad y con un alto valor agregado nacional y regional.

Los Programas e Iniciativas que pertenecen al Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social son 7: Acceso a la Justicia, PIA, Adultos Mayores, Bancos de Leche Humana, IBERGOP, Recursos Hídricos y PROTERRITORIOS y dos proyectos adscritos: CIDEU (Desarrollo Estratégico Urbano) y UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas). Adicionalmente, en este espacio también deberían incluirse las actividades y programas de cooperación desarrollados por los organismos iberoamericanos (en especial la COMJIB, la OISS, la SEGIB y la OIJ) que impulsan diversas iniciativas de Cohesión Social.

## **Objetivos Estratégicos**

Con base en los documentos sobre cohesión Social generados en el marco de la Conferencia Iberoamericana, a la experiencia de los Programas e Iniciativas en este ámbito y a la propia experiencia de la SEGIB, se proponen como objetivos de este Espacio:

1. Identificar y definir con los países las áreas de trabajo prioritarias del EICS en relación a la Agenda de Desarrollo post-2015.
2. Incorporar la perspectiva de etnia y género en las políticas públicas iberoamericanas.

---

de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, pág. 131. El trabajo a este nivel tendrá especial cuidado con los temas de gobernanza y gobernabilidad de los Estados miembros.

3. Fortalecer la institucionalidad del Estado a través de la generación de capacidades y el intercambio de buenas prácticas.
4. Contribuir a la construcción de sociedades más cohesionadas a partir del impulso de acciones multilaterales concretas en materia de desarrollo social.

### **Estructura Organizativa del EICS**

Al igual que el Espacio Cultural Iberoamericano, el EICS no tiene en este momento una estructura organizativa. Aunque podría dotarse de una que siguiera el modelo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en este caso concreto resulta difícil la puesta en marcha de un **Foro de Responsables** que diseñe la estrategia del EICS y tome las principales decisiones sobre él, ya que son muy diversos y numerosos los participantes que tendría, salvo que se contemple que las reuniones anuales tengan un carácter temático en función de las prioridades establecidas, debiéndose precisar un calendario de trabajo debidamente acordado.

En cuanto a las otras dos instancias presentes en el EIC y el ECI, tendrían las siguientes características:

- La Unidad Coordinadora estaría compuesta por representantes de la SEGIB, la OEI, la OISS, la COMJIB y la OIJ, organismos con los que ya existe una estrecha relación de trabajo, en buena parte vinculada al hecho de que algunos son Unidades Técnicas de Programas Iberoamericanos (COMJIB-Programa de Acceso a la Justicia, OISS-Programa de Adultos Mayores, OEI-PIA). La Unidad Coordinadora sería el órgano ordinario de coordinación del Espacio Iberoamericano de Cohesión Social al que correspondería impulsar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Foro del Espacio y aquellas otras funciones que éste o las Cumbres le encomienden. En particular, serían funciones de la Unidad Coordinadora:
  - Convocar y organizar las sesiones del Foro del Espacio, cuya periodicidad será de al menos una vez por año. En dichas reuniones la Unidad Coordinadora presentaría los Informes de avance del EICS.
  - Elaborar la propuesta de Estrategia del EICS y dar seguimiento a las acciones definidas.
  - Establecer vínculos con las Unidades de los Programas de Cooperación Iberoamericana y de las Iniciativas de Cooperación, que sean parte del ámbito del Espacio Iberoamericano de Cohesión Social.
  - Enviar a los Responsables de Cooperación Iberoamericana, un Informe que contengan los Planes Estratégicos definidos en el Espacio, así como informarles periódicamente de las decisiones adoptadas.
- La Secretaría Técnica del EICS sería asumida por la SEGIB, que trabajaría en el desarrollo de las decisiones adoptadas en el espacio, realizando también el monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas, Iniciativas, Proyectos Adscritos y redes pertenecientes al Espacio y fungiendo como articulador de las acciones que se realicen en su marco.

### **4. Funciones de la SEGIB**

Renovar, consolidar y visibilizar la Cooperación Iberoamericana requiere un liderazgo decidido por parte de la SEGIB que permita responder adecuadamente a las demandas

expresadas por los Responsables de Cooperación y aquellas otras que puedan surgir en el futuro.

En este sentido, los Responsables de Cooperación han solicitado a la SEGIB que promueva una coordinación efectiva entre todos los actores del sistema de cooperación iberoamericano (sean estos los PIPAS u Organismos), genere procedimientos que aseguren la calidad e impacto de las acciones y cree mecanismos eficaces que den visibilidad a lo realizado.

Para cumplir estas exigencias, se propone que la SEGIB actúe como una **Plataforma de Apoyo a la Cooperación para todos los actores del sistema** y como órgano coordinador en la **rendición de cuentas a los Responsables de Cooperación**.

Retomando algunas cuestiones ya trabajadas en los apartados anteriores, se proponen 6 funciones a ser desarrolladas por la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB:

1. En relación a los **Espacios Iberoamericanos**, como integrante de la Unidad Coordinadora o responsable de la Secretaría Técnica (en el caso del EIC y el EICS), la SEGIB tendrá un papel central como dinamizador de cada uno de ellos para lograr que se avance en la consecución de sus Estrategias.
2. En relación a los **Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos Iberoamericanos**, corresponden a la SEGIB, según explicita el Manual Operativo, las labores de seguimiento y evaluación de los mismos<sup>11</sup>. Esas labores de Seguimiento y Evaluación (Ex ante, de medio término y final), así como las de sistematización de informaciones y análisis posibles a partir de ellos, permitirán obtener insumos para apoyar proactivamente a los programas en la resolución de sus problemas y en la optimización de su gestión. Como plataforma de apoyo, la SEGIB articulará el trabajo procurando el cumplimiento con lo estipulado en el Manual Operativo y en la Estrategia de Cooperación, en temas como la generación de Indicadores de resultados y procesos, la rendición de cuentas, la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) orientados a resultados de desarrollo y la incorporación efectiva del enfoque de género y etnia.
3. Como **ente coordinador de la Cooperación Iberoamericana**, la SEGIB impulsará la generación de sinergias al interior de cada uno de los Espacios, así como de los Espacios entre sí y con los Organismos Iberoamericanos.
4. Fortalecer el **Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur** (PIFCSS).
5. En cuanto a la **Visibilidad**, y con el objetivo de mostrar la dimensión de las actuaciones desplegadas en estos años, la SEGIB elaborará un Plan Estratégico de Visibilidad de la Cooperación Iberoamericana, que dé cuenta de los logros obtenidos tanto a nivel de Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, como de las acciones realizadas en el marco de los Espacios y los Organismos Iberoamericanos. Dicha Estrategia se sumaría a la Campaña de Visibilidad realizada en el año 2012, que tuvo resultados parcialmente exitosos, y aprovecharía el Canal de Cooperación Iberoamericana y una serie de Canales temáticos, en el marco de la de la Televisión Educativa y Cultural Iberoamericana (TEIB).

---

<sup>11</sup> “La SEGIB es la organización responsable del proceso de seguimiento y evaluación de la Cooperación Iberoamericana rindiendo cuentas a los Responsables de Cooperación” El *Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana* fue aprobado en la XX Cumbre celebrada en Mar de Plata en 2010, pág 24.

En cuanto a los **productos que se reportarán a los Responsables de Cooperación**, la SEGIB cumplirá los mandatos fijados en el “Documento de Lineamientos de la Cooperación Iberoamericana”:

- La presentación por parte de la Secretaría para la Cooperación a los Responsables de Cooperación de un Plan de Acción cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana, para su aprobación y coordinación, que desarrolle la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana, que defina directrices y prioridades a mediano plazo para el Sistema de Cooperación Iberoamericana y todos sus actores.
- La presentación por parte de la Secretaría para la Cooperación a los Responsables de Cooperación para su aprobación y coordinación, de un Programa Operativo Anual que permita avanzar en el cumplimiento del Plan de Acción cuatrienal que deberá detallar los objetivos, resultados, actividades, presupuesto desagregado e indicadores (de desempeño y resultado).
- La presentación semestral por parte de la Secretaría para la Cooperación a los Responsables de Cooperación de información que contenga indicadores sobre la cooperación iberoamericana, a efectos de generar estadísticas y realizar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de resultados de las acciones contempladas en la Estrategia de Cooperación Iberoamericana.
- La presentación por parte de la Secretaría para la Cooperación a los Responsables de Cooperación de un diagnóstico anual de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, que aporte información cuantitativa y cualitativa en aspectos clave tales como: estado del pago de cuotas; ingresos y gasto ejecutado; gasto realizado por partidas; resultados de desarrollo de los programas, iniciativas y proyectos adscritos; procedimientos de gestión; grado de cumplimiento del Manual Operativo y alineamiento con la Estrategia de Cooperación Iberoamericana; todo lo anterior con el fin de permitir la toma de decisiones por parte de los Responsables de Cooperación.

## ANEXO I

### **Normativa de Aprobación de Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana en base al Manual Operativo:**

El procedimiento para la aprobación de Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, está debidamente normado en el Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana, debiendo alinearse con las nuevas prioridades temáticas expresadas en este texto:

#### **"Aprobación de Programas**

6.1. La propuesta inicial de Programa podrá provenir bien de uno o varios países miembros de la Conferencia Iberoamericana o bien de la SEGIB, atendiendo a lo recogido en su Estatuto. Las organizaciones del Sistema Iberoamericano (OEI, OISS, OIJ y COMJIB) o cualquier otro organismo, institución u organización de la sociedad civil podrán presentar sus propuestas a través de su Gobierno o de la SEGIB, organización que cumple una función de facilitación y coordinación de este proceso.

6.2. En caso de que haya suficiente tiempo para ello, la presentación de la propuesta se hará en forma de Perfil de Programa, que será enviado a la SEGIB o a la Secretaría pro Tempore (SPT) de la Conferencia Iberoamericana, las cuales se comunicarán recíprocamente las propuestas que reciban. Estas propuestas quedarán registradas en la SEGIB.

6.3. La SEGIB y la SPT se encargarán de hacer circular el Perfil entre los Responsables de Cooperación, con el fin de recabar comentarios preliminares.

(Nota: si la propuesta llega menos de 3 meses antes de la Cumbre y/o se formula desde su inicio de forma completa.)

6.4. El país/países proponentes prepararán el documento de formulación completo (Documento de Programa) según los formularios indicados en los anexos del Manual y lo enviarán a la SEGIB para que ésta valore el cumplimiento de los requisitos recogidos en este Manual.

6.5. La SEGIB podrá pedir que se modifiquen aspectos de la formulación hasta asegurar que se cumplen los requisitos recogidos en el Manual. En caso de que considere que no se cumplen estos requisitos de manera suficiente, la SEGIB podrá parar el proceso de aprobación del Programa, argumentando ante los proponentes las razones para hacerlo.

6.6. Una vez que el Programa cumpla con todos los requisitos, salvo el relativo a países adheridos y sostenibilidad financiera, la SEGIB y la SPT lo enviarán a los Responsables de Cooperación para que cada país considere su potencial adhesión al Programa. El/los países proponentes lo circularán también entre las autoridades sectoriales correspondientes. La presentación y apoyo al Programa por parte de la reunión Ministerial Sectorial correspondiente a su campo de actividad no es un requisito indispensable, aunque sí es un aval significativo.

6.7. Para confirmar su adhesión al Programa cada país deberá enviar, a través del/la Responsable de Cooperación del país, una carta dirigida al Secretario General Iberoamericano y remitida al Secretario para la Cooperación Iberoamericana, indicando su apoyo para que el Programa sea aprobado en la Cumbre, su adhesión al mismo y su contribución anual.

6.8. Si se reciben 7 o más cartas de adhesión para un Programa o bien 3 o más para una Iniciativa y las contribuciones indicadas en las cartas cubren el presupuesto operativo del Programa, éste será presentado por la SPT y la SEGIB para su consideración y en su caso apoyo, en la reunión de Responsables de Cooperación. Si es informado favorablemente, el Programa será elevado, a través de la reunión conjunta con los Coordinadores Nacionales, para aprobación inicial en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y posteriormente para aprobación final en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, quedando recogido en un Párrafo del Programa de Acción de la Cumbre.

6.9. La ampliación de plazo del Programa o su modificación será decidida solo por los países participantes en el Programa y no es necesario que se recoja por la Cumbre. En caso de modificaciones sustantivas, como un cambio de objetivos del Programa, éstas deberán presentarse y ser aprobadas por los Responsables de Cooperación en el marco de la Cumbre.

### Conclusión de Programas

La SEGIB puede presentar a los Responsables de Cooperación la propuesta de dar por concluido un Programa, Iniciativa o Proyecto Adscrito como parte de la Cooperación Iberoamericana, por las siguientes razones:

- Decisión del Comité Intergubernamental del Programa.
- Consideración de que el Programa ha dejado de tener actividad significativa, no se ajusta a su Documento de Formulación aprobado o ha dejado de cumplir con los requisitos de la Cooperación Iberoamericana recogidos en este Manual.
- El Programa no cumple sistemáticamente con los preceptivos envíos de información a la SEGIB y a los Responsables de Cooperación.
- Resultado de una Evaluación que recomiende este hecho de manera fundamentada.
- El Programa no cumple de manera significativa con los objetivos fijados y con los resultados esperados del mismo.

- Los países dejan de contribuir al Programa que ya no tiene el número de países requerido por el Convenio de Bariloche.

En relación con esta última cuestión cabe indicar que un país que no ingrese la contribución inicial indicada en su carta de adhesión en el plazo de un año, o las cuotas posteriores aprobadas por los órganos del Programa durante dos años, dejará de considerarse como participante y adherido al Programa, a menos que haya presentado una propuesta al respecto que sea aprobada por el Comité Intergubernamental.

Todo Programa, Iniciativa o Proyecto adscrito tendrá una fecha de finalización recogida en su documento de formulación y asociada al cumplimiento de sus objetivos. Cumplido este tiempo el Programa será evaluado y podrá prorrogarse si así lo decide su Comité Intergubernamental y lo aprueban los Responsables de Cooperación.

La conclusión de cualquier Programa, Iniciativa o Proyecto Adscrito, como parte de la Cooperación Iberoamericana, quedará recogida en un párrafo del Programa de Acción de la Cumbre.

### **Especificidades en el caso de los Proyectos Adscritos**

**Para ser Adscritos** a la Cumbre Iberoamericana, los Proyectos serán presentados a la SEGIB por las organizaciones sociales que lo impulsen. La presentación se hará completando el Formulario recogido en el Anexo III del Manual Operativo. La SEGIB realizará una valoración del Proyecto y en caso de que cumpla con los requisitos recogidos en este Manual remitirá el documento de formulación a los Responsables de Cooperación para su consideración y elevación a aprobación en su caso. Para los Proyectos adscritos no es necesario que haya cartas de adhesión de los países ya que se trata de actuaciones que no son realizadas por gobiernos”.<sup>12</sup>

Adicionalmente, en el Manual Operativo se establecen también los **compromisos económicos imprescindibles** para la aprobación de los Programas e Iniciativas Iberoamericanos:

“Los **Programas Iberoamericanos** pueden dividirse en dos grandes grupos:

- Tipo 1. Los que solamente realizan actividades de cooperación técnica: seminarios, talleres, asistencias técnicas, estudios, cursos de formación, etc.
- Tipo 2. Los de cooperación financiera no reembolsable que realizan convocatorias de ayudas a proyectos o financiación parcial de planes nacionales, sin perjuicio de que también realicen actividades de cooperación técnica

El presupuesto operativo del Programa será el de sus actividades conjuntas y costes de coordinación, incluyendo los de la Secretaría Técnica del mismo. Para ser aprobado como Programa Iberoamericano se requiere tener comprometido un presupuesto operativo mínimo que asegure su alcance y sostenibilidad. Este **presupuesto mínimo anual será de 250.000 euros** para los Programas que solo incorporen actividades de cooperación

<sup>12</sup> “Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana”, Aprobado en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (2010), Numeral 6: Procedimientos para la Aprobación y Conclusión de Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, págs. 11 y 12 <sup>13</sup> “Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana”, Aprobado en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (2010), Numeral 5: Instrumentos, pág. 8

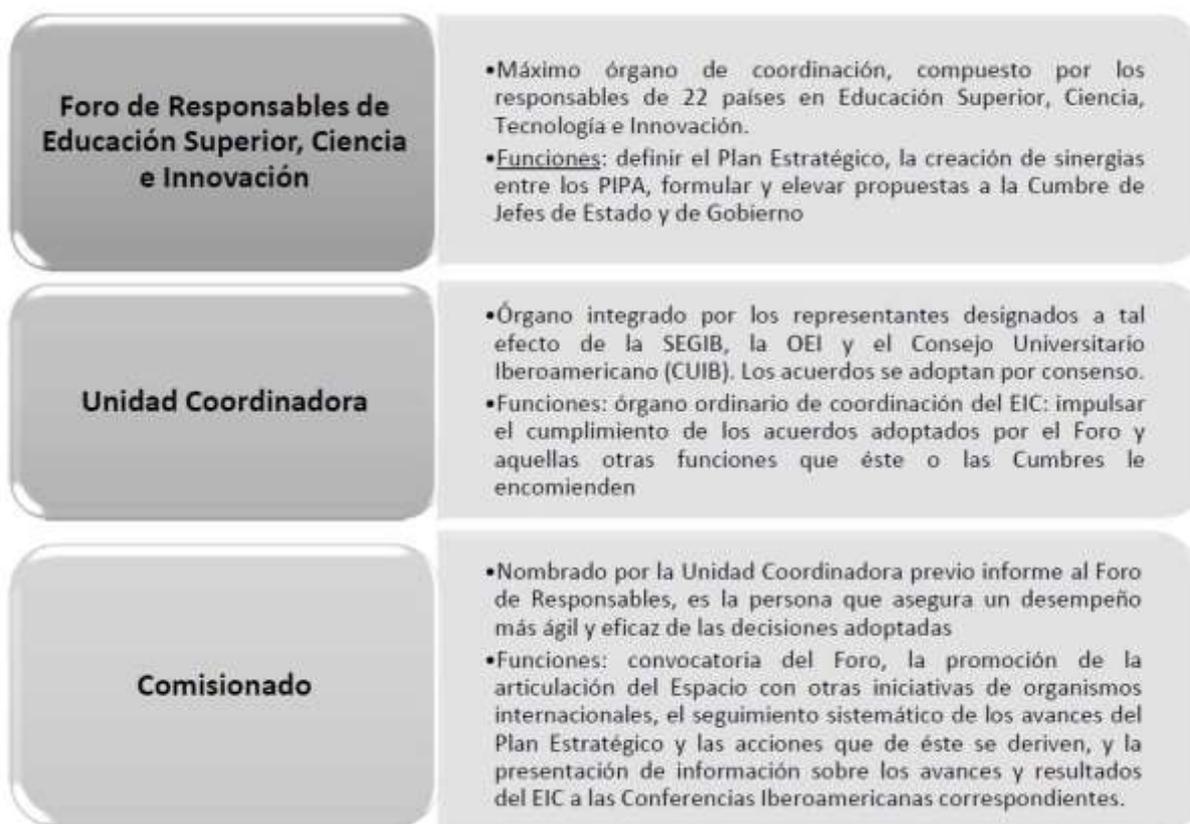
técnica y de **500.000 euros** para aquéllos que creen un Fondo para financiar ayudas o que incorporen otro tipo de actividad de cooperación financiera”<sup>13</sup>.

“El presupuesto mínimo de una **Iniciativa** para ser aprobada es de **150.000 euros anuales**.”<sup>13</sup>

## ANEXO II

### DIAGRAMAS ESPACIOS IBEROAMERICANOS

#### Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)

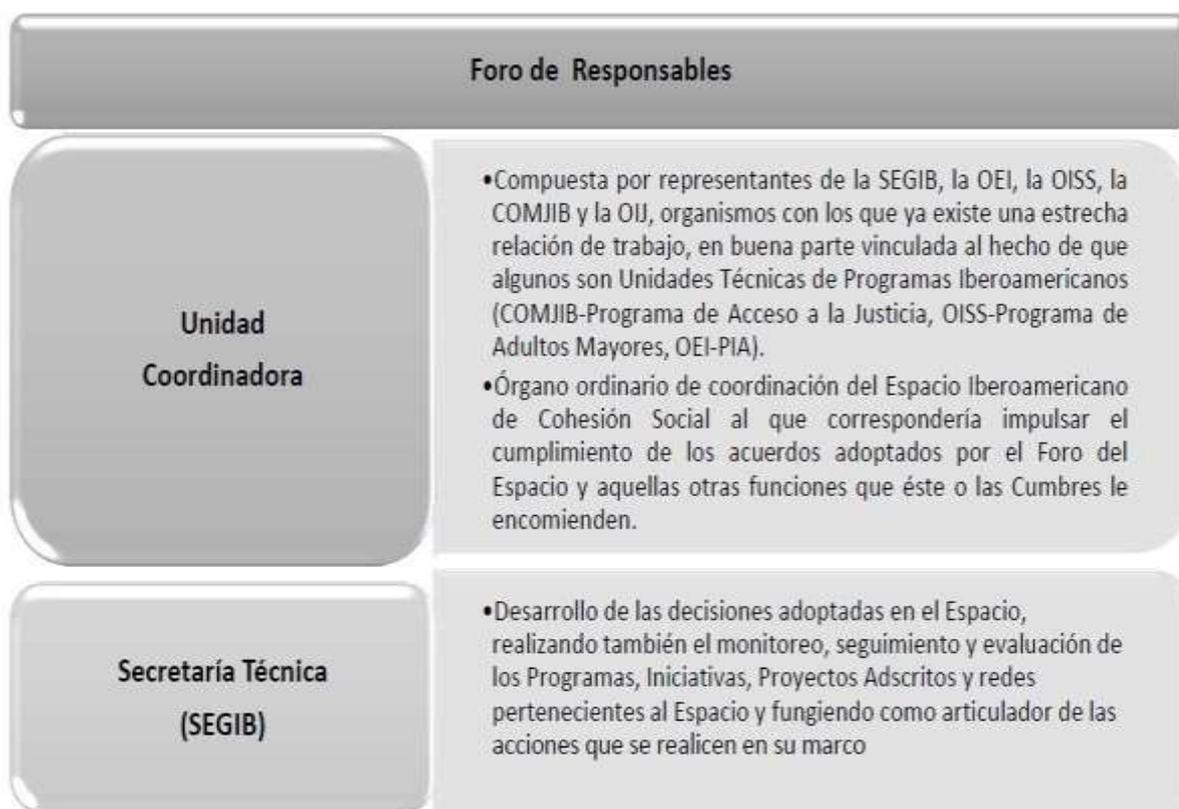


<sup>13</sup> “Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana”, Aprobado en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (2010), Numeral 5.2., pág. 9

## Espacio Cultural Iberoamericano

<p><b>Conferencia Iberoamericana de Cultura (Foro de Responsables)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es el Foro donde se toman las principales decisiones sobre el EIC, se intercambian experiencias, se evalúa el avance de las políticas públicas del sector y se conoce el estado de situación de los Programas de Cooperación que lo integran.</li><li>• Funciones: definición de un Plan Estratégico que lo organice y la articulación con los diversos programas, iniciativas, proyectos adscritos, redes iberoamericanas y actuaciones desarrollados en el ámbito de la cultura</li></ul>
<p><b>Unidad Coordinadora</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Órgano ordinario de coordinación del ECI, integrado por los representantes designados a tal efecto por los Organismos con trayectoria en el ámbito cultural iberoamericano (la SEGIB tiene ya vínculos de trabajo en este campo con la OEI, el CERLALC, la CACI, el Convenio Andrés Bello...). Sus acuerdos se adoptarían por consenso y se reuniría con la periodicidad necesaria para atender sus funciones.</li><li>• Funciones: impulsar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Foro del Espacio, la potenciación del Espacio Cultural Iberoamericano y aquellas otras funciones que éste o las Cumbres le encomienden</li></ul>
<p><b>Secretaría Técnica (SEGIB)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tareas operativas del Espacio tales como convocar a las reuniones de la Unidad Coordinadora, realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos pertenecientes al ECI y fungir como dinamizador y articulador de las acciones que se realicen en su marco.</li></ul>

## Espacio Iberoamericano de Cohesión Social



## CUOTAS SEGIB 2015-2016

### AMÉRICA LATINA

PAÍS	Cuota actual a SEGIB al 30% para América Latina	% del presupuesto total	2015			2016		
			cuota 2015	Diferencia	% del presupuesto total	cuotas 2016	Diferencia	% del presupuesto total
Argentina	384.075,83 €	5,44%	384.075,83 €	0,00 €	5,44%	384.075,83 €	0,00 €	5,44%
E.P. Bolivia	3.615,40 €	0,05%	3.627,94 €	12,54 €	0,05%	3.640,47 €	12,54 €	0,05%
Brasil	611.868,44 €	8,66%	710.413,96 €	98.545,52 €	10,05%	808.959,47 €	98.545,52 €	11,45%
Chile	89.590,37 €	1,27%	97.485,80 €	7.895,43 €	1,38%	105.381,23 €	7.895,43 €	1,49%
Colombia	62.272,26 €	0,88%	69.594,85 €	7.322,59 €	0,98%	76.917,44 €	7.322,59 €	1,09%
Costa Rica	12.052,65 €	0,17%	12.640,98 €	588,33 €	0,18%	13.229,30 €	588,33 €	0,19%
Cuba	17.275,78 €	0,24%	19.112,27 €	1.836,49 €	0,27%	20.948,77 €	1.836,49 €	0,30%
Ecuador	7.633,39 €	0,11%	9.368,33 €	1.734,94 €	0,13%	11.103,27 €	1.734,94 €	0,16%
El Salvador	8.838,52 €	0,13%	8.838,52 €	0,00 €	0,13%	8.838,52 €	0,00 €	0,13%
Guatemala	12.052,65 €	0,17%	12.052,65 €	0,00 €	0,17%	12.052,65 €	0,00 €	0,17%
Honduras	2.009,00 €	0,03%	2.220,92 €	211,92 €	0,03%	2.432,85 €	211,92 €	0,03%
México	756.500,28 €	10,71%	756.500,28 €	0,00 €	10,71%	756.500,28 €	0,00 €	10,71%
Nicaragua	401,27 €	0,01%	539,43 €	138,16 €	0,01%	677,58 €	138,16 €	0,01%
Panamá	7.629,39 €	0,11%	8.134,79 €	505,40 €	0,12%	8.640,19 €	505,40 €	0,12%
Paraguay	4.820,53 €	0,07%	4.820,53 €	0,00 €	0,07%	4.820,53 €	0,00 €	0,07%
Perú	36.961,82 €	0,52%	38.797,86 €	1.836,04 €	0,55%	40.633,89 €	1.836,04 €	0,58%
R. Dom	14.061,65 €	0,20%	14.793,56 €	731,91 €	0,21%	15.525,46 €	731,91 €	0,22%
Uruguay	19.284,78 €	0,27%	19.624,58 €	339,80 €	0,28%	19.964,38 €	339,80 €	0,28%
Venezuela	68.699,19 €	0,97%	100.101,50 €	31.402,31 €	1,42%	131.503,82 €	31.402,31 €	1,86%
<b>TOTAL</b>	<b>2.119.643,20 €</b>		<b>2.272.744,56 €</b>			<b>2.425.845,93 €</b>		

### PENÍNSULA IBÉRICA

PAÍS	Cuota actual a SEGIB al 70% para países de la Península Ibérica	% del presupuesto total	2015			2016		
			cuotas 2015	Diferencia	% del presupuesto total	cuotas 2016	Diferencia	% del presupuesto total
Andorra	6.768,20 €	0,10%	6.768,20 €	0,00 €	0,10%	6.768,200 €	0,00 €	0,10%
España	4.302.881,11 €	60,90%	<b>4.302.881,11€</b>	0,00 €	60,90%	<b>4.302.881,110 €</b>	0,00 €	60,90%
Portugal	639.191,04 €	9,05%	346.915,24 €	-292.275,8€	4,90%	346.915,242 €	0,00 €	4,90%
<b>TOTAL</b>	<b>4.948.840,35 €</b>		<b>4.656.564,55€</b>			<b>4.656.564,552 €</b>		
<b>PRESUPUESTO TOTAL SEGIB</b>	<b>7.065.483,55 €</b>							

# **NUEVO REGLAMENTO FINANCIERO DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB)**

## NOTA DE PRESENTACIÓN

- I. El actual reglamento financiero de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) fue aprobado por los Ministros de Relaciones Exteriores en su reunión celebrada el 19 de septiembre de 2005, en Nueva York. El texto aprobado se basó en una propuesta de redacción efectuada por D. Patricio Rueda, ex Director Financiero de Naciones Unidas.

Consta de once artículos que regulan los puntos esenciales de la gestión financiera de un organismo internacional, en línea con las regulaciones entonces existentes para los organismos del sistema de Naciones Unidas, que toma como modelo.

- II. Transcurridos casi nueve años de la aprobación de ese reglamento financiero, es preciso abordar una revisión en profundidad del mismo, en una triple dirección:

- a. Incrementar la transparencia y mayor información, en línea con la evolución seguida por la mayoría de los organismos internacionales, respecto de la situación financiera y patrimonial, así como de la gestión de los recursos.
- b. Incorporar la experiencia de nueve años de funcionamiento del organismo, para propiciar una gestión cada vez más eficaz y eficiente de los recursos que recibe.
- c. Contemplar y dotar de regulación a las oficinas de la SEGIB, como oficinas descentralizadas sometidas igualmente a una gestión transparente, eficaz y eficiente.

- III. El proyecto de reglamento financiero que se somete a la consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación para su posterior aprobación por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, introduce como principal novedad la aplicación por la SEGIB de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS), en línea con el proceso iniciado por muchos organismos internacionales, cuyos reglamentos financieros adaptados a las IPSAS han sido analizados en la elaboración del texto. Ello permitirá adecuar la gestión financiera de la SEGIB a los parámetros y normas más actuales y modernas, con una nueva estructura de cuentas anuales basadas en una mayor información y transparencia tanto de la situación patrimonial del organismo, como de la gestión realizada.

- IV. Por otro lado, el proyecto que se presenta recoge demandas recibidas de los países de una mayor información sobre la gestión, así como la obligatoriedad por parte de la SEGIB de remitir con suficiente antelación el proyecto de presupuesto, junto con un amplio conjunto de documentos que permitan la adecuada comprensión de los criterios seguidos en su elaboración y aporten información suficiente sobre los importes del mismo y su destino.

- V. Igualmente, el proyecto de reglamento incluye dentro de su ámbito de aplicación a las oficinas de la SEGIB, con su nuevo carácter de oficinas descentralizadas, sometiéndolas a las prescripciones del mismo, sin perjuicio de las adaptaciones que pudiera requerir su actividad.
  
- VI. Por último, el proyecto incorpora las sugerencias efectuadas a la SEGIB por algunos organismos internacionales para que la normativa reguladora de la gestión económica y financiera reúna así todos los requerimientos hoy exigidos para la posible captación de recursos de organismos e instituciones internacionales.

## **PROPUESTA DE NUEVO REGLAMENTO FINANCIERO DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB)**

### **Artículo 1.- Campo de aplicación.**

- 1.1. El presente Reglamento regirá la gestión y las operaciones financieras de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y se aplicará a todos los recursos financieros administrados por la SEGIB.
- 1.2. También regirá la gestión y las operaciones financieras de las Oficinas descentralizadas que la SEGIB tenga en los países, sin perjuicio de las especialidades o singularidades que el/la Secretario/a General Iberoamericano/a establezca para ellas mediante reglas de desarrollo de este Reglamento. De dichas reglas se dará conocimiento a los Coordinadores Nacionales y a los Responsables de Cooperación.
- 1.3. Las normas de contabilidad aplicables serán las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS).

### **Artículo 2.- Ejercicio económico.**

- 2.1. El ejercicio económico a efectos de la contabilización de la recepción y del uso de los recursos financieros será de un año civil, comenzando el uno de enero y concluyendo el treinta y uno de diciembre.

### **Artículo 3.- Recursos financieros.**

- 3.1. Los recursos financieros administrados por la SEGIB estarán constituidos por:
  - a) Los ingresos de las cuotas presupuestarias;
  - b) los reembolsos directos de gastos hechos durante el ejercicio económico;
  - c) los intereses de las inversiones;
  - d) las contribuciones voluntarias, donaciones, legados y subvenciones de países miembros, países no miembros, organismos internacionales, entidades públicas, privadas, fundaciones, corporaciones, personas jurídicas sea cual sea su forma jurídica, o de particulares, recibidas de acuerdo a este reglamento;
  - e) los ingresos consecuencia de exenciones o devoluciones tributarias derivadas de los privilegios que pudieran corresponder al organismo;
  - f) las cuotas y demás contribuciones que reciba para los Programas de Cooperación, Iniciativas, Proyectos adscritos y redes iberoamericanas; y
  - g) cualquier otro ingreso que pudiera corresponderle por cualquier título.

- 3.2.** La Secretaría General Iberoamericana podrá aceptar contribuciones voluntarias, donaciones, legados y subvenciones, siempre que los fines para los cuales se hagan estén de acuerdo con las normas, finalidades y actividades de la Organización. La aceptación de contribuciones voluntarias, donaciones, legados y subvenciones que, directa o indirectamente, impongan a la Organización obligaciones financieras adicionales para las que no cuente con financiación, precisará la aprobación de los Ministros de Relaciones Exteriores, previa consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación.
- 3.3.** Las contribuciones voluntarias se podrán aceptar en efectivo o en especie, ya sean estas últimas bienes, servicios o cesión de personal. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a establecerá, en una regla de desarrollo de este reglamento, los criterios sobre la base de los cuales la SEGIB podrá aceptar contribuciones en especie, así como los de valoración económica de dichas contribuciones en especie.
- 3.4.** La SEGIB y sus Oficinas descentralizadas podrán aceptar contribuciones en efectivo o en especie de los gobiernos para sufragar gastos locales de la sede del Organismo o de una Oficina de la SEGIB situada en un país. Tendrá la consideración de retribución en especie la cesión de funcionarios del Gobierno contribuyente para prestar servicios en la sede central o en las sedes de las Oficinas.

#### **Artículo 4.- Presupuesto Ordinario.**

- 4.1.** El anteproyecto de presupuesto será preparado por el Departamento de Administración, y presentado para la aprobación de el/La Secretario/Secretaria General Iberoamericana, de acuerdo a las directrices que le establezca el/La Secretario/a General Iberoamericano/a teniendo en cuenta las prioridades presupuestarias estratégicas aprobadas por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.
- 4.2.** El proyecto de presupuesto ordinario constará de:
- a) Un resumen en el que se ofrecerá una sinopsis de la estrategia de elaboración adoptada.
  - b) Una descripción del marco financiero de la organización en que se indicarán los recursos financieros disponibles y el uso de dichos recursos, tanto en lo relativo a los recursos del presupuesto ordinario como a otros recursos.
  - c) Las estimaciones ya aprobadas para el ejercicio presupuestario en curso que, con fines de comparación, se indicarán junto a las estimaciones propuestas para el ejercicio presupuestario siguiente.
  - d) Las propuestas de consignaciones de créditos presupuestarios de los diferentes títulos, capítulos, secciones y partidas.

- e) El cuadro de cuotas a abonar por los países en el año presupuestario y la relación de puestos de trabajo del personal funcionario, por categorías y niveles, financiada por el presupuesto.
  - f) Textos narrativos o cualquier otra información que el/la Secretario/a General Iberoamericano/a considere de interés, o hayan solicitado los Coordinadores Nacionales, los Responsables de Cooperación o los Ministros de Relaciones Exteriores.
- 4.3.** Las consignaciones de créditos del presupuesto se especificarán por títulos, capítulos, secciones y partidas.
- 4.4.** El proyecto de presupuesto se presentará en formato Presupuesto-Programa, acompañado de un documento que desarrolle las líneas y áreas de trabajo que se prevén financiar con las consignaciones presupuestarias propuestas, y, para información, de otro documento con las líneas y áreas de trabajo previstas financiar con otros ingresos. El proyecto de presupuesto se presentará acompañado de una memoria-informe de la ejecución de las actividades financiadas con cargo al presupuesto del año anterior, o de un avance de dicha ejecución, si dicho año no hubiese concluido.
- 4.5.** El proyecto de presupuesto incluirá las consignaciones presupuestarias para financiar:
- a) El funcionamiento operativo de la Secretaría, incluyendo las oficinas descentralizadas.
  - b) Las actividades de Fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana.;
  - c) Las actividades de apoyo a las reuniones de la Conferencia.;
  - d) Las actividades de fortalecimiento de la cooperación; incluyendo la cooperación Sur-Sur.
  - e) Las demás actividades que el/la Secretario/a General Iberoamericano/a proponga financiar en el ejercicio con cargo a las respectivas consignaciones del presupuesto.
- 4.6.** El proyecto de presupuesto se transmitirá a todos los Estados Miembros de manera que obre en su poder por lo menos un mes antes de la reunión ordinaria de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación, previa a la reunión ordinaria de los Ministros de Relaciones Exteriores en la que esté previsto la aprobación del mismo.
- 4.7.** El proyecto de presupuesto se presentará a la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación, con las consideraciones previas de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación en lo que a estos últimos corresponda.
- 4.8.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá presentar propuestas presupuestarias a la RMRE, con las recomendaciones previas de los Coordinadores Nacionales, para el año fiscal en curso, si así lo exigieran circunstancias imprevistas en el momento de aprobación del presupuesto.

- 4.9. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá realizar transferencias al interior de un capítulo y entre los diferentes títulos y capítulos del presupuesto que no excedan del diez por ciento de cada uno y sin rebasar el monto total del presupuesto aprobado. De dichas transferencias dará cuenta a los Coordinadores Nacionales y si afectara a partidas de cooperación deberá informar también a los Responsables de Cooperación.
- 4.10. Las cuotas se entenderán pagaderas desde el 1 de enero del año al que se refiera el presupuesto.

#### **Artículo 5.- Administración de las consignaciones del Presupuesto Ordinario.**

- 5.1. Las consignaciones de créditos incluidas en el presupuesto aprobado constituirán una autorización en cuya virtud se podrá contraer compromisos y efectuar pagos en relación con los fines para los cuales fueron aprobadas y sin rebasar el importe de los créditos consignados.
- 5.2. Los créditos consignados estarán disponibles para contraer compromisos durante el ejercicio económico para el cual hayan sido aprobados, que deberán cumplirse en ese ejercicio financiero o en el año civil siguiente.
- 5.3. Al expirar el plazo de doce (12) meses siguientes al ejercicio económico, el saldo pendiente de cualquier consignación retenida se integrará en el Fondo de Operaciones. Todo compromiso correspondiente al ejercicio presupuestario de que se trate se cancelará en ese momento o, si conserva su validez jurídica, se transferirá como compromiso con cargo a las consignaciones en curso.

#### **Artículo 6.- Financiación de las consignaciones del Presupuesto Ordinario.**

- 6.1. El presupuesto ordinario se financia mediante las cuotas de los Estados Miembros, con arreglo a la escala de prorrateo aprobada por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, previas consideraciones de la Reunión de los Coordinadores Nacionales. En espera de la recaudación de dichas cuotas, los créditos del presupuesto ordinario podrán ser financiados con cargo al Fondo de Operaciones.
- 6.2. Una vez que la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores haya aprobado el presupuesto, la Secretaría General Iberoamericana:
- a) Transmitirá a los Estados Miembros todos los documentos pertinentes.
  - b) Comunicará a los Estados Miembros la cuantía de sus obligaciones por concepto de cuotas presupuestarias.
  - c) Pedirá a los Estados Miembros que abonen sus cuotas, preferentemente a lo largo del primer trimestre del año al que se refiere el presupuesto.

- 6.3. El importe de las cuotas deberá considerarse como adeudado y pagadero el primer día del ejercicio económico al cual correspondan.
- 6.4. Las cuotas al presupuesto se fijarán en euros y se pagarán en esa u otras monedas, si bien la Secretaría las contabilizará en euros.
- 6.5. El importe de las cuotas abonadas por un Estado miembro con posterioridad al año al que se refieren, será acreditado en el Fondo de Operaciones y si este estuviese ya dotado con la cantidad fijada en el presupuesto ordinario, al Fondo previsto en el artículo 7.1.5.
- 6.6. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a presentará a las Reuniones ordinarias de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación, un informe sobre el estado de recaudación de las cuotas.

## **Artículo 7.- Fondos.**

- 7.1. La contabilidad de los ingresos y gastos del organismo se efectuara a través de los siguientes fondos:

### **7.1.1. Fondo General.**

- 7.1.1.1. Los ingresos y gastos del presupuesto ordinario constituirán el Fondo General. Igualmente, se registrarán en el Fondo General los intereses devengados de los ingresos del presupuesto ordinario, los reembolsos provenientes del mismo, así como los ingresos consecuencia de exenciones o devoluciones tributarias abonadas con los recursos del presupuesto ordinario.

### **7.1.2. Fondo de Operaciones.**

- 7.1.2.1. Se establecerá un Fondo de Operaciones que estará dotado hasta el importe máximo que se determine cada año en el presupuesto ordinario aprobado. El Fondo de Operaciones se financiará con los superávits habidos, en su caso, de la ejecución del presupuesto ordinario, salvo que el presupuesto aprobado estableciese que dicho superávit se destine al Fondo para Actividades previsto en el artículo 7.1.5, y con las cuotas atrasadas abonadas por los países fuera del año al que se corresponden. El presupuesto anual establecerá el importe mínimo que el fondo deberá mantener en todo caso, a 31 de diciembre.
- 7.1.2.2. Los países miembros podrán efectuar aportaciones específicas al Fondo de operaciones diferenciadas de las cuotas presupuestarias.
- 7.1.2.3. El Fondo de Operaciones podrá utilizarse para financiar transitoriamente los créditos del presupuesto ordinario, hasta tanto se produce el abono de las cuotas presupuestarias.

### **7.1.3. Fondos especiales de contribuciones voluntarias de los países miembros.**

- 7.1.3.1.** La gestión y administración de las contribuciones acordadas entre la SEGIB y los países miembros u otras organizaciones, de acuerdo a este reglamento, se realizará mediante la contabilización de los correspondientes ingresos y gastos a través de un fondo especial constituido al efecto que llevará el nombre del país que efectúe las contribuciones voluntarias.
- 7.1.3.2.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá, cuando sea necesario en relación con los fines de un fondo, preparar un reglamento financiero especial que rija el funcionamiento de ese fondo. Dicho reglamento será aprobado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, previa consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación.
- 7.1.3.3.** Salvo que exista un reglamento especial aprobado de acuerdo al punto anterior, todas las contribuciones voluntarias se administrarán con arreglo al presente Reglamento Financiero.
- 7.1.3.4.** Los acuerdos de concertación de contribuciones voluntarias harán referencia, a este reglamento y no entrañarán ninguna responsabilidad financiera adicional para la SEGIB si la misma no cuenta con financiación para ello.

### **7.1.4. Fondo especial de cuotas y aportaciones para los Programas de Cooperación Iberoamericanos, Iniciativas, Proyectos adscritos y redes iberoamericanas.**

- 7.1.4.1.** La SEGIB podrá recibir las cuotas que corresponda abonar a los países integrantes de un Programa de Cooperación Iberoamericano, Iniciativa, Proyecto adscrito y/o Red Iberoamericana. Igualmente podrá recibir las contribuciones que dichos países deseen efectuar a los citados Programas de Cooperación, Iniciativas, Proyectos adscritos y/o Redes Iberoamericanas. También podrá recibir, para los Programas, Iniciativas, Proyectos adscritos de Cooperación y/o Red Iberoamericana, contribuciones voluntarias, en efectivo o en especie, de gobiernos, organismos internacionales, instituciones públicas, fundaciones, personas privadas o particulares.
- 7.1.4.2.** La recepción por la SEGIB de las citadas cuotas y contribuciones podrá serlo para la posterior gestión y administración de esos recursos financieros por la SEGIB, o para su transferencia al organismo o institución que gestione los recursos del Programa para el que van destinados finalmente los recursos.

**7.1.4.3.** La gestión y administración por la SEGIB de recursos financieros aportados para Programas de Cooperación Iberoamericanos, Iniciativas, Proyectos adscritos y Redes Iberoamericanas, se efectuará con sujeción a lo establecido en este reglamento y a lo previsto en el artículo 7.1.3.2.

**7.1.5. Fondo especial para actividades del organismo financiadas con contribuciones diversas.**

**7.1.5.1.** Los recursos recibidos que no se considere deban integrarse en ninguno de los fondos anteriores, así como las contribuciones recibidas sin indicación de finalidad específica y los importes percibidos por la SEGIB en concepto de gastos de administración, se acreditarán en un fondo denominado "Fondo Especial para actividades del Organismo financiadas con contribuciones diversas".

**Artículo 8.- Cuentas bancarias.**

**8.1.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a designará el banco o los bancos en que se depositarán los fondos que constituyen los recursos financieros administrados por la SEGIB. La designación de un banco valdrá para todas las sucursales de ese banco.

**8.2.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a designará a los funcionarios autorizados para abrir las cuentas bancarias oficiales que sean necesarias para las operaciones de la SEGIB.

**Artículo 9.- Inversión de los recursos financieros.**

**9.1.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá autorizar efectuar inversiones a corto o largo plazo con los recursos que no sean indispensables para cubrir necesidades previstas. Las cuentas anuales incluirán informaciones sobre las inversiones realizadas. La Secretaría establecerá una política de inversiones de acuerdo a las normas de seguridad y prudencia que deben guiar la protección de los recursos del Organismo, de la que se informará junto con la presentación del proyecto de presupuesto.

**9.2.** Los ingresos derivados de inversiones se acreditarán a cada fondo.

**Artículo 10.- Recibos oficiales.**

**10.1.** Solo los funcionarios debidamente autorizados por el/La Secretario/a General Iberoamericano/a estarán autorizados para expedir recibos oficiales de los recursos económicos recibidos.

- 10.2. Los recursos económicos recibidos se asentarán en las cuentas en la fecha en que se reciban.

#### **Artículo 11.- Autorización de compromisos y aprobación de desembolsos.**

- 11.1. Todo compromiso o propuesta de desembolso deberá ser autorizado y aprobado por los funcionarios designados al efecto, antes de que se contraiga el compromiso o se realice efectivamente el desembolso.
- 11.2. La autorización de compromisos requerirá la previa comprobación de la existencia de recursos financieros necesarios para satisfacer el costo del compromiso.

#### **Artículo 12.- Desembolsos y reembolsos.**

- 12.1. Las solicitudes de desembolsos o pagos se efectuarán previa comprobación y certificación por la unidad encargada de la ejecución de la actividad correspondiente, de que los bienes o servicios se han recibido y se ajustan a lo estipulado en el documento de compromiso y a los términos de la autorización.
- 12.2. Solo se aprobarán solicitudes de desembolso sobre la base de facturas y comprobantes debidamente certificados. Una regla financiera de desarrollo de este reglamento regulará el percibo de dietas, viáticos o "per diem" de los funcionarios y consultores con motivo de sus desplazamientos.
- 12.3. Los desembolsos se efectuarán por cheque o transferencia bancaria. Solo excepcionalmente se efectuaran desembolsos en efectivo.
- 12.4. Los desembolsos se asentarán en las cuentas en las fechas en que se efectúen, es decir, en la fecha en que se libere un cheque, se ordene una transferencia bancaria o se haga un pago en efectivo.
- 12.5. El funcionario que apruebe una solicitud de desembolso no podrá ser al mismo tiempo el signatario del cheque o de la orden de pago de ese desembolso.
- 12.6. Se podrán hacer pagos en efectivo para gastos menores a los funcionarios y consultores. Tales pagos tendrán normalmente el carácter de anticipos. El monto de los anticipos se mantendrá en el mínimo compatible con los gastos para los que se concede. Igualmente, se podrán hacer pagos en efectivo para gastos menores del personal de las Unidades Técnicas de los Programas de Cooperación, cuyos recursos financieros sean gestionados por la SEGIB.
- 12.7. Las personas a quienes se hagan anticipos de caja para gastos menores podrán utilizar esos anticipos solo con el fin para el cual fueron autorizados y

serán responsables personal y financieramente de la administración y custodia adecuadas de los anticipos. Deberán rendir cuenta en el plazo que se les establezca y estar en todo momento en condiciones de dar cuenta de su uso.

**12.8.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá efectuar los pagos en concepto de indemnizaciones graciables que estime necesarios en interés de la Organización, siempre que se presente, junto con la contabilidad del ejercicio, un estado de cuentas relativo a tales pagos.

**12.9.** Los desembolsos que constituyan transferencia a terceros de recursos financieros para la realización por ellos de actividades requerirán la previa firma de un documento en el que conste: el proyecto o actividad, la obligación de destinar los recursos al proyecto/actividad para la que se le transfieren, la obligación de justificar adecuadamente su empleo en los tiempos que se establezcan, así como la de reintegrar las cantidades sobrantes, en su caso, una vez concluido el proyecto o actividad.

Dicho documento podrá establecer, además, todas o alguna de las siguientes previsiones:

- a) El sometimiento del empleo de tales recursos a control e informe del auditor de la SEGIB o de auditor externo designado por ella.
- b) La verificación por la SEGIB, o por un tercero designado por ella, de los informes técnicos y financieros rendidos sobre la aplicación de los fondos.
- c) La verificación por la SEGIB del cumplimiento de unos estándares mínimos de control del empleo de los recursos recibidos.
- d) La posibilidad de requerir la previa aprobación por la SEGIB de determinadas contrataciones singulares si son necesarias para la ejecución por el beneficiario del proyecto o actividad.

**12.10.** La Secretaría General Iberoamericana creará un registro e instrumentará los mecanismos adecuados para el análisis, control y seguimiento de los riesgos relativos a los proyectos y a los recursos financieros transferidos a terceros para la realización de actividades.

**12.11.** Los reembolsos de gastos hechos se acreditarán en el fondo al que corresponda según el origen del gasto.

### **Artículo 13.- Pagos anticipados o parciales.**

**13.1.** Se podrán autorizar pagos anticipados o parciales si tal medida redunde en interés de la SEGIB o cuando las prácticas comerciales corrientes así lo exijan.

**13.2.** Siempre que se autoricen pagos anticipados o parciales, se harán constar en la solicitud de los mismos por escrito las razones pertinentes.

## **Artículo 14.- Adquisición de bienes y contratación de servicios técnicos y suministros.**

- 14.1.** La adquisición de bienes por importe estimado superior a doce mil euros, impuestos excluidos, se efectuará por licitación pública. Las reglas de desarrollo de este Reglamento podrán actualizar ese importe en función del IPC del país sede o de la evolución al alza o baja continuada del valor de los bienes y servicios en el mercado.
- 14.2.** La contratación de servicios técnicos de mantenimiento de instalaciones, limpieza, seguridad, etc., así como la contratación de suministros de agua, gas, electricidad, telefonía, etc. por importe anual estimado superior a diez mil euros se efectuara por licitación pública.
- 14.3.** Una regla financiera desarrollará los procedimientos de contratación en línea con los estándares de las mejores prácticas internacionales.
- 14.4.** Las excepciones a la licitación pública, que podrán producirse en los siguientes supuestos:
- a) Cuando los precios o tarifas estén fijados por ley o por organismos reguladores.
  - b) Cuando se considere conveniente una normalización de los inventarios o equipos.
  - c) Cuando situaciones de emergencia o las exigencias del servicio no permitan la demora propia de los llamamientos a licitación, ni una repetición de esos procedimientos cuando con ellos no se hayan obtenido resultados satisfactorios.
  - d) Cuando se trate de artículos o servicios de una sola fuente de suministro o artículos perecederos.
  - e) Cuando se considere que el llamamiento a la licitación no dará resultados satisfactorios o, en el caso singular, no se le considere de interés para a la SEGIB.
  - f) Cuando concurren otras causas o razones extraordinarias acreditadas en el oportuno expediente de contratación que justifiquen la excepción en interés del Organismo o del proyecto de que se trate.

En todos los casos se harán constar por escrito las razones pertinentes.

- 14.5.** Las ventas de mobiliario, equipos y otros bienes declarados sobrantes o inservibles se hará por licitación, salvo cuando el valor estimado del bien sea inferior a seiscientos euros o se entreguen como pago parcial por la compra de otros bienes necesarios. Para la determinación del valor de esos bienes se podrá recabar opinión técnica.
- 14.6.** El mobiliario, equipos y demás bienes propiedad del organismo figurarán en un inventario. Causarán baja en el mismo en los casos de venta o donación. También procederá su baja en los casos en que intentada su venta, esta no hubiera sido posible por ausencia de ofertas. Salvo que se trate de bienes cuya

venta no haya sido posible, la donación de bienes propiedad del organismo deberá justificarse adecuadamente.

- 14.7. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá crear un Comité de Adquisiciones que le asesore en la toma de decisiones sobre esa materia.
- 14.8. La contratación de personal y de consultores se regirá por el Reglamento de Personal y sus reglas de desarrollo.

#### **Artículo 15.- Pérdidas de efectivo, valores por cobrar y de otros bienes.**

- 15.1. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá autorizar que se pasen a pérdidas y ganancias las pérdidas de numerario, existencias y otros haberes, siempre que se presente al Auditor Externo, junto con la contabilidad del ejercicio, un estado de todos los haberes pasados a pérdidas y ganancias.

#### **Artículo 16.- Contabilidad y estados financieros.**

- 16.1. El Departamento de Administración llevará los libros de contabilidad que sean necesarios y preparará y presentará los siguientes estados financieros de conformidad con las IPSAS:
  - a) Estado de la situación financiera;
  - b) Estado de la ejecución financiera;
  - c) Estado de cambios en los activos patrimonio/netos;
  - d) Estado de la liquidez (corriente de efectivo);
  - e) Estado de comparación de las cantidades presupuestadas y las cantidades reales en el periodo examinado; y
  - f) Notas, con inclusión de un resumen de los principios contables más importantes.
- 16.2. Las cuentas anuales de la Organización se presentarán en euros.
- 16.3. Los estados financieros anuales serán presentados al Auditor Externo a más tardar el 30 de abril siguiente a la terminación del año considerado.

#### **Artículo 17.- Fiscalización interna.**

- 17.1. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a deberá:
  - a) Establecer con todo detalle las disposiciones reglamentarias y las políticas y prácticas operativas en materia de hacienda, con objeto de lograr una gestión financiera eficaz y económica.

- b) Designar a los funcionarios autorizados para recibir fondos, contraer compromisos y efectuar desembolsos y pagos en nombre de la Organización.
- c) Mantener un sistema de fiscalización interna para asegurar el logro de los objetivos y metas establecidos para las actividades y operaciones, la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos, la fiabilidad e integridad de la información financiera y operacional, y el cumplimiento de los procedimientos, normas y reglamentaciones. Una regla financiera de desarrollo aprobará los manuales, prácticas de información y de gobierno de la fiscalización interna.

#### **Artículo 18.- Comprobación de las cuentas por auditores externos.**

- 18.1.** La comprobación de las cuentas anuales será realizada por un Auditor Externo designado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del/de la Secretario/a General Iberoamericano/a. La designación se efectuará por un periodo de cuatro años prorrogable por otros periodos de cuatro.
- 18.2.** La comprobación de las cuentas se hará siguiendo las normas generalmente aceptadas en la materia. La Secretaría dará al Auditor Externo todas las facilidades para la comprobación de las cuentas.
- 18.3.** El Auditor Externo podrá formular observaciones acerca de la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad y la fiscalización financiera interna.
- 18.4.** El Auditor Externo actuará con absoluta independencia y será el único encargado de dirigir la comprobación de las cuentas.
- 18.5.** La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores podrá pedir al Auditor Externo que realice exámenes especiales y presente los informes correspondientes.
- 18.6.** Los informes del Auditor Externo, junto con los estados financieros anuales comprobados, serán presentados por el/la Secretario/a General Iberoamericano/a la Reunión ordinaria de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación que podrán formular las recomendaciones que estimen oportunas.
- 18.7.** Los informes del Auditor Externo, junto con los estados financieros anuales comprobados y las recomendaciones formuladas, en su caso, por los Coordinadores Nacionales y los Responsables de Cooperación, serán elevados, para su consideración, a la reunión ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.

#### **Artículo 19.- Disposiciones generales.**

- 19.1.** El Reglamento Financiero será complementado por disposiciones de rango inferior, denominadas “reglas financieras”, elaboradas por la Secretaría General, dando traslado de ellas a los Coordinadores Nacionales para su conocimiento.
- 19.2.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a, mediante circulares o instrucciones impartidas por escrito y oportunamente notificadas, podrá delegar en otros funcionarios de la SEGIB las facultades que le confiere el presente reglamento.
- 19.3.** Sólo podrá suspenderse la aplicación de una o varias cláusulas del presente Reglamento por decisión de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, con las consideraciones previas de los Coordinadores Nacionales. La citada reunión determinará la duración de dicha suspensión.
- 19.4.** Lo establecido en el presente reglamento se entiende sin perjuicio de otras obligaciones que la SEGIB pudiera asumir en los acuerdos que concerte con terceros para la recepción, gestión y administración de contribuciones voluntarias, si bien las mismas habrán de ser acordes con lo establecido en este Reglamento.
- 19.5.** La consignación que, en su caso, se establezca en el presupuesto ordinario como apoyo financiero de la SEGIB al país SPT para las reuniones de la conferencia, será objeto, en cuanto a su gestión, de un acuerdo especial a firmar entre la SEGIB y dicho país.
- 19.6.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a informará en cada reunión ordinaria de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación, así como en las reuniones ordinarias de los Ministros de Relaciones Exteriores, del estado de recepción de las cuotas presupuestarias, de la ejecución semestral del presupuesto ordinario y de los importes ejecutados de los diferentes fondos en que se estructure su contabilidad.
- 19.7.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a establecerá el porcentaje a percibir por la SEGIB en concepto de gastos de administración o de costes indirectos en las contribuciones voluntarias o subvenciones que reciba, así como por la administración de recursos financieros para los Programas de Cooperación Iberoamericanos, Iniciativas, Proyectos Adscritos y Redes Iberoamericanos.
- 19.8.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a establecerá la información que para conocimiento general figurará en la página WEB de la SEGIB.
- 19.9.** No podrán aceptarse contribuciones voluntarias que sean para fines no compatibles con la naturaleza y objetivos de la Conferencia Iberoamericana.
- 19.10.** La SEGIB creará y mantendrá políticas específicas de fraude que incluirán pautas sobre procedimientos para denunciar y resolver alegaciones de fraude o

corrupción, y que contemplen medidas para reducir el riesgo de fraude. La regla financiera que establezca estas políticas podrá contemplar que se asigne a un funcionario la responsabilidad de la función antifraude.

## **Artículo 20.- Responsabilidades.**

**20.1.** Todos los funcionarios deben cumplir y observar las prescripciones del presente reglamento y las reglas que lo desarrollen. Su incumplimiento podrá dar lugar a la exigencia de responsabilidad, previa apertura y tramitación del oportuno expediente con audiencia del interesado. La responsabilidad así determinada podrá dar lugar a medidas disciplinarias o al reembolso total o parcial de las pérdidas financieras que hubiera sufrido la SEGIB por su actuación negligente acreditada.

## **Artículo 21.- Oficinas descentralizadas.**

**21.1.** Las Oficinas descentralizadas de la SEGIB en los países, sin perjuicio de la personalidad jurídica propia e independiente que les otorgan los respectivos acuerdos de sede, podrán gestionar y administrar los recursos financieros de la SEGIB descritos en el artículo 3. Dicha gestión y administración se regirá por el presente reglamento y las reglas que lo desarrollen. El/La Secretario/a General Iberoamericano/a podrá dictar reglas financieras específicas para acomodar este reglamento a las singularidades que pudieran concurrir en dichas Oficinas.

**21.2.** En todo caso, las Oficinas descentralizadas someterán sus cuentas anuales a la comprobación de un auditor externo designado por el/la Secretario/a General Iberoamericano/a.

**21.3.** De acuerdo al número 1 anterior, el director de la Oficina deberá solicitar y obtener autorización previa por escrito del/de la Secretario/a General Iberoamericano/a para los siguientes actos de trascendencia económica:

- a) La aprobación del presupuesto ordinario y del Programa o Plan Anual de Trabajo.
- b) La contratación de personal no previsto en el presupuesto ordinario.
- c) La concertación de compromisos y acuerdos con los países miembros de contribuciones voluntarias a la Oficina.
- d) La concertación de compromisos y acuerdos sobre ingresos o gastos con organismos internacionales, entidades públicas o privadas por importes superiores a diez mil euros.
- e) La contratación de consultores cuyos honorarios previstos superen los tres mil euros.
- f) La concertación de acuerdos con los países de su ámbito territorial de actuación, para la cesión de locales, personal o para reparto y asunción de gastos operativos y cofinanciación de proyectos o actividades, sea cual sea la cuantía.

- 21.4.** El/La Secretario/a General Iberoamericano/a establecerá los supuestos en los que, no siendo preceptiva la autorización previa, los directores de las Oficinas han de informar sobre actividades previstas o rendir información sobre actividades realizadas. En todo caso, las Oficinas deberán remitir al/a la Secretario/a General Iberoamericano/a la documentación correspondiente para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 4.4 y 19.6.
- 21.5.** La exigencia de la responsabilidad a que se refiere el artículo 20 respecto de los Directores de las Oficinas, corresponderá al/a la Secretario/a General Iberoamericano/a. La exigencia de responsabilidad a los demás funcionarios o personal de la Oficina, corresponderá al director de la misma, previa notificación a la Secretaría de la apertura del expediente.

#### **Artículo 22.- Entrada en vigor.**

- 22.1.** El presente reglamento entrará en vigor el uno de enero del año siguiente al de su aprobación.
- 22.2.** Las prescripciones establecidas en este reglamento sobre la aplicación de las IPSAS serán objeto de un periodo transitorio de adaptación para su aplicación, por lo que serán aplicables y aplicadas a partir del uno de enero de dos mil dieciséis.

#### **Artículo 23.- Modificación.**

- 23.1.** El presente Reglamento podrá ser modificado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores a propuesta del/de la Secretario/a General Iberoamericano/a y previa consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación.

**IMPLANTACIÓN DE LAS NORMAS  
INTERNACIONALES DE  
CONTABILIDAD DEL SECTOR  
PÚBLICO (IPSAS)  
HOJA DE RUTA**

# **HOJA DE RUTA PARA IMPLANTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO (IPSAS) POR LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB)**

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) son un conjunto de normas de contabilidad del sector público (treinta y dos normas de contabilidad de devengo y una norma de contabilidad de caja) que se basan en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) que aplica el sector privado. Son elaboradas por la Junta de Normas de Contabilidad Internacionales del Sector Público (IPSASB), un comité permanente de la Federación Internacional de Contables que cuenta con representación de 120 países.

Tanto las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), no son de obligado cumplimiento, sino recomendaciones a los gobiernos para que las trasladen si así lo consideran a los planes de contabilidad por ellos aprobados.

La SEGIB ha venido llevando su contabilidad desde el inicio de su actividad, de acuerdo al "Plan General de Contabilidad" vigente en cada momento en España, país donde tiene su sede a efectos fiscales. Este Plan General de Contabilidad incorpora y está adaptado a las NIIF, es decir, a las Normas Internacionales de Información Financiera aplicables para el sector privado.

Durante los últimos años son muchos los Organismos Internacionales que han decidido cambiar sus normas de contabilidad de las NIIF a las IPSAS, es decir, de las aplicadas por el sector privado a las específicas para el sector público. Y ello porque las IPSAS son normas basadas en la contabilidad en valores devengados, método que mide el rendimiento y la situación financiera de una entidad mediante el reconocimiento de las transacciones en el periodo en que ocurren, independientemente del momento en que se produzcan las transferencia de efectivo.

La SEGIB quiere sumarse a este grupo de Organismos que han optado por aplicar las IPSAS, para mejorar tanto la información sobre su situación económica y financiera, como para estar en mejores condiciones a la hora de captar recursos para sus actividades.

Al igual que ha ocurrido en todos los Organismos que han efectuado el cambio, el mismo ha de producirse en un proceso que permita la traslación en la aplicación de unas normas a otras sin afectar a la correcta contabilización de los gastos e ingresos. Es por ello un proceso que requiere su tiempo, ante la necesidad de ajustar las herramientas contables y, sobre todo, la formación técnica del personal en la aplicación de las nuevas normas. A este proceso de implantación es al que responde la hoja de ruta siguiente.

## II. HOJA DE RUTA.

La hoja de ruta que la SEGIB propone se basa en los siguientes tres hitos temporales:

1. Puesta en marcha del proceso en el segundo semestre de 2014.
2. Con el apoyo de una consultoría especializada, realizar:
  - Un estudio para la convertibilidad a IPSAS de las cuentas de contabilidad de la SEGIB y un análisis sobre las implicaciones que conlleva su implementación.
  - Un estudio para la identificación del mejor sistema operativo informático para dicha implementación y operatividad de las IPSAS.
  - Licitación, adquisición y puesta en operatividad de dicho sistema informático.
  - Formación técnica del personal en el manejo del sistema.
3. Implementación de las IPSAS durante el 2015 manteniendo una doble contabilidad con el sistema actual y aplicación efectiva y única a todos los efectos a partir del uno de enero de 2016, de las IPSAS.

El plan detallado de actuaciones a realizar para la implementación por parte de la SEGIB de las normas IPSAS, es el siguiente:

1. Elaboración, a lo largo de los meses de agosto y septiembre de 2014, de los términos de referencia para la contratación de una consultoría de apoyo para:
  - a) La elaboración de un estudio descriptivo de las implicaciones respecto del actual sistema de contabilidad y cuentas de la SEGIB de la aplicación de las IPSAS, con definición de los nuevos requerimientos y modificaciones que dicha aplicación conlleve en la contabilización de ingresos y gastos, en la elaboración de los estados contables, en el suministro de información, transparencia, etc.
  - b) La formulación de una propuesta de identificación del mejor sistema operativo informático para la implantación de las IPSAS, así como de una propuesta de plan de formación o entrenamiento del personal encargado del manejo de la gestión financiera en el nuevo programa.
  - c) Apoyo en la elaboración de los manuales, instrucciones y demás documentos necesarios para la nueva gestión financiera adaptada a las IPSAS, así como de los manuales de información general a todo el personal sobre los nuevos requerimientos a cumplir en los procesos de gestión afectados por la implantación de las IPSAS.
  - d) Apoyo en la elaboración de todos los nuevos documentos (inventarios, conciliaciones, nuevas cuentas anuales, etc.).
  - e) Apoyo en el arranque de la operatividad de la nueva aplicación informática.
  - f) Apoyo en la definición y verificación de los procesos de control interno para los ingresos y gastos afectados con la implementación de las IPSAS.

2. Licitación de la consultoría y adjudicación de la misma en el tercer trimestre de 2014.
3. Definición de los términos de referencia para la adquisición de la nueva aplicación informática, licitación y adjudicación de la misma en el primer trimestre de 2015.
4. Instalación de la nueva aplicación informática en el segundo trimestre de 2015.
5. Paralelamente se llevarán a cabo las labores de formación y capacitación del personal en el manejo de la nueva aplicación y la preparación de los manuales y documentos de información para la mejor implementación de las IPSAS.
6. Aplicación efectiva y única de las IPSAS a partir del 1 de enero de 2016.

## **Reestructuración de las Oficinas Subregionales de la SEGIB en América Latina**

### **I. - CONTEXTO**

Esta propuesta se realiza a la luz de la Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana adoptada por los países miembros en la XXIII Cumbre Iberoamericana (Panamá, 18 y 19 de octubre 2013) que conlleva para la SEGIB la necesidad de encarar un proceso de renovación y adecuación de su funcionamiento, organización y financiamiento.

El documento recoge las recomendaciones del *non-paper* distribuido por la SEGIB el 15 de abril, incorpora las "Recomendaciones sobre funciones de las Oficinas Regionales" formuladas por la Secretaría Pro Témprore, con apoyo del Grupo de Trabajo conformado a tal efecto por los Responsables de Cooperación, y circulado el pasado 25 de Junio, incorpora los insumos recibidos en la I Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación realizada en México en los días 12 y 13 de mayo y en la I Reunión Ordinaria de CN y RC realizada en Madrid, en los días 23 y 24 de julio y los comentarios de los países recibidos posteriormente.

### **II. – PROPUESTA DE DESCONCENTRACIÓN<sup>1</sup>**

#### **II.1 Elementos que sustentan la propuesta**

De la revisión de experiencias de regionalización en otras instituciones públicas y multilaterales se desprende que las principales ventajas de los procesos de desconcentración institucional son:

- Asegurar que los programas de trabajo, roles y mensajes de las instituciones reflejen las demandas y las necesidades de todos sus miembros y de los actores en el terreno y que, por lo tanto, mantengan su carácter multilateral y una visión integrada y dinámica de sus objetivos.
- Mejorar la articulación y participación de los países en las distintas regiones/subregiones permitiendo una mayor complementariedad de los roles de la sede y de las oficinas.
- Promover una mayor coordinación de las subregiones al interior de la organización, especialmente con la sede y una mayor complementariedad de los roles de la sede y de las Oficinas.
- Maximizar la utilización de los recursos.
- Mejorar la rendición de cuentas y el seguimiento y la evaluación de los programas.

---

<sup>1</sup> Se entenderá por desconcentración el traspaso del ejercicio de competencias a un órgano administrativo jerárquicamente dependiente.

En el ámbito particular de lo iberoamericano, la desconcentración contribuye adicionalmente a:

- Dar una mayor presencia territorial de la SEGIB en América Latina y un mayor equilibrio entre Latinoamérica y la Península Ibérica.
- Responder de manera integral a los mandatos emanados de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana.
- Permitir una mayor visibilidad y comunicación de las actividades y programas del espacio Iberoamericano.
- Fortalecer el modelo de la cooperación iberoamericana.
- Fortalecer la cooperación Sur-Sur.
- Potenciar una mayor proyección del espacio iberoamericano.

Para cumplir con lo anterior y a fin de responder a las recomendaciones recibidas de parte de los países, las Oficinas Subregionales deberán:

- Cubrir todos los países de la región.
- Insertarse adecuadamente en la estructura orgánica de la SEGIB.
- Contar con un claro mandato institucional y definición de funciones y responsabilidades que sean relevantes y tengan visibilidad e impacto en el espacio subregional y regional.
- Tener Planes Anuales de Trabajo con sus respectivos objetivos y resultados, establecidos e integrados en el Presupuesto-Programa de la SEGIB, aprobado por la Conferencia de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Financiero.
- Contar con una normativa homogénea y procedimientos internos establecidos.

La propuesta de desconcentración de la SEGIB parte del compromiso asumido por la Secretaria General Iberoamericana de fortalecer y profundizar la cooperación iberoamericana que la reconoce como un modelo y ejemplo de cooperación y cuyas principales características son:

- La apropiación por parte de los países de los programas.
- Su carácter desconcentrado y horizontal.
- Su flexibilidad: los países se adhieren a los programas según sus prioridades.
- Todos los países son considerados cooperantes
- Promueve el intercambio de experiencias.

Para lograr lo anterior, es necesario solventar las dificultades que los Responsables de Cooperación identificaron como obstáculos para el desarrollo de los programas en el contexto de la discusión del marco jurídico-administrativo a saber:

- Falta de solidez y previsibilidad financiera.
- Falta de personería jurídica de los programas.
- Limitaciones jurídicas de las unidades técnicas.
- Limitada coordinación con los Responsables de Cooperación.

## **II.2 Funciones clave**

En este marco, las funciones principales de las Oficinas Subregionales son:

### 1) Apoyo al cumplimiento de los mandatos de la Conferencia Iberoamericana

- a. Generar una mayor capacidad de respuesta y apoyo a los Coordinadores Nacionales, sin que ello conlleve una intermediación en la relación directa que los Coordinadores Nacionales mantienen entre sí con la sede central de la Secretaría General.

- b. Prestar mayor apoyo institucional, técnico y administrativo en las reuniones ministeriales, sectoriales y foros regionales con el fin de asegurar una mayor efectividad y un mayor nivel de representación y presencia regional.
- c. Representar, siempre que sea necesario, a la Secretaría General Iberoamericana y a otras autoridades de la SEGIB en actividades en la subregión.
- d. Lograr mayor articulación y sinergias con otros organismos regionales y subregionales en las actividades que se desarrollen en la región, con el fin de evitar duplicación de acciones.
- e. Lograr una mayor complementariedad y apoyo en el seguimiento de acuerdos y convenios interinstitucionales de la SEGIB con organizaciones internacionales del ámbito regional o subregional.
- f. Construir mayores sinergias con otros organismos y mecanismos de integración subregional en cumplimiento de los mandatos emanados de la Conferencia Iberoamericana.

2) Apoyo y seguimiento a la cooperación iberoamericana y a la cooperación Sur-Sur<sup>2</sup>

- a. Apoyar la cooperación iberoamericana, al igual que las tareas del Programa Iberoamericano del Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS).
- b. Contribuir a mantener y promover un modelo de cooperación iberoamericana integral que no signifique un fraccionamiento de los Programas por subregiones.
- c. Apoyar a los Responsables de Cooperación, cuando éstos lo soliciten, en el relacionamiento con los Puntos Focales de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos en los cuales participen los países de la subregión.
- d. Proporcionar apoyo específico en temas de gestión institucional y de administración a las Unidades Técnicas o la Presidencia de los Comités Intergubernamentales, definidos en el manual operativo de la Cooperación Iberoamericana, que se encuentre en la subregión, cuando éstos así lo soliciten.
- e. Participar en los Comités Intergubernamentales que se lleven a cabo en la Subregión y en los Comités ejecutivos de los Programas, en este último caso cuando así sea solicitado por sus países miembros.
- f. Apoyar a la sede en las tareas de monitoreo y seguimiento y en la implementación del Manual Operativo de los Programas de Cooperación.
- g. Promover siempre y cuando sea solicitado por los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos la participación de los países o entidades en los mismos.
- h. Recibir cuotas destinadas a los Programas, Iniciativas, Proyectos Adscritos y Redes Iberoamericanas y efectuar la gestión administrativa y financiera de su presupuesto, si así lo acordaran con la SEGIB y lo solicitaran los países o entidades participantes, a través de las instancias propias de decisión de cada uno de los Programas, Iniciativas, Proyectos Adscritos y Redes.
- i. Movilizar recursos de otras fuentes, para los programas e iniciativas en los que participen los países de la subregión, de acuerdo con la normativa de la SEGIB y con la previa anuencia de los Responsables de Cooperación de países involucrados en el programa o iniciativa.

---

<sup>2</sup> El Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur es uno de sus programas emblemáticos de la cooperación iberoamericana.

- j. Contribuir a la articulación de los tres espacios iberoamericanos de Cooperación, mediante la promoción del conocimiento y las sinergias entre los Programas e Iniciativas de la subregión y de éstos con los Responsables de Cooperación, los otros organismos iberoamericanos, y las redes iberoamericanas inscritas en el Registro de Redes.
  - k. Difundir la identidad y el acervo iberoamericano y apoyar la comunicación y visibilidad de los Programas, Iniciativas y Proyectos adscritos de la región.
  - l. Difundir información sobre cooperación internacional al desarrollo de utilidad para los países de cobertura, así como canalizar los resultados y debates de mayor relevancia que se generan en los diversos foros internacionales que se celebren en los países donde den cobertura.
- 3) Apoyo a los esfuerzos de integración estratégica con los organismos iberoamericanos
- a. Promover una vinculación y coordinación efectiva y periódica entre la SEGIB, los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, los Programas e Iniciativas, las redes iberoamericanas y los demás organismos del espacio iberoamericano (OEI, OISS, OIJ, COMJIB), en consonancia con lo establecido en el documento "Integración Estratégica de los Organismos Iberoamericanos en la Conferencia Iberoamericana".
  - b. Implementar medidas operativas que permitan realizar ahorros y racionalizar el uso de recursos disponibles particularmente en el aprovechamiento de los espacios físicos, servicios, programas conjuntos y comunicación.
  - c. Implementar medidas que potencien la visibilidad común del sistema iberoamericano.

### **II.3 Cobertura Geográfica**

Es necesario brindar cobertura geográfica a toda la región asegurando, al mismo tiempo y sin que ello signifique incremento en el presupuesto total de la SEGIB, mayor calidad de respuesta por parte de la SEGIB a las demandas de los países miembros.

En este sentido, con miras a optimizar el uso de los recursos disponibles y aprovechando, en la medida de lo posible, las facilidades ya existentes, se mantendrá tres oficinas: una en Montevideo (que atenderá a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); otra en Lima (que atenderá a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y una tercera, con sede por definir, para México, el Caribe y Centroamérica (que atenderá a Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

El proceso de cierre, cuando sea el caso, se llevará a cabo a través de la liquidación de los activos y pasivos de la Oficina (indemnizaciones del personal, cancelación de los contratos de mantenimiento y servicios, enajenación de vehículos y mobiliario, etc.), confeccionándose el correspondiente balance de liquidación, que será sometido a control de la fiscalización interna de la SEGIB o a la comprobación de un auditor externo. Del inicio y conclusión del proceso, se dará información a los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación.

### **II.4 Estructura Mínima**

Contempla las siguientes posiciones:

- Director, responsable de la gestión general, de la conducción política de la Oficina y de la interlocución con las instancias de los países que abarca su acción.

- Gerente de Programas e Iniciativas, responsable de la interlocución con los Programas, Iniciativas, Proyectos Adscritos y Redes y con las instancias de cooperación de los países de su ámbito de acción.
- Asistente Administrativo.
- Secretaria.

El Director de la Oficina será contratado internacionalmente por un periodo de no más de tres años, renovables por un período no mayor de 5 años y por concurso público. El resto del personal será contratado localmente, por concurso público y por un periodo no mayor de tres años, renovables de acuerdo a las necesidades de la oficina y a la disponibilidad presupuestaria, tomándose en cuenta particularmente a nacionales de los países cubiertos por la Oficina. El Presupuesto-Programa Anual de la SEGIB contendrá la relación de puestos de trabajo de las Oficinas Subregionales.

## **II.5 Financiamiento**

Una vez acordado el esquema de desconcentración por parte de los países se avanzará en posibles escenarios de costos, manteniendo el principio expuesto por la Secretaria General Iberoamericana de que los costos de las oficinas no significarán en ningún caso un aumento del presupuesto total ordinario de la SEGIB sino que serán absorbidos dentro del monto máximo de presupuesto acordado por los países.

## **II.6 Mecanismos de articulación**

A continuación se detallan las instancias de articulación y coordinación tanto interna (con la sede de la SEGIB en Madrid) como externa (con los Coordinadores Nacionales y los Responsables de Cooperación):

1) Con la sede de Madrid:

- El Director de la Oficina reporta sus acciones al Secretario Adjunto Iberoamericano y coordina sus acciones en materia de cooperación también con el Secretario para la Cooperación Iberoamericano.
- El Gerente de Programas e Iniciativas reporta al Director de la Oficina y coordina sus acciones con los encargados de las unidades operativas de la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB.
- Los Directores de las oficinas participarán (de forma virtual) en el Comité de Dirección de la SEGIB una vez por mes.
- El Director y del Gerente participarán en reuniones de trabajo con los equipos de la Secretaría Adjunta y de la Secretaría de Cooperación.

2) Con los países miembros:

- El Director de la Oficina informa y mantiene estrecha relación con los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación de los países de la subregión.
- El Gerente de Programas e Iniciativas coordina sus acciones con los Responsables de Cooperación de los países de la subregión y celebrará con ellos reuniones anuales, siendo al menos una presencial y otra virtual.

## **II.7 Marco de actuación: herramientas clave del trabajo de las Oficinas**

Para reglamentar el funcionamiento de las Oficinas así como para asegurar la adecuada coordinación y articulación con la sede de Madrid y con los países miembro se propone:

- Una normativa que, con fundamento en los mandatos y elaborada en consulta con los países miembros, detalle las funciones de las oficinas, de su Director y demás funcionarios, los procedimientos internos y los mecanismos de coordinación e interacción con la sede de Madrid.
- Integración de las Oficinas en el Presupuesto-Programa Ordinario de la SEGIB.
- Planes Anuales de Trabajo con sus respectivos objetivos y resultados, establecidos e integrados en el Programa de Trabajo de la SEGIB
- Informes de Ejecución, como parte de un mecanismo de rendición de cuentas, de los recursos gestionados que contribuyan, con los datos de la subregión, a los informes periódicos que presente la SEGIB.
- Plan Operativo Anual (POA) para cada Oficina Subregional, alineado con el Plan Operativo General Anual (POGA) de la Secretaría de Cooperación de la SEGIB, aprobado este último en las reuniones ordinarias de Responsables de Cooperación, tal como queda establecido en el Documento de Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana.
- Un procedimiento de vinculación estrecha con los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación de los países que estén bajo cobertura de cada una de las Oficinas Subregionales.

## **II.8 Periodo de evaluación de su desempeño**

Además de las evaluaciones regulares y anuales de cada una de las Oficinas, a ser realizadas por Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, se establece un período de tres años, a partir de 2015, para evaluar el desempeño general del nuevo modelo de trabajo de las Oficinas Subregionales, luego del cual podrá determinarse si se modifica o no el modelo propuesto.

**DECLARACIÓN DE LA REUNION EXTRAORDINARIA DEL**  
**CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), reunidos el 4 y 5 de diciembre de 2014, en las ciudades de Guayaquil y Quito, en ocasión de la transferencia de la Presidencia Pro Tempore y de la inauguración de la nueva sede de UNASUR:

1. Proclama su imperecedero compromiso político con los ideales de la construcción progresiva de la unidad de Suramérica como instrumento efectivo para contribuir al bienestar de nuestros pueblos y proyectar a la región como una zona de paz consolidada, que promueve un mundo multipolar equilibrado y justo.
2. Expresa su profunda satisfacción y agradecimiento al Gobierno de la República del Ecuador por la construcción de la nueva Sede de la Secretaría General de UNASUR, Edificio Néstor Kirchner, ubicado en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, en la Mitad del Mundo.
3. La inauguración representa un hito histórico para el fortalecimiento del proceso de integración suramericana, que impulsará la construcción de una identidad propia de la región y favorecerá la operatividad del organismo. Asimismo, representa un homenaje a la memoria del primer Secretario General de UNASUR, ex Presidente de la República Argentina Néstor Carlos Kirchner, gran constructor y reparador de los sueños del pueblo suramericano y a su fundamental contribución a la concreción de nuestra Unión.
4. Honra la memoria del ex Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, renovador de la unidad proclamada por el Libertador Simón Bolívar y arquitecto e impulsor de la integración latinoamericana.
5. En esta ocasión solemne, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR hacen un justo y emotivo homenaje a todos aquellos excepcionales líderes que han contribuido a la gestación de la Unión de Naciones Suramericanas. Los Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kirchner y tantos otros que han forjado el camino de la integración suramericana hacia una sola gran Nación.
6. Felicita y reconoce especialmente la labor realizada por el Presidente de la República de Suriname, señor Desiré Delano Bouterse, durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas por parte de su país, en el período comprendido entre agosto de 2013 y diciembre de 2014. Asimismo agradecen la presentación del informe final de la Presidencia, el cual recoge las labores desarrolladas por los distintos órganos e instancias de la Unión durante ese período, así como los resultados alcanzados en pos del fortalecimiento de la integración regional.
7. Expresa al señor Presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, y al señor Presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez, sus deseos de éxito, en el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore por parte de su país en el período 2014- 2015. Asimismo

manifiesta su apoyo durante el año que dure su gestión, para seguir avanzando en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Tratado Constitutivo de la Unión.

8. Agradece y destaca la excelente gestión desarrollada por el Dr. Alí Rodríguez Araque al frente de la Secretaría General de UNASUR y su incansable tarea en defensa de los principios de la integración suramericana. En particular, resalta sus valiosos aportes en la definición de una política regional de aprovechamiento de los recursos naturales.

9. Felicita al nuevo Secretario General de UNASUR, ex Presidente Ernesto Samper, por su reciente designación y asunción al cargo, y le agradece el impulso propositivo que le ha otorgado a su gestión desde el inicio de sus funciones con el objetivo de continuar el proceso de fortalecimiento de la Secretaría General y contribuir al posicionamiento estratégico de UNASUR.

10. Agradece la realización de los dos Congresos de la Juventud de la UNASUR, que tuvieron lugar en Suriname en noviembre de 2013, y en Argentina en agosto de 2014. Al respecto, este Consejo decide la continuación del proceso de consultas en relación con el involucramiento estructurado de la juventud con el apoyo de la Secretaría General.

11. Destaca la realización del I Foro de Participación Ciudadana que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia, en agosto de 2014.

12. Adopta los elementos consensuados de la visión estratégica de UNASUR sugeridos por los Vicecancilleres en su II Reunión de Santa Cruz de la Sierra el 21 de noviembre de 2014. En ese sentido, sostiene que la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política, e institucional. Insta al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores a presentar sus resultados conclusivos para la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, a los fines de su aprobación.

13. Acoge con beneplácito para las evaluaciones correspondientes las propuestas presentadas por el Secretario General en el documento “De la visión a la acción” para su consideración por este Consejo, e instruye a la Presidencia Pro Tempore, con el apoyo de la Secretaría General, a transmitir las a los órganos e instancias competentes de UNASUR, para su análisis y eventual complementación.

14. Acoge con beneplácito el informe conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana e instruye a la Presidencia del Grupo continuar con el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana a partir de los lineamientos estratégicos contenidos en el informe.

15. Ratifica la creación de la Escuela Suramericana de Defensa, por parte del Consejo de Defensa Suramericano, que constituirá un centro de altos estudios del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de articulación de las iniciativas nacionales de los Estados Miembros, formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional del nivel político-estratégico.

16. Destacan la creación de la Unidad Técnica Electoral, en el entendido de que la misma coadyuvará al Consejo Electoral en el cumplimiento de sus objetivos y facilitará la encomiable labor de las misiones electorales.

17. Dispone que la Presidencia Pro Tempore, en asociación con la Secretaría General, y en los términos fijados en el preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR y en el documento “Elementos para la visión estratégica”, establezca un mecanismo de consulta y cooperación con otros espacios de integración regional y extrarregional, de acuerdo con los lineamientos políticos de relacionamiento de UNASUR con otros actores estatales o comunitarios, con el objetivo de impulsar la creación de espacios de cooperación, complementariedad y convergencia política, social y económica.

18. Ratifica la importancia de consolidar la Secretaría General. En función de ello, debe culminar a la mayor brevedad posible el proceso de aprobación de la Estructura Interna y demás instrumentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones. La Secretaría General, conjuntamente con la Presidencia Pro Tempore deberán consolidar la propuesta para su aprobación definitiva.

19. Saluda la realización del Seminario Internacional “Integración y Convergencia en América del Sur”, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el Instituto Lula y la Secretaría General de UNASUR, en la Ciudad de Guayaquil los días 3 y 4 de diciembre de 2014. Estamos convencidos que los aportes de las Instituciones y personalidades participantes en el mismo, han sido de gran valía para el diálogo político sobre Convergencia, por lo cual, esta reflexión entre los mecanismos regionales de integración debe continuar. Para ello, debe organizarse una Mesa de Diálogo, quedando encargadas la Secretaría General y la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

20. Agradece especialmente al Presidente de la República de Ecuador, señor Rafael Correa, al Gobierno y al pueblo ecuatoriano, por su hospitalidad y por haber acogido esta Reunión Extraordinaria.

# GACETA OFICIAL

## DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

AÑO CXLII — MES II

Caracas, martes 18 de noviembre de 2014

Nº 6.152 Extraordinario

### SUMARIO

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Decreto Nº 1.434, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario.

Decreto Nº 1.435, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

Decreto Nº 1.436, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado.

Decreto Nº 1.438, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras.

Decreto Nº 1.441, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo.

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Decreto Nº 1.434 17 de noviembre de 2014

**NICOLÁS MADURO MOROS**  
Presidente de la República

Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo, y el engrandecimiento del País, basado en los principios humanistas, y en las condiciones morales y éticas Bolivarianas, por mandato del pueblo, en ejercicio de las atribuciones que me confiere el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en los literales "b" y "h" numeral 1, y el literal "c" numeral 2, del artículo 1º de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se le delegan, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.112 Extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2013, en Consejo de Ministros.

#### DICTO

El siguiente,

#### DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DEL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO

#### TÍTULO I Disposiciones Preliminares

**Artículo 1º.** Las disposiciones de este Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de esos tributos.

Para los tributos aduaneros el Código Orgánico Tributario se aplicará en lo atinente a los medios de extinción de las obligaciones, a los recursos administrativos y judiciales, la determinación de intereses y en lo relativo a las normas para la administración de tales tributos que se indican en este Código; para los demás efectos se aplicará con carácter supletorio.

Las normas de este Código se aplicarán en forma supletoria a los tributos de los estados, municipios y demás entes de la división político territorial. El poder tributario de los estados y municipios para la creación, modificación, supresión o recaudación de los tributos que la Constitución y las leyes le atribuyan, incluyendo el establecimiento de exenciones, exoneraciones, beneficios y demás incentivos fiscales, será ejercido por dichos entes dentro del marco de la competencia y autonomía que le son otorgadas, de conformidad con la Constitución y las leyes dictadas en su ejecución.

Para los tributos y sus accesorios determinados por administraciones tributarias extranjeras, cuya recaudación sea solicitada a la República Bolivariana de Venezuela de conformidad con los respectivos tratados internacionales, este Código se aplicará en lo referente a las normas sobre cobro ejecutivo.

**Parágrafo Único.** Los procedimientos amistosos previstos en los tratados para evitar la doble tributación son optativos, y podrán ser solicitados por el interesado con independencia de los recursos administrativos y judiciales previstos en este Código.

**Artículo 2º.** Constituyen fuentes del derecho tributario:

1. Las disposiciones constitucionales.
2. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales celebrados por la República Bolivariana de Venezuela.
3. Las leyes y los actos con fuerza de ley.
4. Los contratos relativos a la estabilidad jurídica de regímenes de tributos nacionales, estatales y municipales.
5. Las reglamentaciones y demás disposiciones de carácter general establecidas por los órganos administrativos facultados al efecto.

**Parágrafo Primero.** Los contratos de estabilidad jurídica a los que se refiere el numeral 4 de este artículo deberán contar con la opinión favorable de la Administración Tributaria respectiva, y entrarán en vigencia una vez aprobados por el órgano legislativo correspondiente.

**Parágrafo Segundo.** A los efectos de este Código se entenderán por leyes los actos sancionados por las autoridades nacionales, estatales y municipales actuando como cuerpos legisladores.

**Artículo 3º.** Sólo a las leyes corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código las siguientes materias:

Decreto N° 1.438

17 de noviembre de 2014

**NICOLÁS MADURO MOROS**  
**Presidente de la República**

Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo y el engrandecimiento del país, basado en los principios humanistas y en las condiciones morales y éticas bolivarianas, por mandato del pueblo, y en ejercicio de las atribuciones que me confiere el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y de conformidad con lo dispuesto en los literales "a", "c", "d" y "f" del numeral 1 y los literales "b", "c" y "e" del numeral 2 del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se le delegan, en Consejo de Ministros.

**DICTO**

El siguiente,

**DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE  
 INVERSIONES EXTRANJERAS**

**CAPÍTULO I  
 DISPOSICIONES GENERALES**

**Objeto**

**Artículo 1°.** El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, tiene por objeto establecer los principios, políticas y procedimientos que regulan al inversionista y las inversiones extranjeras productivas de bienes y servicios en cualquiera de sus categorías, a los fines de alcanzar el desarrollo armónico y sustentable de la Nación, promoviendo un aporte productivo y diverso de origen extranjero que contribuya a desarrollar las potencialidades productivas existentes en el país, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y el Plan de la Patria, a los fines de consolidar un marco que promueva, favorezca y otorgue previsible a la inversión.

**Principios**

**Artículo 2°** El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se fundamenta en los principios de soberanía, independencia, solidaridad, honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia, cooperación, complementariedad económica y productiva.

**Interés público**

**Artículo 3°.** La materia objeto de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley se declara de interés público.

**Sujetos**

**Artículo 4°.** Son sujetos de la aplicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras, los siguientes:

1. Empresas extranjeras y sus filiales, subsidiarias o vinculadas, regidas o no por Convenios y Tratados Internacionales; así como otras formas de organización extranjeras con fines económicos y productivos que realicen inversiones en el territorio nacional.

2. Empresas Gran Nacionales, cuyos objetivos y funcionamiento están sujetos a un plan estratégico de dos o más Estados, que garanticen el protagonismo del poder popular ejecutando inversiones de interés mutuo a través de empresas públicas, mixtas, formas cooperativas y proyectos de administración conjunta, fortaleciendo la solidaridad entre los pueblos y potenciando su desarrollo productivo.
3. Empresas nacionales privadas, públicas y mixtas, y sus filiales, subsidiarias o vinculadas, regidas o no por Convenios y Tratados Internacionales y las demás organizaciones con fines económicos y productivos receptoras de Inversión Extranjera, previstas en el ordenamiento jurídico de la República.
4. Personas naturales, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el extranjero, que realicen inversiones extranjeras en el territorio nacional.
5. Personas naturales extranjeras residentes en el país que realicen inversiones extranjeras.

**Jurisdicción**

**Artículo 5°.** Las inversiones extranjeras quedarán sometidas a la jurisdicción de los tribunales de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes. La República Bolivariana de Venezuela podrá participar y hacer uso de otros mecanismos de solución de controversias construidos en el marco de la integración de América Latina y El Caribe.

**Definiciones**

**Artículo 6°.** A los efectos del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se entiende por:

1. **Inversión:** Todos aquellos recursos obtenidos lícitamente y destinados por un inversionista nacional o extranjero a la producción, de bienes y servicios que incorporen materias primas o productos intermedios con énfasis en aquellos de origen o fabricación nacional, en las proporciones y condiciones establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, que contribuyan a la creación de empleos, promoción de la pequeña y mediana industria, encadenamientos productivos endógenos, así como al desarrollo de innovación productiva.
2. **Inversión Nacional:** La inversión realizada por el Estado venezolano, las personas naturales o jurídicas nacionales y las realizadas por los ciudadanos extranjeros que obtengan la Credencial de Inversionista Nacional.
3. **Inversión Extranjera:** Es la inversión productiva efectuada a través de los aportes realizados por los inversionistas extranjeros conformados por recursos tangibles e intangibles, destinados a formar parte del patrimonio de los sujetos receptores de Inversión Extranjera en el territorio nacional. Estos aportes pueden ser:
  - a) Inversión financiera en divisas y/o cualquier otro medio de cambio o compensación instituido en el marco de la integración latinoamericana y caribeña.
  - b) Bienes de capital físicos o tangibles como plantas industriales, maquinarias nuevas o reacondicionadas, equipos industriales nuevos o reacondicionados, materias primas y productos intermedios que formen parte del proceso productivo del sujeto receptor de la inversión. Cuando se trate de bienes reacondicionados deberá mantenerse la misma relación entre el valor de la inversión y la vida útil que

aplicaría al caso de bienes nuevos; dicha relación será establecida por peritos que al efecto designará el Centro Nacional de Comercio Exterior.

- c) Bienes inmateriales o intangibles constituidos por marcas comerciales, marcas de producto, patentes de invención, modelos de utilidad, diseños o dibujos industriales y derechos de autor, así como todos los derechos de propiedad industrial e intelectual consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes que regulan esta materia. Incluido también la asistencia técnica y conocimientos técnicos que se refieran a procesos, procedimientos o métodos de fabricación de productos, debidamente soportados mediante el suministro físico de documentos técnicos, manuales e instrucciones. Los aportes intangibles mencionados, serán considerados como inversión extranjera cuando la cesión se realice entre empresas que no se encuentren directa o indirectamente vinculadas entre sí, previo registro del contrato de cesión ante el órgano nacional competente en materia de propiedad intelectual, siempre que la cesión de derechos involucre la transferencia efectiva al sujeto receptor de la inversión de la propiedad de los bienes inmateriales o intangibles cedidos.
- d) Las reinversiones de acuerdo con lo estipulado en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
4. **Reinversión:** Se considera reinversión a los aportes provenientes de la totalidad o parte de las utilidades o dividendos no distribuidos que se originen con motivo de una inversión extranjera, registrada ante el Centro Nacional de Comercio Exterior y destinados al capital social o patrimonio del sujeto receptor de la inversión en el cual se haya generado dichos aportes.
5. **Inversionista Extranjero:** La persona natural o jurídica extranjera que realice una inversión registrada ante el Centro Nacional de Comercio Exterior. No califica como tal aquella persona natural o jurídica venezolana que directamente o por interpuestas personas figure como accionista de empresas extranjeras.
6. **Inversionista Nacional:** Se considera inversionista nacional al Estado, a las personas naturales o jurídicas nacionales y al titular de la Credencial de Inversionista Nacional otorgada por el Centro Nacional de Comercio Exterior.
7. **Empresa Nacional Receptora de Inversión Extranjera:** Las sociedades mercantiles, cooperativas, empresas de propiedad social y otras formas de organización económica productiva definidas por la legislación nacional, cuyo capital social pertenezca mayoritariamente a inversionistas nacionales, en cincuenta y uno por ciento (51%) o más, y sea calificada como tal por el Centro Nacional de Comercio Exterior.
8. **Empresa Extranjera:** Las sociedades mercantiles, así como otras formas de organización extranjeras con fines económicos y productivos, cuyo capital social pertenezca en cincuenta y uno por ciento (51%) o más a inversionistas extranjeros, y sea calificada como tal por el Centro Nacional de Comercio Exterior.
9. **Empresa Filial, Subsidiaria o Vinculada:** Las empresas que por cualquier causa sean controladas en su capital o en su gestión por otra que se denomina casa matriz, y la que de manera directa o indirecta sea controlada separadamente, en su capital o en su gestión, por otra que a estos efectos es la casa matriz, aunque entre sí no

tengan ninguna vinculación aparente, considerándose que existe tal relación de subsidiaridad entre dos empresas, cuando la casa matriz posea más del cincuenta por ciento (50%) del total del capital social de la empresa filial. El Centro Nacional de Comercio Exterior, como órgano nacional competente en materia de inversiones, será la instancia que decidirá mediante acto motivado, si existe o no vinculación o relación entre dos o más entidades y si de ésta se deriva el control sobre su capital y/o gestión.

10. **Empresas Gran Nacionales:** Las sociedades mercantiles cuyos objetivos y funcionamiento están sujetos a un plan estratégico de dos o más Estados, que garanticen el protagonismo del poder popular ejecutando inversiones de interés mutuo a través de empresas públicas, mixtas, formas cooperativas y proyectos de administración conjunta, fortaleciendo la solidaridad entre los pueblos y potenciando su desarrollo productivo.
11. **Transferencia Tecnológica:** El suministro desde el exterior, de un conjunto de conocimientos técnicos expresados o no en derechos de propiedad industrial, necesarios para la transformación productiva, la prestación de servicios y la comercialización de bienes, calificados como tales por el Centro Nacional de Comercio Exterior mediante contrato debidamente aprobado y registrado ante el mencionado órgano, conforme a los procedimientos, requisitos, vigencias y condiciones que se establezcan en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
12. **Fiscalización:** Las personas naturales y jurídicas sujetas a las disposiciones contenidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley receptoras de inversión extranjera y de contratos de transferencia tecnológica son sujetos de fiscalización por parte del Centro Nacional de Comercio Exterior.

## CAPÍTULO II DEL SISTEMA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

### Órgano rector

**Artículo 7°.** El ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio será el órgano rector en el establecimiento de las políticas para el cumplimiento del objeto del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### Órgano implementador

**Artículo 8°.** El Centro Nacional de Comercio Exterior conforme a lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.116 Extraordinario, de fecha viernes 29 de noviembre de 2013, mediante su estructura organizativa será el encargado de instrumentar los criterios, formas, requisitos, normativos y procedimientos en materia de inversiones extranjeras.

### Órgano sancionador

**Artículo 9°.** El órgano administrativo sancionatorio, será el ministerio del poder popular con competencias en materia de finanzas.

### Órganos y entes con competencias concurrentes

**Artículo 10.** Los órganos y entes nacionales competentes en las materias de petróleo y minas, banca, valores y seguro son concurrentes con el Centro Nacional de Comercio Exterior respecto al análisis, estudio y emisión del Registro de la Inversión Extranjera y sus respectivas actualizaciones y responsables de la emisión de la Constancia de Calificación de

Empresas, el Registro de Contratos de Transferencia Tecnológica y las fiscalizaciones respectivas, de conformidad con los lineamientos establecidos en las leyes especiales que les rigen, en concordancia con los criterios y normativas establecidos por el Centro Nacional de Comercio Exterior y el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

En el ejercicio de esta competencia, estos órganos y entes deberán informar mensualmente al Centro Nacional de Comercio Exterior, el resultado de las actividades desempeñadas. El ministerio del poder popular con competencia en materia de petróleo y minería, otorgará el Registro de Inversión Extranjera, cuando las inversiones estén destinadas a los sectores de hidrocarburos, petroquímico, carbonífero y minero y el Registro de Contratos de Transferencia Tecnológica en cuanto se refieran a la exploración y explotación de yacimientos, la extracción y refinación de sus minerales y la manufactura de productos terminados, con ocasión a las actividades mencionadas dentro del territorio de la República Bolivariana de Venezuela.

#### Competencias adicionales

**Artículo 11.** Son competencias adicionales a las establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.116 Extraordinario, de fecha viernes 29 de noviembre de 2013, del Centro Nacional de Comercio Exterior:

1. Colaborar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración del Plan Anual de Promoción de Inversiones.
2. Promover, fomentar y estimular las inversiones extranjeras y la transferencia tecnológica, en las áreas económicas y ámbitos territoriales de interés para el país en articulación con otros órganos del Ejecutivo Nacional.
3. Autorizar y recomendar el direccionamiento de las inversiones extranjeras y la transferencia tecnológica, en las áreas económicas y ámbitos territoriales de interés para el país en articulación con otros órganos del Ejecutivo Nacional.
4. Aprobar, rechazar, emitir, actualizar, renovar y revisar periódicamente la constancia de calificación de empresas.
5. Aprobar, rechazar, emitir, actualizar, renovar y revisar periódicamente la credencial de inversionista nacional.
6. Aprobar, rechazar, emitir, actualizar, renovar, revisar periódicamente y registrar las inversiones extranjeras y sus respectivas actualizaciones.
7. Aprobar, rechazar, emitir, actualizar, renovar, revisar periódicamente y registrar los contratos de transferencia tecnológica.
8. Sustanciar y decidir los procedimientos administrativos que dicten medidas preventivas.
9. Fiscalizar las inversiones extranjeras y los contratos de transferencia tecnológica y asistencia técnica.
10. Aprobar o negar la remisión de capitales por concepto de pagos relacionados con las inversiones de capital inicial, sumas adicionales para la ampliación y desarrollo de la inversión, beneficios, utilidades, intereses y dividendos, previa opinión vinculante del ministro o ministra del poder popular con competencia en materia de comercio.
11. Aprobar o negar la solicitud de autorización de transferencia al extranjero de la propiedad sobre bienes de capital tangible e intangible, que se realice mediante operaciones financieras, previa opinión vinculante del

ministro o ministra del poder popular con competencia en materia de comercio.

12. Recaudar las tasas por los servicios prestados, procesamiento de documentos, las multas impuestas y demás derechos que le correspondan de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
13. Sustanciar procedimientos administrativos de carácter sancionatorio y recomendar al órgano administrativo sancionatorio la aplicación de multas por incumplimiento de las obligaciones previstas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
14. Las demás competencias que le sean atribuidas por el ordenamiento jurídico o por el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio o el ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas.

#### Estadísticas

**Artículo 12.** El Centro Nacional de Comercio Exterior, estará a cargo del control estadístico y centralizado de las Inversiones Extranjeras, a través de un Sistema Único de Registro de Inversiones Extranjeras. A tal efecto, los demás órganos y entes con competencias concurrentes, deberán remitir sus datos de registro al Centro Nacional de Comercio Exterior, en un plazo no mayor a treinta días posteriores a su generación.

#### Ingresos adicionales

**Artículo 13.** Los ingresos adicionales del Centro Nacional de Comercio Exterior, además de lo previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.116 Extraordinario, de fecha viernes 29 de noviembre de 2013, serán:

1. Los aportes que se le asignen en la Ley de Presupuesto a través del ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio y el ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas.
2. Los aportes que cualquier órgano y ente público decidan otorgarle, previa autorización del Presidente o Presidenta de la República.
3. Los bienes que por cualquier título le sean asignados o donados, previo cumplimiento de la ley, por el órgano de adscripción o cualquier órgano público.

#### De las tasas

**Artículo 14.** Las tasas que sean aplicables por el Centro Nacional de Comercio Exterior en materia de inversiones se regirán por lo establecido en el ordenamiento jurídico especial en materia de timbres fiscales.

#### Deberes y atribuciones adicionales

**Artículo 15.** El Presidente o Presidenta del Centro Nacional de Comercio Exterior, además de las funciones establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.116 Extraordinario, de fecha viernes 29 de noviembre de 2013, tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer la representación legal del Centro Nacional de Comercio Exterior, en materia de su competencia.
2. Elaborar los reglamentos internos del Centro Nacional de Comercio Exterior.

3. Dirigir la administración interna del Centro.
4. Elevar a la consideración de la ministra o ministro del poder popular con competencia en materia de comercio, la procedencia de solicitud de Registro de Inversión Extranjera y la actualización anual de la misma.
5. Elevar a la consideración de la ministra o ministro del poder popular con competencia en materia de comercio, la aprobación del registro de los contratos de transferencia tecnológica.
6. Decidir sobre la emisión de la credencial de inversionista nacional.
7. Otorgar, modificar, renovar, suspender o revocar la certificación de calificación de empresa.
8. Llevar el registro de las inversiones extranjeras, los contratos de transferencia tecnológica, las calificaciones de empresas y la credencial de inversionista nacional.
9. Velar por la efectiva recaudación de las tasas por los servicios y procesamiento de documentos prestados, las contribuciones especiales, las multas impuestas y cualquier otro derecho asignado por el ordenamiento jurídico.
10. Formular el Plan Anual de Fiscalización y ordenar su ejecución.
11. Recaudar las multas que correspondan.
12. Determinar en cada caso mediante acto motivado, la existencia de relación o vinculación entre personas jurídicas, a los efectos de la aplicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en atención a los criterios que al efecto establecerá la ministra o ministro del poder popular con competencia en materia de comercio.
13. Dictar las Providencias Administrativas a que hubiere lugar, previa aprobación del Directorio del Centro Nacional de Comercio Exterior.
14. Promover, fomentar, direccionar y estimular las inversiones extranjeras y la transferencia tecnológica, en las áreas económicas y ámbitos territoriales de interés para el país.
15. Elaborar los perfiles de inversión para las distintas zonas geográficas del país, destacando las potencialidades de la República que pudiesen ser susceptibles de inversión extranjera y nacional, conformando una base de datos para proyectos y planes de inversión que deberá mantener actualizada.
16. Coordinar e implementar los planes o proyectos que sobre inversiones extranjeras y transferencia tecnológica determine el Ejecutivo Nacional.
17. Organizar y dirigir, cuando lo estime necesario, mesas de trabajo con los distintos órganos públicos con los cuales comparte la competencia en materia de inversiones extranjeras.
18. Presidir el Comité Asesor y ejecutar las políticas o acuerdos que llegaren a establecerse.
19. Elevar al conocimiento de la Presidenta o Presidente de la República, por órgano del ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio, informes periódicos acerca de la situación de las inversiones y tecnologías extranjeras, así como también de los sujetos receptores de inversión extranjera que hacen vida en el país, con

especificación de los montos y los compromisos que representan y en general, el significado económico, financiero y tecnológico que tienen para la Nación venezolana.

20. Proponer al Ejecutivo Nacional, con base a los informes indicados en el numeral anterior y por órgano del ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio, las medidas de política económica que juzgue necesarias, oportunas o convenientes para la consecución de los planes y proyectos del Estado.
21. Emitir opinión sobre la suscripción o denuncia de convenios y tratados internacionales en el ámbito de la inversión extranjera.
22. Informar periódicamente al Directorio del Centro Nacional de Comercio Exterior los asuntos vinculados con la gestión institucional en materia de inversiones.
23. Las demás que le sean atribuidas por el ordenamiento jurídico o por el ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio.

#### Colaboración intergubernamental

**Artículo 16.** Todas las dependencias de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, así como también, los institutos, órganos o servicios desconcentrados, fundaciones y empresas del Estado, registros y notarias, embajadas de la República y en general, todos los entes gubernamentales del país, prestarán su colaboración al Centro Nacional de Comercio Exterior. Las Gobernaciones y Alcaldías, proporcionarán trimestralmente toda aquella información correspondiente a los indicadores propios de su región que reflejen su situación socio-económica y productiva, así como también, los planes y proyectos de inversión, a los fines de coadyuvar al Centro Nacional de Comercio Exterior en las funciones de promoción de inversiones extranjeras en el país y al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

#### Comité Asesor

**Artículo 17.** El Comité Asesor orientará al Presidente o Presidenta del Centro Nacional de Comercio Exterior, sobre todos aquellos aspectos de la economía y producción nacional que se refieran a los planes y proyectos de inversión, la participación nacional y extranjera existente, la transferencia tecnológica, el uso de marcas, patentes y sus licencias, así como también, las tecnologías existentes y aquellas necesarias de introducir al país, y en general, todas aquellas materias que el Presidente o la Presidenta del Centro Nacional de Comercio Exterior y el Ejecutivo Nacional estimen convenientes. El Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley establecerá la constitución, funcionamiento y formas de adopción de decisiones del Comité Asesor.

#### Integración del Comité Asesor

**Artículo 18.** El Comité Asesor, será presidido por el Presidente o la Presidenta del Centro Nacional de Comercio Exterior y contará con la participación de quince miembros principales y sus respectivos suplentes, quienes serán representantes de los organismos y entes públicos con competencia en materia de comercio, propiedad intelectual, comercio exterior, relaciones exteriores, planificación, economía, finanzas y banca pública, petróleo y minería, alimentación, educación universitaria, ciencia y tecnología, agricultura y tierras, ambiente, industrias, energía eléctrica, turismo, Banco Central de Venezuela, Banco de Comercio Exterior, y Fondo de Desarrollo Nacional.

**Informe al Ejecutivo Nacional**

**Artículo 19.** Las asesorías y opiniones emitidas por el Comité Asesor, servirán al Presidente o la Presidenta del Centro Nacional de Comercio Exterior para la elaboración de informes y recomendaciones al Ejecutivo Nacional de conformidad con lo indicado en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

**CAPÍTULO III  
DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y  
SU TRATAMIENTO****Desarrollo de la inversión**

**Artículo 20.** La inversión extranjera podrá establecerse en cualquier área, sector o actividad económica permitida por la legislación venezolana, propendiendo el incremento de las capacidades económicas y productivas de los centros poblados donde se establezca, contribuya al desarrollo social de sus pobladores y al respeto y mejoramiento del ambiente y la salud pública.

**Sectores reservados**

**Artículo 21.** El Estado se reserva el desarrollo de sectores estratégicos conforme al interés nacional, lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional.

El Ejecutivo Nacional, por razones de seguridad y defensa de la Nación, podrá establecer regímenes de inversión con participación de capital extranjero en porcentajes distintos a los previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

**Plan anual de promoción de inversiones extranjeras**

**Artículo 22.** El plan anual de inversiones extranjeras será propuesto por el Comité Asesor y siguiendo los lineamientos de la planificación centralizada, establecerá el plan para la promoción de la inversión en el territorio nacional, el cual deberá ser presentado a la Presidenta o Presidente de la República, por órgano del ministerio del poder popular con competencia en materia de comercio, dentro de los últimos sesenta (60) días del año fiscal anterior.

**Constitución de la inversión**

**Artículo 23.** El valor constitutivo de la inversión extranjera, deberá estar representado en activos que se encuentren en el país compuestos por equipos, insumos u otros bienes o activos tangibles requeridos para el inicio de operaciones productivas en al menos setenta y cinco por ciento (75%) del monto total de la inversión.

**Monto mínimo de inversión extranjera**

**Artículo 24.** A los fines de obtener el registro de una inversión extranjera, los aportes deberán estar constituidos a la tasa de cambio oficial vigente, por un monto mínimo de un millón de dólares de los Estados Unidos de América (USD 1.000.000,00) o su equivalente en divisa. El Centro Nacional de Comercio Exterior podrá establecer un monto mínimo para la constitución de la inversión extranjera que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) de la cantidad descrita en el presente artículo, atendiendo al interés sectorial, de promoción de la pequeña y mediana industria, y otras formas organizativas de carácter económico productivo.

**Determinación del valor de la inversión**

**Artículo 25.** En la determinación del valor real de la inversión extranjera, a los efectos de su registro ante el Centro Nacional

de Comercio Exterior, se computarán las partidas que constituyen el capital social efectivamente pagado en el transcurso del respectivo ejercicio económico de los inversionistas extranjeros. De dicho monto, se deducirán las pérdidas si las hubiere.

**Valor de la inversión**

**Artículo 26.** El valor de la inversión extranjera, las reinversiones y los aumentos de capital, se evidenciará por medio del Registro de Inversión Extranjera. En caso de aportes en moneda o divisas libremente convertibles, el valor de la inversión se determinará conforme a la tasa de cambio oficial vigente al momento en que se hubiere efectuado la operación cambiaria correspondiente y sólo serán contabilizados con la presentación de los comprobantes emitidos por el Centro Nacional de Comercio Exterior.

**Condiciones favorables a la inversión**

**Artículo 27.** La Presidenta o Presidente de la República, podrá establecer condiciones favorables, beneficios o incentivos específicos de promoción y estímulo a la inversión extranjera, que contribuyan a la transformación y desarrollo del modelo socio-productivo venezolano, así como también dictar medidas especiales destinadas a los sujetos receptores de la inversión extranjera, conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, procurando la realización de inversiones en los sectores económicos y ámbitos territoriales que conlleven a la armonización de la política de inversión.

**CAPÍTULO IV  
DEBERES Y DERECHOS DE LOS  
INVERSIONISTAS EXTRANJEROS****Nacimiento del derecho de los inversionistas**

**Artículo 28.** Los derechos consagrados a los inversionistas extranjeros en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y demás normativas aplicables, surtirán sus efectos, a partir del momento en que se otorgue el Registro de Inversión Extranjera.

**Permanencia del capital de la inversión**

**Artículo 29.** La inversión extranjera deberá permanecer en el territorio de la República por un lapso mínimo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que haya sido otorgado el Registro. Cumplido este período, los inversionistas podrán, previo pago de los tributos y otros pasivos a los que haya lugar, realizar remesas al extranjero por concepto del capital originalmente invertido, registrado y actualizado.

**Seguridad Jurídica**

**Artículo 30.** El tratamiento a las inversiones estará sujeto a reglas claras, precisas y determinadas, a los fines de garantizar la igualdad jurídica de los sujetos a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, conforme a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

**Condiciones generales a la inversión extranjera**

**Artículo 31.** Toda inversión extranjera deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Contribuir con la producción de bienes y servicios nacionales a los fines de cubrir la demanda interna, así como el incremento de las exportaciones no tradicionales.
2. Contribuir con el desarrollo económico nacional y las capacidades de investigación e innovación del país,

además de promover la incorporación de bienes y servicios de origen nacional, a tales efectos, tomará en cuenta los plazos estimados en los planes nacionales relativos a la cadena de producción, distribución y comercialización de productos para el consumo nacional.

3. Participar en las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional destinadas al desarrollo de proveedores locales que garanticen los encadenamientos necesarios, con el fin de que las empresas nacionales incorporen las tecnologías, conocimientos, talento humano y capacidades de innovación, adecuados para proveer la calidad y demás especificaciones requeridas por la Empresa Receptora de la inversión extranjera.
4. Establecer relaciones bajo la tutela del organismo rector, con las universidades, institutos de investigación y demás entes con capacidades de investigación, desarrollo e innovación del país.
5. Implementar programas de responsabilidad social acordes con los estándares internacionales típicos de la rama de actividad económica de la Empresa Receptora de la Inversión Extranjera, en los que se desarrolle alguna o algunas de las potencialidades económicas existentes en la comunidad o entidad federal donde ésta se encuentre localizada.
6. Contar con el aval del ministerio del poder popular con competencia en materia de pueblos indígenas, a efectos de autorizar la inversión extranjera, cuando se prevé su establecimiento en territorios de pobladores originarios.
7. Canalizar los recursos monetarios provenientes de la inversión extranjera que se realice en el territorio venezolano, a través del sistema financiero nacional.
8. Garantizar el cumplimiento de los contratos de crédito externo o interno suscritos con personas naturales o jurídicas de derecho privado o público, venezolanas o extranjeras. Sólo se autorizará la capitalización de acreencias como inversión extranjera, cuando el inversionista pueda comprobar que los recursos financieros tomados en préstamo fueron destinados al aumento real del capital fijo o activos tangibles de la Empresa Receptora de la Inversión Extranjera.
9. Notificar ante el Centro Nacional de Comercio Exterior la realización de cualquier tipo de inversión en empresas nacionales o extranjeras, que se encuentren en el territorio nacional, que se realice con posterioridad al registro de la inversión extranjera inicial, a través de la compra o cesión de acciones u otros títulos de propiedad, acreencias, fusiones, adquisiciones o cualquier otra vía que no implique una inversión real de capital, sino meramente financiera. Cualquier operación de esta naturaleza que se materialice sin la notificación aquí establecida, se considerará nula.
10. Estar sujetos a la legislación nacional vigente en materia mercantil, laboral, tributaria, aduanera, ambiental y todos aquellos ámbitos que surjan con ocasión de la inversión extranjera.
11. Responder a los objetivos de la política económica nacional.
12. Suministrar cualquier información requerida por el Centro Nacional de Comercio Exterior en el ejercicio de sus funciones.

13. Cumplir con el resto de los deberes consagrados en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, su Reglamento y otras normas contenidas en el ordenamiento jurídico nacional.

#### **Distribución de utilidades netas en moneda de curso legal**

**Artículo 32.** Salvo lo dispuesto en los tratados legítimamente suscritos y ratificados por la República, las empresas receptoras de inversión extranjera podrán distribuir y pagar a sus inversionistas extranjeros, en el territorio de la República y en moneda de curso legal, la totalidad o parte de las utilidades netas distribuidas al cierre de cada ejercicio económico, de conformidad con las acciones o cuotas de participación que el o los inversionistas posean. En caso que dichas utilidades netas no sean pagadas, podrán ser direccionadas a una cuenta afectada a reinversión, únicamente en la misma empresa que las haya generado.

#### **Remisión de utilidades o dividendos**

**Artículo 33.** Los inversionistas extranjeros tendrán derecho a remitir al exterior anualmente y a partir del cierre del primer ejercicio económico, hasta el ochenta por ciento (80%) de las utilidades o dividendos comprobados que provengan de su inversión extranjera, registrada y actualizada en divisas libremente convertibles, previo cumplimiento del objeto de la inversión; en caso de remisión parcial, la diferencia podrá ser acumulada con las utilidades que obtengan, únicamente en el siguiente ejercicio anual a los fines de su remisión al extranjero; de acuerdo a lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y su Reglamento.

#### **Reinversión de utilidades o dividendos**

**Artículo 34.** Los inversionistas extranjeros tendrán derecho a reinvertir total o parcialmente las utilidades obtenidas en moneda nacional, a los fines de ser consideradas como inversión extranjera.

Toda reinversión deberá ser notificada ante el Centro Nacional de Comercio Exterior quien dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de su presentación podrá realizar observaciones. Los inversionistas extranjeros, tienen la obligación de registrar esta modalidad de inversión ante el Centro Nacional de Comercio Exterior.

#### **Remesas al extranjero**

**Artículo 35.** Los inversionistas extranjeros tendrán derecho a remesar al país de origen, total o parcialmente, los ingresos monetarios que obtengan producto de la venta dentro del territorio nacional de sus acciones o inversión, así como los montos provenientes de la reducción de capital, previo pago de los tributos correspondientes, cumplimiento del tiempo mínimo de permanencia de la inversión establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y los deberes establecidos por la normativa laboral, comercial, ambiental y de seguridad integral de la Nación.

En el caso de liquidación de la empresa, se podrá remesar al extranjero hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) sobre el monto total de la inversión extranjera, salvo lo dispuesto en el artículo 37 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

#### **Notificación de reducción del capital social**

**Artículo 36.** La reducción del capital social de las empresas receptoras de inversión extranjera, debe ser notificada ante el Centro Nacional de Comercio Exterior, dentro de los treinta (30) días siguientes al registro del Acta de Asamblea de Accionistas que acuerde dicha reducción, acompañando al efecto, una copia del registro del Acta y un ejemplar de su publicación legal

que ordena el Código de Comercio. El Centro Nacional de Comercio Exterior deberá actualizar la Constancia de Calificación de Empresa y el Registro de Inversión Extranjera en función de la reducción del capital reportado. Así mismo, las empresas receptoras de inversión extranjera deberán mantener actualizadas las notificaciones de las últimas modificaciones realizadas, a través del registro de las Actas de Asamblea de Accionistas más recientes.

#### **Transferencia de la inversión extranjera**

**Artículo 37.** En caso de liquidación de la empresa receptora de inversión extranjera, los inversionistas extranjeros tendrán derecho a remesar al país de origen la inversión extranjera registrada, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, y siempre que dicha liquidación se produzca a consecuencia de la venta de la empresa directamente a inversionistas nacionales, y a su vez, se compruebe por parte del Centro Nacional de Comercio Exterior, el funcionamiento pleno de las operaciones productivas y comerciales de la empresa receptora, con la permanencia de los bienes y los conocimientos tecnológicos que implicaron la inversión.

#### **Circunstancias económicas extraordinarias**

**Artículo 38.** El Ejecutivo Nacional podrá aplicar medidas especiales en relación a la inversión y/o transferencia tecnológica, así como también limitar las remesas al extranjero por concepto de capital invertido y dividendos generados producto de la inversión extranjera, cuando se susciten circunstancias extraordinarias de carácter económico y financiero que afecten gravemente la balanza de pagos o las reservas internacionales del país, o que en definitiva, se vea afectada la seguridad económica de la Nación, conforme a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes aplicables.

### **CAPÍTULO V DEL REGISTRO Y CERTIFICACIÓN**

#### **Registro de la Inversión Extranjera**

**Artículo 39.** El Registro de la Inversión Extranjera es el instrumento mediante el cual se acredita a una persona jurídica, la condición de inversionista extranjero. Dicho instrumento, garantiza los beneficios de ley que correspondan y sus funciones serán desarrolladas en el reglamento que se dictará con ocasión al desarrollo de las normativas en materia de inversión, procedimientos de registro y condiciones de aplicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

#### **Certificado de Calificación de Empresa**

**Artículo 40.** El Certificado de Calificación de Empresa es el instrumento mediante el cual se acredita la condición de empresa nacional receptora de inversión extranjera, empresa extranjera o Gran Nacional constituidas en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela.

#### **Modificación de calificación de empresa**

**Artículo 41.** El Centro Nacional de Comercio Exterior podrá modificar mediante acto motivado la calificación de empresa, cuando existan cambios en las bases que dieron origen a su emisión. El certificado de calificación precedente quedará sin efecto.

#### **Actualización de calificación de empresa**

**Artículo 42.** La Calificación de Empresa se regirá por el respectivo Reglamento que establezca los criterios,

procedimientos, requisitos, vigencia y condiciones para su actualización.

#### **Suspensión y revocatoria**

**Artículo 43.** El Centro Nacional de Comercio Exterior podrá suspender o revocar los certificados otorgados, cuando los sujetos previstos en el artículo 4 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras no cumplan con las disposiciones establecidas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley; y se regirá procesalmente por lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

### **CAPÍTULO VI DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **Facultades de fiscalización**

**Artículo 44.** El Centro Nacional de Comercio Exterior dispone de amplias facultades de fiscalización, a los fines de comprobar el cumplimiento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y demás normativas del ordenamiento jurídico nacional aplicables al ámbito de la inversión extranjera. En el ejercicio de esta facultad, el Centro podrá coordinar con los órganos o entes competentes en materia de Administración Tributaria Nacional, Relaciones Exteriores u otras pertinentes, así como informar a los órganos o entes públicos que corresponda, designar fiscales u otras atribuciones que se le asignen mediante el respectivo Reglamento.

### **CAPÍTULO VII DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE LAS SANCIONES**

#### **Supuestos de procedencia**

**Artículo 45.** El Centro Nacional de Comercio Exterior dispone de facultades especiales para dictar medidas preventivas a los sujetos objeto de fiscalización.

#### **Medidas preventivas**

**Artículo 46.** Las medidas preventivas que el Centro Nacional de Comercio Exterior podrá dictar mediante acto motivado conforme al artículo anterior, serán desarrolladas en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

#### **Multa**

**Artículo 47.** El ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas, sancionará con multa de mil Unidades Tributarias (1.000 U.T.) a cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.) a los sujetos previstos en el artículo 4 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, que no cumplan las disposiciones previstas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley; sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar. En caso de reincidencia, dicha multa será incrementada en cien por ciento (100%).

Las sanciones pecuniarias deberán ser canceladas en el plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de su notificación. Una vez canceladas, el sancionado deberá remitir al ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas, al día hábil siguiente al pago, la planilla de liquidación a los fines de proceder a expedir el correspondiente certificado de liberación.

#### **Proporcionalidad y adecuación**

**Artículo 48.** El ministerio del poder popular con competencia en materia de finanzas mantendrá la proporcionalidad y

adecuación con el supuesto de hecho y fines del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en la determinación de la multa a que se contrae el artículo anterior. A tal efecto, tomará en cuenta la gravedad de la falta, el perjuicio moral y económico producido, la capacidad económica del infractor, así como la reincidencia del mismo.

#### Acceso a la información

**Artículo 49.** Todo sujeto objeto de aplicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley estará obligado a suministrar la información que el Centro Nacional de Comercio Exterior requiera, cuando este considere que existe ocultamiento de información o la constitución de estructuras corporativas que pudieran entorpecer el conocimiento de las relaciones internas de las empresas o cualquier otro intento de los administrados de hacer fraude al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y que conlleven a realizar las investigaciones de oficio necesarias, que conduzcan al levantamiento del velo corporativo y fundar sus decisiones en la realidad que evidencie dicho levantamiento. En caso de negativa por parte del sujeto obligado, dará lugar a la aplicación de medidas de suspensión, revocatoria o multa de acuerdo a lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### CAPÍTULO VIII DE LA PREVENCIÓN DE LA FUGA Y LEGITIMACIÓN DE CAPITALES

#### Solicitud de información

**Artículo 50.** El Centro Nacional de Comercio Exterior, en su actuación como órgano auxiliar de control sujeto a la aplicación de la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, podrá solicitar información a los sujetos objeto de fiscalización y a los inversionistas extranjeros sobre sus accionistas, proveedores, clientes y en general, sobre todas aquellas personas naturales o jurídicas con las cuales mantienen relaciones económicas o de negocios.

#### Controles

**Artículo 51.** El Centro Nacional de Comercio Exterior, a los fines de cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, establecerá políticas, normativas, mecanismos y procedimientos internos, necesarios a la Prevención, Control, Detección, Vigilancia y Fiscalización de operaciones tendientes a la fuga y legitimación de capitales, así como cualquier otro delito que las leyes determinen.

#### Obligación de divulgación de la información

**Artículo 52.** El Centro Nacional de Comercio Exterior, publicará informaciones de interés colectivo prefiriendo los medios telemáticos para su divulgación, reservando aquellas que por su naturaleza puedan afectar la seguridad de la Nación.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.** Los órganos con competencias concurrentes en materia de inversiones extranjeras, deberán adecuar sus respectivas normas y procedimientos en el lapso de seis (6) meses, contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

**Segunda.** El Centro Nacional de Comercio Exterior deberá dictar las providencias necesarias en materia de transferencias al exterior para inversiones extranjeras en un lapso de seis (6) meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, a los efectos de desarrollar el contenido en materia cambiaria.

**Tercera.** A partir de la publicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, todo acuerdo marco de inversión o acuerdo comercial internacional sobre inversiones que suscriba o renegocie la República, se fundamentará en las disposiciones establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

**Cuarta.** Se ordena la supresión de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEEX), proceso que será regulado por el Presidente o Presidenta de la República, mediante Decreto.

El régimen de la supresión a que se refiere el presente artículo deberá asegurar la transferencia progresiva y ordenada de atribuciones, bienes, derechos y obligaciones de la Superintendencia al Centro Nacional de Comercio Exterior, en observancia del principio de continuidad administrativa.

De manera transitoria, la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEEX) ejercerá las funciones de la unidad administrativa encargada del tratamiento de las inversiones extranjeras productivas, conforme al artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.116 Extraordinario, de fecha viernes 29 de noviembre de 2013, bajo la dirección y supervisión del Centro Nacional de Comercio Exterior.

**Quinta.** El Ejecutivo Nacional elaborará en el lapso de un (1) año, el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### DISPOSICIONES DEROGATORIAS

**Primera.** Se deroga el Decreto N° 1.103, el cual contiene el Reglamento Parcial del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y Sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.548 de fecha 07 de septiembre de 1990.

**Segunda.** Se deroga el Decreto N° 2.095, el cual contiene el Reglamento del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y Sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.930 de fecha 25 de marzo de 1992.

**Tercera.** Se deroga la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 2.912, la cual contiene el Régimen para el registro de Inversiones realizadas con el producto de la venta de Títulos denominados en Divisas emitidos por la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.807 de fecha 29 de septiembre de 1995.

**Cuarta.** Se deroga el Decreto N° 356, con Rango y Fuerza de Ley de Promoción y Protección de Inversiones, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.390 de fecha 22 de octubre de 1999.

**Quinta.** Se deroga el Decreto N° 1.867 del Reglamento de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.489 de fecha 22 de julio de 2002.

**Sexta.** Quedan derogadas todas las disposiciones legales o sublegales que contravengan el contenido del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras.

**DISPOSICIÓN FINAL**

**Única.** El presente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley, entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dado en Caracas, a los diecisiete días del mes de noviembre de dos mil catorce. Años 204º de la Independencia, 155º de la Federación y 15º de la Revolución Bolivariana.

Cumplase,  
(L.S.)



**NICOLÁS MADURO MOROS**

Refrendado  
El Vicepresidente Ejecutivo  
de la República  
(L.S.)

**JORGE ALBERTO ARREAZA MONTSERRAT**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular del  
Despacho de la Presidencia y Seguimiento  
de la Gestión de Gobierno  
(L.S.)

**CARLOS ALBERTO OSORIO ZAMBRANO**

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular  
para Relaciones Interiores,  
Justicia y Paz  
(L.S.)

**CARMEN TERESA MELÉNDEZ RIVAS**

Refrendado  
El Ministro del Poder  
Popular para Relaciones Exteriores  
(L.S.)

**RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARREÑO**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
de Planificación  
(L.S.)

**RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
para Economía, Finanzas y Banca Pública  
(L.S.)

**RODOLFO CLEMENTE MARCO TORRES**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
para la Defensa  
(L.S.)

**VLADIMIR PADRINO LÓPEZ**

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular para  
el Comercio  
(L.S.)

**ISABEL CRISTINA DELGADO ARRIA**

Refrendado  
El Encargado del Ministerio del  
Poder Popular para Industrias  
(L.S.)

**JOSÉ DAVID CABELLO RONDÓN**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
el Turismo  
(L.S.)

**ANDRÉS GUILLERMO IZARRA GARCÍA**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
para la Agricultura y Tierras  
(L.S.)

**JOSÉ LUÍS BERROTERÁN NUÑEZ**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología  
(L.S.)

**MANUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ MELÉNDEZ**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
la Educación  
(L.S.)

**HÉCTOR VICENTE RODRÍGUEZ CASTRO**

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular para  
la Salud  
(L.S.)

**NANCY EVARISTA PÉREZ SIERRA**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
el Proceso Social de Trabajo  
(L.S.)

**JESÚS RAFAEL MARTÍNEZ BARRIOS**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
Transporte Terrestre y Obras Públicas  
(L.S.)

**HAIMAN EL TROUDI DOUWARA**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
Transporte Acuático y Aéreo  
(L.S.)

**GIUSEPPE ANGELO CARMELO YOFFREDA YORIO**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
para Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda.  
(L.S.)

**RICARDO ANTONIO MOLINA PEÑALOZA**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
de Petróleo y Minería  
(L.S.)

**ASDRÚBAL JOSÉ CHÁVEZ JIMÉNEZ**

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular para  
la Comunicación y la Información  
(L.S.)

**JACQUELINE COROMOTO FARIA PINEDA**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
las Comunas y los Movimientos Sociales  
(L.S.)

**ELÍAS JOSÉ JAUJA MILANO**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
la Alimentación  
(L.S.)

**YVÁN JOSÉ BELLO ROJAS**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
la Cultura  
(L.S.)

**REINALDO ANTONIO ITURRIZA LÓPEZ**

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular para  
la Juventud y el Deporte  
(L.S.)

**ANTONIO ENRIQUE ÁLVAREZ CISNEROS**

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular para  
los Pueblos Indígenas  
(L.S.)

ALOHA JOSELYN NÚÑEZ GUTIÉRREZ

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular  
para la Mujer y la Igualdad de Género  
(L.S.)

ANDREÍNA TARAZÓN BOLÍVAR

Refrendado  
El Ministro del Poder Popular  
para la Energía Eléctrica  
(L.S.)

JESSE ALONSO CHACÓN ESCAMILLO

Refrendado  
La Ministra del Poder Popular  
para el Servicio Penitenciario  
(L.S.)

MARÍA IRIS VARELA RANGEL

## DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE TURISMO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el marco de lo dispuesto en el cardinal 2, literales a, c y f del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente o Presidenta de la República para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan, se dicta el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, a los fines de adecuar la normativa rectora en materia de turismo mediante el cual se aprueba en todas sus partes y para que surta efecto jurídico, y sea de obligatorio cumplimiento en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, las Líneas Generales del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118 de fecha 4 de diciembre de 2013 y de modo especial en el Objetivo Nacional previsto en el cardinal 3.2. que preceptúa: "Desarrollar el poderío económico en base al aprovechamiento óptimo de las potencialidades que ofrecen nuestros recursos para la generación de la máxima felicidad de nuestro pueblo, así como de las bases materiales para la construcción de nuestro socialismo bolivariano" y en los Objetivos Estratégicos y Generales de este Objetivo Nacional, enunciados en el cardinal 3.2.6., a saber:

"3.2.6. Fortalecer el sector turismo como estrategia de inclusión social que facilite y garantice al pueblo venezolano, fundamentalmente a las poblaciones más vulnerables, el acceso a su patrimonio turístico (destinos turísticos) y el disfrute de las infraestructuras turísticas del Estado en condiciones de precios justos y razonables.

3.2.6.1. Potenciar a Venezuela como multideestino, garantizando el aumento del turismo receptivo, incrementando así el ingreso de divisas al país y fortaleciendo los destinos no tradicionales.

3.2.6.2. Fortalecer la promoción turística nacional, a través de políticas y programas de turismo social y comunitario, particularmente la promoción de los destinos turísticos deprimidos y los emprendimientos agro y eco turísticos.

3.2.6.3. Fortalecer la formación integral turística a nivel nacional, a través del crecimiento del Colegio Universitario Hotel Escuela de los Andes venezolanos y el establecimiento de las redes de escuelas de oficios en turismo.

3.2.7. Desarrollar el sector turismo como una actividad productiva sustentable que genere excedentes que puedan redistribuirse para satisfacer las necesidades del pueblo.

3.2.7.1. Promover el crecimiento del turismo interno, a través de políticas y programas de turismo social y comunitario, incrementando de manera sostenida el número de movimientos turísticos internos así como la inversión en desarrollo y mejoramiento de infraestructura y servicios turísticos.

3.2.7.2. Fortalecer a VENETUR como la primera operadora turística del país y posicionar a la Red de Hoteles Venetur como la principal alternativa de alojamiento turístico de gran calidad

3.2.7.3. Fomentar la inversión nacional e internacional en el sector turístico, a través del estímulo a los prestadores de servicios turísticos actuales y potenciales de manera de mejorar de manera sostenida la infraestructura y los servicios turísticos.

3.2.7.4. Fortalecer el posicionamiento internacional de Venezuela como destino turístico, a través de la promoción turística.

3.2.7.5. Desarrollar la infraestructura y servicios de apoyo a la actividad turística, mediante el fortalecimiento de vialidad, puertos y aeropuertos."

Es así como, sobre la base de estos objetivos, se ha estructurado y desarrollado el texto normativo propuesto, que modifica notablemente el vigente Decreto N° 9.044 de fecha 15 de junio de 2012 con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.079 de fecha 15 de junio de 2012, reimpresso por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.955 de fecha 29 de junio de 2012.

El Título I comprende las Disposiciones Fundamentales a través de cuatro capítulos que establecen el objeto del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, destacando al turismo como factor estratégico para el desarrollo socioproductivo y sustentable del país, y la inclusión social.

Igualmente, se ha incorporado una disposición que contempla las definiciones más relevantes del ámbito de normativa y se han ampliado los principios rectores de la actividad regulada, además de los principios legales y constitucionales que rigen a la Administración Pública, con el propósito de facilitar la comprensión y aplicación de la ley.

En el Capítulo II se incluyen las normas básicas del órgano rector del turismo y se han redefinido las atribuciones del órgano rector, mejorando la redacción de las existentes e incorporando algunas novedosas como la referida a la regulación de las tarifas de los servicios turísticos y cánones de arrendamiento de los locales, establecimientos de alojamiento turístico, cuando las circunstancias sociales y económicas así lo requieran, a fin de evitar distorsiones en la economía; decidir sobre la declaratoria de las zonas, monumentos y bienes turísticos, fomentando el desarrollo económico sustentable, a través de facilidades para la inversión tanto por iniciativa privada como de las organizaciones socioproductivas; fomentar la creación de nuevos destinos turísticos atendiendo a las condiciones de geografía, paisaje, belleza, acceso y a la población que pueda beneficiarse de la actividad económica generada; coordinar el Sistema de Estadísticas Turísticas, llevando los registros estadísticos de la actividad turística en coordinación y cooperación con el Instituto Nacional de Estadística e implantar y desarrollar el Sistema Nacional de Calidad Turística, entre otras.

El Capítulo III comprende las normas que regulan el ente descentralizado del Estado denominado Instituto Nacional de Turismo. Al respecto, se establece un enunciado más amplio de su objeto, que permitirá potenciar las posibilidades de actuación del ente y, de acuerdo a la práctica usual observada en recientes instrumentos legislativos, se remite lo concerniente a la estructura, organización y funciones de las dependencias