

La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional

Alejandra Naser
Andrés Hofmann



NACIONES UNIDAS

CEPAL

La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional

Alejandra Naser
Andrés Hofmann



NACIONES UNIDAS



Este documento fue coordinado por Alejandra Naser, Especialista en Tecnologías de la Información del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrés Hofmann, consultor del ILPES.

Contribuyeron con sus artículos las siguientes personas destacadas en el ámbito del gobierno electrónico y el gobierno abierto: Patricia Anaya, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Laura Gurza, Sandra Herrero y Seojeong Kim. Se expresa un especial agradecimiento a Gastón Concha, consultor del ILPES, y a Tatiana Pizzi, pasante del ILPES, por sus contribuciones en la revisión del documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

LC/L.4230

LC/IP/L.346

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00937

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
A. La gran transformación: la irrupción de todos	12
B. Gobierno abierto: ¿una solución?.....	14
C. Una apuesta en construcción: ¿en qué está el gobierno abierto en la región?.....	16
D. De regreso al gobierno electrónico	18
E. La ceguera de taller y la persistencia de los riesgos.....	19
F. Acerca de esta publicación.....	20
I. El gobierno electrónico y los datos abiertos: compartiendo información sin fronteras	
<i>Alejandra Naser</i>	21
A. Del gobierno electrónico al gobierno abierto.....	23
B. Los datos abiertos: disponibilidad de la información pública para la integración regional.....	25
II. Modernización de la gestión fronteriza en busca de la integración regional	
<i>Seojeong Kim</i>	29
A. Concepto central: la modernización de la gestión fronteriza	30
B. Problemas actuales y la necesidad de la modernización aduanera.....	31
C. Efectos de la reforma en la integración regional.....	33
D. Caso de otras regiones.....	36
1. Asia y el Pacífico	37
2. Unión Europea	39
III. Tecnología en la gestión del riesgo de desastres	
<i>Laura Gurza</i>	43
A. La Gestión Integral del Riesgo de Desastre (GIRD).....	44
B. La protección civil y la tecnología.....	46
1. Plataformas de información y modelaje del riesgo	47
2. Publicidad y participación social, el caso de México.....	48

3.	El conocimiento a través de la formación y capacitación, pilar de la eficacia en la cooperación	49
4.	Sistemas de monitoreo y alertamiento	52
5.	Herramientas útiles para la administración de emergencias	53
6.	Sistemas para facilitar la reconstrucción	54
C.	Otro tipo de desastres: los antropogénicos	55
IV.	Gobierno abierto y seguridad pública	
	<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	59
A.	Marco conceptual	60
1.	Origen del término	60
2.	El concepto moderno de gobierno abierto	60
B.	El impacto del gobierno abierto en la seguridad pública y la democracia	61
1.	Bienestar y derechos de propiedad privada	61
2.	Protección de derechos fundamentales	61
3.	Confianza en las autoridades y participación ciudadana	62
C.	El gobierno abierto frente a los retos regionales en seguridad pública	62
1.	Obligatoriedad y transversalidad de la transparencia	63
2.	Legitimidad de la acción de las fuerzas de seguridad	63
3.	Transparencia presupuestal	63
4.	Datos abiertos	64
5.	Protección a informantes	65
V.	El combate a la trata de personas: un reto urgente de la tecnología	
	<i>Patricia Anaya</i>	67
A.	La trata de personas, un concepto inmerso en la confusión	67
B.	La trata de personas, delito de lesa humanidad	68
C.	La trata de personas, alarmante crecimiento	70
D.	Marco jurídico, soluciones locales que permitan la colaboración internacional	71
E.	Gobierno electrónico, soluciones pendientes a un tema urgente	71
F.	Experiencias que alientan el combate a la trata de personas y el uso de TICs	73
G.	Una agenda de gobierno electrónico y las TICs para hacer frente a la trata de personas	74
1.	Prevención	74
2.	Inhibición, persecución y sanción de la red criminal de tratantes	74
3.	La protección a los derechos humanos de las personas víctimas de la trata	75
VI.	Tecnología, transparencia y sistemas medioambientales compartidos	
	<i>Sandra Herrera</i>	77
A.	Introducción	77
B.	Un panorama de los sistemas de información ambientales de la región	79
C.	Chile y México, Registro de Transferencia de Contaminantes (RETC)	82
1.	Chile	83
2.	México	83
D.	Gobierno abierto y políticas ambientales	84
1.	México, elaboración de políticas públicas y regulación ambiental con participación social	85
2.	América Central y México en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), esfuerzos regionales para la conservación de la biodiversidad	86
3.	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, programa regional de biodiversidad en la Región Amazónica de los países miembros de la comunidad andina (Programa BioCAN)	88
VII.	Conclusión	91
	Bibliografía	93

Anexos	97
Anexo 1 Referencias de consulta sobre la trata de personas	98
Anexo 2 Protección internacional.....	100
Serie Gestión Pública: números publicados	101
Cuadros	
Cuadro 1 Estimación de beneficios potenciales a través de la reforma de la gestión fronteriza	33
Cuadro 2 Características del sistema nacional de información sobre biodiversidad CONABIO, México	80
Diagramas	
Diagrama 1 Ejemplo de la estructura del sistema modernizado de Corea del Sur	31
Diagrama 2 Modelo de la ventanilla única a la ventanilla única de OMA	34
Diagrama 3 Camino hacia el comercio sin soporte en el papel.....	35
Diagrama 4 Visión de la ventanilla única de APEC	38
Diagrama 5 Modelo de gestión integral del riesgo	46
Diagrama 6 Modelo de gestión integral del riesgo	48
Diagrama 7 La trata de personas.....	69
Diagrama 8 Consecuencias de la trata de personas.....	70
Mapa	
Mapa 1 Mapa del índice de desempeño logístico: eficiencia del despacho aduanero (2011-2015).....	32
Imágenes	
Imagen 1 Eugo: las ventanillas únicas de la Unión Europea.....	40
Imagen 2 Mis avisos.....	51
Imagen 3 Pantalla del sistema R-Fonden en México	55

Resumen

El presente documento trata sobre la integración en los países de la región a través del uso de los servicios que ofrece el gobierno electrónico y de las aplicaciones desarrolladas con los datos abiertos gubernamentales haciendo especial atención al desarrollo sustentable y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Los procesos de integración regional entre los países de la región junto al desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales y la mayor participación del sector privado generan un fuerte dinamismo, y ha permitido que se genere, como consecuencia, un acrecentamiento de la interdependencia comercial entre países vecinos, así como una mayor propensión hacia el desarrollo de diversos tipos de cooperación regional.

Esta nueva estrategia de regionalismo abierto requiere de nuevas formas de hacer partícipe a los actores del ecosistema y, con ello, de obtener la información necesaria para lograr los objetivos integracionales. En este sentido, los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso, para lo cual debe existir una asociación activa entre el gobierno y los actores privados. Luego se hace necesario, difundir los esfuerzos realizados por la administración pública. Disponer de puntos de acceso (portales de datos abiertos) supone un gran beneficio para las naciones que se nutren de la información gubernamental de sus países vecinos.

Introducción

“Governments increasingly recognize that to meet the challenges of the 21st century, access to information on its own is insufficient and that citizens need to be actively engaged in developing and delivering public policies and services.” (OECD)

La distinción conceptual entre gobierno electrónico y gobierno abierto es un debate que tiende a ser cada vez más rico en ideas debido a que nuestro entorno se encuentra cada vez más conectado. Si el sello de sus orígenes marca la impronta de sus desarrollos, conviene repasarlos, para identificar sus diferencias y similitudes.

Desde su advenimiento en la década de los noventa, el gobierno electrónico en América Latina y el Caribe centró sus esfuerzos en introducir tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en los procesos preexistentes al interior de las instituciones del Estado, para mejorarlos, automatizarlos, y volverlos más eficientes. De esta forma, la operación de la administración pública, en su conjunto, sufrió importantes transformaciones que se fueron instalando institucional y conceptualmente como Reforma del Estado o Modernización del Estado. Esta inserción de las TIC en las administraciones públicas, partió con los asuntos contables y presupuestarios.

Desde esa mirada —los arreglos internos estaban primero— el gobierno electrónico empieza a madurar desplazando su preocupación hacia la sociedad, pero típicamente para mejorar los procedimientos de recaudación y de manera incipiente, asuntos relacionados a los registros civiles: el tema seguía circunscrito, centralmente, a las cuentas y finanzas del Estado: los gobiernos miraban a la sociedad como un insumo.

En la década siguiente se generaliza la idea de que el gobierno electrónico —léase Modernización o Reforma del Estado— debe estar centrado en la ciudadanía (citizen centered, o ciudadano céntrico o ciudadano cliente). El giro es importante, al menos desde el punto de vista de las intenciones gubernamentales: El paso consistió en mejorar las normas, el diseño y ejecución de trámites y obtención de servicios por parte de la ciudadanía: menos requisitos, menos papeleo, más rapidez, y apertura de nuevos canales virtuales y presenciales, para acercarse al objetivo de que los individuos y las empresas autoejecuten sus trámites. La doctrina estadounidense del *New Public Management* acompañó esta transformación.

La aparición del ciudadano-cliente en la configuración del gobierno electrónico, conduce a los *practitioner*, toparse con problemáticas nuevas que rebasan los temas estrictamente tecnológicos. Una evidencia de este giro lo constituye la lista de preocupaciones que crearon, por ejemplo, los funcionarios públicos estadounidenses en 1998.

- Sistemas interoperables confiables y seguros que consideren no solo su potencial, sino también sus limitaciones políticas, tecnológicas y organizacionales.
- Modelos para proveer servicios públicos transaccionales, que incluyan métodos de autenticación, conservación de registros, seguridad, acceso, y mediciones de costo beneficio.
- Mejorar métodos para la gestión de tecnologías de la información con la finalidad de garantizar sistemas más eficientes, flexibles y asequibles: diseño, administración de proyectos y de contratos; modelos de liderazgo y estrategias para administrar y apoyar recursos humanos relacionados a las áreas TIC.
- Metodologías y mediciones para la participación ciudadana, incluyendo preguntas sobre la naturaleza de la ciudadanía, el rol del liderazgo político, y los límites que tiene el cambio en instituciones democráticas.
- Modelos de asociación público-privado y otras formas para establecer redes con responsabilidades compartidas y rendición de cuentas en los ámbitos económico, ético, político y tecnológico.
- Herramientas intuitivas que apoyen las decisiones de los servidores públicos y que estén focalizadas en identificar información, seleccionarla, analizarla, y compartirla, y que incluya una significativa participación ciudadana.
- Marcos de referencia para administrar archivos electrónicos y herramientas referidas a la definición de contenidos, control de sus versiones, acceso público, conservación, y la habilidad del gobierno para guarecer su historial y rendición de cuentas.
- Alinear los recursos de la investigación académica con las necesidades gubernamentales, para abatir la brecha de expectativas que existe entre ellos con el objeto de producir conocimientos que puedan ser utilizado rápidamente por los gobiernos¹.

Se trata de una agenda que balanceaba aspectos técnicos con otros indisolublemente asociados a modelos de gobernabilidad de las instituciones públicas (asuntos no-tecnológicos). Ya no se trataba únicamente de automatizar procesos, o de atender la provisión de trámites y servicios para la ciudadanía. La mirada exclusivamente técnica se enriqueció con una visión más integral que apelaba al valor público que ofrecen las instituciones del Estado. 16 años después, estas preocupaciones están perfectamente vigentes.

Otro síntoma de la madurez que con el tiempo fue adquiriendo el ejercicio del gobierno electrónico en la región, es el desarrollo de un cuerpo coherente de herramientas, suficientemente probadas —mejores prácticas— que guían la implantación de proyectos y permiten analizar su desempeño con buenos grados de certidumbre. La mayoría de estas herramientas se originaron en la iniciativa privada, pero se aplican en el sector público porque se refieren a temas de gobernanza, no sólo tecnológicas, sino también organizacionales. El gobierno electrónico cuenta pues con su propio *kit* de herramientas. He aquí una pequeña lista de ellos.

- Ad-hoc: corresponde a metodología propia, no basada en estándares de industria y que no sigue un proceso definido.

¹ Dawes et al. 1999.

- Iterativa: el equipo de desarrollo utiliza un proceso organizado en periodos e iteraciones, un ejemplo de este tipo de metodologías es RUP.
- Ágil: proceso iterativo muy liviano, con ciclos cortos y focalizado en el usuario final, algunos ejemplos de esto son: *Scrum*, *XP*, and *Disciplined Agile Delivery (DAD)*.
- Tradicional: método con etapas bien definidas y secuenciales (diseño, codificación, pruebas, implementación), habitualmente denominadas metodologías del tipo cascada o seriales.
- *Lean*: la etiqueta *lean* se utiliza para aquellos métodos que se centran en la mirada del usuario-cliente, algunos ejemplos de este tipo de métodos son: *Kanban* y *Scrumban*.²

La acumulación de experiencias —ensayo y error— y la investigación empírica fueron construyendo un conjunto de preocupaciones e instrumentos que expresa una madurez técnica, procedimental y conceptual del gobierno electrónico, y que el gobierno abierto, debido a su juventud, apenas empieza a construir, como veremos más adelante.

A la luz de los años, no cabe duda que las instituciones públicas de la región están afincadas en una suerte de nueva normalidad, sustentada por el ejercicio del gobierno electrónico, y que a veces resulta imperceptible.

El origen y desarrollo del gobierno abierto por su parte es otro. Se empezó a aplicar de manera tímida y dispersa en diferentes países antes del 21 de enero del año 2009. Ese día, Barack Obama asumió la presidencia de los Estados Unidos de América y por la tarde, después de la ceremonia de asunción, firmó el multitudinario decreto presidencial Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto³. Y tres años después, en el marco del periodo ordinario de sesiones de la ONU n°66 (Septiembre, 2011) ocho países, entre ellos Brasil y México, estrenan la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

Para el caso de Estados Unidos, el decreto contó con instrucciones y plazos precisos para publicar datos públicos gubernamentales en formatos abiertos. La política pública de gobierno abierto en ese país no se ha interrumpido, a pesar de sus altibajos, y sus enseñanzas han influenciado al resto del planeta. Lo mismo ha ocurrido luego con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que en la actualidad cuenta con 63 países miembros, de los cuales 15 pertenecen a nuestra región (el 24%)⁴. En este caso, las naciones que adhirieron a la Alianza tenían que presentar un Plan Nacional de Gobierno Abierto consensuado con la sociedad civil, que contara con iniciativas y plazos de ejecución concretos que habrían de estar sujetos al escrutinio público⁵.

Como se puede observar, el gobierno electrónico se fue desarrollando en las administraciones públicas de manera paulatina desde hace tres décadas, mientras que el gobierno abierto, como política pública de impacto global, es mucho más reciente y cuenta con dos sellos con denominación de origen⁶. La trayectoria de uno, con su bagaje herramental y conceptual, se encuentra mucho más desarrollada, a nuestro juicio, que el otro, como cabe esperar. Sin embargo, el acercamiento entre ambos no espera.

² <http://www.alejandrobarrros.com/otra-forma-de-medir-exito-o-fracaso-de-los-proyectos-ti>.

³ Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government, en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (27 Junio 2014).

⁴ <http://www.opengovpartnership.org/countries> (27 Junio 2014).

⁵ <http://www.opengovpartnership.org/about> (27 Junio 2014).

⁶ Importa reconocer que “en septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abierto de gobierno, www.datos.gub.uy, en continuidad al trabajo que desde comienzos de ese mismo año venía realizando la Intendencia de de Montevideo (<http://www.gub.uy/institucional/datos-abiertos/>). “El Desafío del gobierno Abierto a la hora de la Igualdad”, pág. 7.

A. La gran transformación: la irrupción de todos⁷

Durante los casi treinta años que separan el origen del e-gob con la aparición generalizada del gobierno abierto, el desarrollo de internet —y sobre todo de los dispositivos digitales— ha transformado sustancialmente la cultura de las sociedades. Y nuestra región no ha estado exenta de estos cambios, a pesar de que el acceso a la banda ancha en los sectores menos pudientes sigue, todavía, al debe.

A nuestro juicio, la modificación más radical de todas, consiste en el acceso a la información, materia prima del conocimiento. Hasta hace poco, este acceso era asimétrico, puesto que la información socialmente diseminada, estaba reservada para unos cuantos y era, además, manejada por los tradicionales filtros unidireccionales, o *gatekeepers*, de los medios unidireccionales de comunicación masiva. El recurso cognitivo era un bien escaso.

Hoy en cambio, la circulación de contenidos depende cada vez más de la participación activa de los consumidores de información, que son quienes alimentan internet. Este último, por su parte, se ha transformado en un referente obligado de los medios tradicionales de información. La convergencia tecnológica de audio, datos e imagen en dispositivos digitales únicos es el gran pivote de este giro cultural que rebasa, con creces, la mera tecnología. La audiencia, los lectores y los espectadores, es decir, la ciudadanía en su más amplia acepción, tiende cada vez más a abandonar, de manera inevitable, su estado de pasividad ante los contenidos, para transformarse en “prosumidores” (*macrowikinomics*), esto es, en protagonistas de la creación, diseminación y consumo de información y conocimiento.

Las personas particulares, las empresas, la sociedad civil organizada y los gobiernos crean, desde sus operaciones cotidianas, una ineludible e irremediable cultura participativa (Jenkins, 2006), cuyo cimiento consiste en compartir y colaborar. Se trata de un fenómeno inherente a internet y a las redes sociales que no es posible evitar, como la piel de nuestros cuerpos. Hoy, la población consume y produce información y conocimientos como nunca antes en la historia. La asimetría social del acceso a la información, y la escasez del recurso cognitivo tienden, rápidamente, a pulverizarse en el aire.

Este nuevo ambiente digital ha coincidido con un largo proceso de estabilidad política democrática, crecimiento económico, y disminución gradual pero persistente de la pobreza en la región. Pero esto no ha sido suficiente para abatir la inequidad económica ni la exclusión social que, paradójicamente, las vuelve más evidentes precisamente por este novísimo encuentro entre la gente y la información.

La articulación de estos fenómenos resulta en una ciudadanía que accede a bienes y servicios como nunca antes en la historia de la región, pero que al mismo tiempo está más y mejor informada, por lo que sus expectativas se vuelven más exigentes ante el trato que reciben tanto de las grandes empresas como del Estado.

En el ámbito público, la desafección ciudadana de las instituciones públicas tiende a crecer según varias mediciones (Latinobarómetro) pero, simultáneamente, crecen las oportunidades para que los individuos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, participen, colaboren y presionen, tanto en la definición de la agenda pública, como en la gestión del Estado, especialmente en el diseño y entrega de servicios públicos.

La inevitabilidad de este giro cultural ocurre independientemente de la voluntad de la ciudadanía porque ésta cuenta —a pesar suyo— “con más recursos cognitivos (acceso al conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva...” (Subirats).

⁷ Inspirado en el título del libro “Here Comes Everybody” de Clay Shirky.

Este es el nuevo sustrato de la sociedad en red en la que vivimos. Tal como plantea Mark Zuckerberg “es imposible entonces dejar de tomar nota que la gente hace oír su voz a una escala hasta ahora históricamente sin precedentes”

En concordancia con este juicio, en nuestra región se multiplican los ejemplos que demuestran la desarticulación del valor democrático que aportaban los “viejos” contrapesos que representaban los tres poderes del Estado. El ciudadano, ese “aficionado” (Clay Shirky), levanta su voz y crea redes de opinión que se instalan en la arena pública; el “ciudadano regulador” (Don Tapscott y Anthony D Williams), genera relatos que inciden en el diseño e implantación de políticas públicas; y la “redocracia vigilante” (Gardels), ejercida por la “inteligencia colectiva” de los individuos, ha pasado a ser un referente ineludible de fiscalización que opera en la esfera de la vida pública de las naciones.

Las viejas intermediaciones ya no surten el efecto de antes como parece lamentarse Felipe González, Ex Presidente del gobierno de España, al decir que “el pueblo no está tan bien organizado como lo estuvo en otro tiempo en partidos o sindicatos fuertes”... aunque agrega que, no obstante, “es capaz de reaccionar ante una realidad cambiante (aunque) de una forma fragmentaria y menos cohesionada” (entrevista concedida a Nathan Gardels).

Este emergente giro cultural (Jenkins) es provocador: la ciudadanía es capaz de identificar sus propias expectativas y exigencias con mayor facilidad que antes; es capaz de organizar y movilizar estas expectativas mejor que antes; y es capaz de llamar la atención de sus gobernantes para que reaccionen ante ellas más fácilmente que tiempo atrás. El tema remite a una transformación de la gobernabilidad democrática, de la que el gobierno electrónico y el gobierno abierto no pueden escapar.

Este giro cultural en el espacio de la ciudadanía repercute en las instituciones del Estado. Por eso, ahora, en el marco de la globalización 2.0 (Berggruen, Gardels; 2013), la nueva Reforma del Estado, o la nueva Modernización del Estado apenas empieza a incorporar en sus agendas —además del crecimiento económico y la competitividad de las naciones y sus localidades— tareas tales como atender la calidad de vida en las ciudades, el abatimiento de la inequidad, la inclusión y cohesión social, la participación ciudadana, el acceso social a la información pública gubernamental y la transparencia del Estado, la integridad y probidad de los servidores públicos, y la rendición de cuentas.

Son, todos ellos, temas que apelan a déficits esenciales de nuestras democracias y por ende al modo en que está estructurado el Estado: desconfianza, falta de legitimidad, lejanía, e incapacidad para crear suficiente valor público. En una palabra, una emergente desafección ciudadana para con sus instituciones democráticas.

Estos son temas viejos que el *New Public Management*, y las oficinas de Reforma o Modernización del Estado trataron de mitigar. Pero la irrupción de todos los ganó la partida.

En el último lustro, apenas, estos viejos temas han adquirido una visibilidad y relevancia inédita en la región, creando un nuevo ambiente político cultural, que ha sido gatillado, en buena medida, por el mundo digital, y que es el espacio donde se habrán de desenvolver el gobierno electrónico y el gobierno abierto.

Nuestras democracias presentan rendimientos decrecientes y sus instituciones, fatiga de materiales, por lo que la respuesta que ha tenido la sociedad civil no se ha dejado esperar. Concordamos con Juan Manuel Casanueva⁸, en que en menos de un lustro, nuestra región cuenta con suficiente evidencia de la creciente aparición de organizaciones de la sociedad civil y movimientos ciudadanos que empujan agendas de toda índole —temáticas, nacionales, regionales, comunitarias o barriales— y que si bien operan de manera desagregada, un creciente número de casos cuenta con suficiente cobertura informativa y espacios de colaboración y movilización, como para revertir decisiones locales y nacionales de las autoridades, o de instalar sus temas en la agenda, en las políticas públicas y la gestión del Estado.

⁸ Investigador y promotor de proyectos de TIC para el Desarrollo y Acción Social. Fundador de la ONG SocialTIC A.C. dedicada al empoderamiento en el uso de tecnologías digitales para la acción social, transparencia y participación ciudadana.

B. Gobierno abierto: ¿una solución?

A pesar de que su difusión global arrancó apenas en 2009 y 2011, está rodeada de un aura, tremendamente atractiva para los desafectos, porque pretende responder al giro cultural provocado por el emergente empoderamiento ciudadano, habilitado por el acceso masivo a la información y el conocimiento, y por la disfuncionalidad de los viejos sistemas de interlocución y contrapesos políticos.

Para muchos, el gobierno abierto es una apuesta que rebasa con creces el sentido de una política pública sin más, debido a que ofrece soluciones profundas y estables a una serie de problemas crónicos de nuestras democracias, y simultáneamente, absorbe las emergentes —y crecientes— contingencias para la gobernabilidad democrática que presenta la sociedad en red. Esta suerte de entusiasmo se sostiene por cuatro principios y procedimientos y sus respectivas apuestas para ejercer la política, tomar decisiones de política pública y gestionar el Estado.

- i) **La transparencia del Estado:** el principio: la información pública que gestiona el Estado es un acervo de la nación. Su aspecto procedimental consiste en gestionar la información pública gubernamental de tal forma, que la sociedad pueda acceder y disponer a ella fácilmente. La aplicación de este principio y de su procedimiento, apuesta por un resultado: la sociedad contará con más y mejor conocimiento —preferentemente en tiempo real— del estado que guarda su entorno, el territorio, y las personas físicas y morales que lo habitan. Pero no solo eso, puesto que también tendrá más y mejor conocimiento relacionado con el quehacer del Estado: a qué se dedica, cómo funciona, qué decisiones toma, y cuál es el resultado de sus operaciones. La transparencia del Estado será, además, la materia prima para la rendición de cuentas, un proceso más complejo que la mera apertura de información. En términos generales nuestra región presenta cinco modalidades para transparentar las instituciones públicas: La transparencia pasiva o reactiva por medio de la cual el Estado entrega únicamente la información requerida por la ciudadanía; la activa, donde el Estado publica información limitada que exigen las leyes de transparencia de algunos países; la focalizada donde las instituciones publican de manera voluntaria, información puntual y útil para segmentos sociales específicos; la proactiva que consiste en publicar de manera voluntaria, la información que las instituciones públicas estiman necesaria, independientemente de quienes la consuman; y la transaccional en la que se publica información —generalmente datos— susceptibles de ser procesados y reutilizados por la sociedad.
- ii) **La participación:** el principio: la ciudadanía cuenta con un patrimonio de información, conocimientos y experiencias que el Estado (servidores públicos) no siempre tienen. El procedimiento: consiste en crear espacios públicos de conversación Estado-Sociedad, para mejorar y legitimar decisiones de política, política pública y gestión estatal. Apuesta a que el Estado descubra su necesidad —y conveniencia— de acceder y proveerse de ese acervo social, la llamada inteligencia colectiva, que se encuentra diseminado en todo lo ancho de su jurisdicción, creando canales electrónicos y presenciales para inducir una conversación bidireccional con la ciudadanía. En lo que se refiere al buen gobierno, sigue la apuesta, la participación de la sociedad en la gestión gubernamental incrementa su eficacia, y mejora la calidad de sus decisiones.
- iii) **La colaboración:** el principio: la sociedad está en condiciones de crear nuevos servicios públicos y de resolver problemas colectivos, que las instituciones públicas del Estado no son capaces de realizar por sí solas, debido a su falta de atribuciones y/o recursos y/o visión. El procedimiento: el Estado involucra a la ciudadanía en la solución de problemas sociales y de gestión pública, identificando personas y organizaciones que tienen la capacidad para hacerlo. Este procedimiento convoca también a las agencias estatales para abatir la insularidad entre ellas. Y la apuesta: La colaboración es un instrumento privilegiado del Estado para la innovación pública (cívica o social), puesto que involucra a los actores de la sociedad civil —y también a los servidores públicos— en la co-creación de soluciones inéditas de problemas o carencias colectivas, como por ejemplo crear nuevos servicios públicos, o mejorar la calidad del Estado y sus políticas. Este tipo de iniciativas, por su parte,

conducen al emprendimiento social (cívico), esto es, a la creación de empresas con fines de lucro y OSC cuyo asunto es solucionar problemas sociales. El Estado, sigue la apuesta, necesita a estos potenciales socios para que contribuyan a generar información, conocimiento, servicios públicos o negocios. Como se puede apreciar, colaborar no es igual a participar.

- iv) Los datos abiertos gubernamentales: el principio: todo ciudadano tiene el derecho de procesar y reutilizar la información pública gubernamental, para los fines que estime conveniente, sin restricciones de ningún tipo. El procedimiento: gestionar la información, especialmente los datos públicos gubernamentales, de tal manera que cualquier persona, con la ayuda de dispositivos digitales, pueda apropiarse de ellos. Se trata de una gestión por defecto (*by default*) como alega el G-8, lo que significa administrar el ciclo de vida de los datos bajo esta modalidad. La apuesta es que los datos abiertos gubernamentales se constituyan en un insumo fundamental para la innovación pública y el emprendimiento cívico puesto que permitirá a las personas y organizaciones desarrollar nuevos conocimientos e innovaciones que pueden mejorar la vida de otros y ayudar a mejorar el flujo de información entre las naciones... (esto) promueve la rendición de cuentas y la buena gobernanza, fomenta el debate público y contribuye a combatir la corrupción⁹. Para la OCDE, la apuesta de los datos abiertos consiste en estimular el crecimiento de economías conducidas por el conocimiento¹⁰.

¿Qué significan estos cuatro principios, procedimientos y apuestas? Tomados en su conjunto, son un referente que apela a la transformación del modo en que se practica la política, se toman decisiones que afectan a la ciudadanía, y se gestiona el Estado y sus instituciones.

Álvaro Ramírez Alujas, uno de los autores académicos más prolíficos del gobierno abierto en idioma español, asocia sus investigaciones con las siguientes ideas:

- el gobierno abierto da cuenta de un conjunto de valores e ideales para reconfigurar un nuevo modelo de relaciones entre gobernantes y gobernados.¹¹
- “se trata de un proceso de redistribución y cambio en la lógica del poder (político y público) (...)”¹²
- “(...) apela a una transición paradigmática”¹³
- “(...) ofrece el potencial para ayudar a volver a conectar y revitalizar la democracia en el mundo.”¹⁴
- “El gobierno abierto fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a la redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público” ...¹⁵

En esta medida, el gobierno abierto parece acercarse más hacia una doctrina política (Wikipedia 2014) que cala en el corazón de nuestras democracias porque convocan a la sociedad a que co-gubierne, por así decirlo, junto con los actores tradicionales.

⁹ G-8 Open Data Charter and Technical Annex, publicado en Junio 2013.

¹⁰ Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD, Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7>.

¹¹ Alvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen: Vientos de Cambio. El avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. BID, Nota técnica: IDB-TN-629. Marzo 2014. Página 30.

¹² Ibid. Página 34.

¹³ Álvaro V. Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de Reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. Página 48. En Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe. Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra, Editores. BID, código de publicaciones: IDB-MG-137. Noviembre 2012.

¹⁴ Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva idea. Revista Buen Gobierno, No 9, Julio-Diciembre 2010.

¹⁵ Gobierno Abierto y modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, Vol. IX, No 15, 2011 pp. 103.

C. Una apuesta en construcción: ¿en qué está el gobierno abierto en la región?

Institucionalidad: el advenimiento de lo nuevo en la administración pública viene acompañado, típicamente, por la tentación de crear nuevas instancias *ad hoc* (unidades, departamentos, coordinaciones, oficinas, o instituciones), profundizando así los compartimentos estancos. Esto ocurre, incluso, con iniciativas que deberían estar, más bien, embebidas en todas las oficinas del Estado.

En nuestra región no está ocurriendo ni lo uno ni lo otro. El gobierno abierto, como en su momento lo hizo el gobierno electrónico, se está construyendo —léase tratando de encontrar— apenas, su propia institucionalidad. Por ahora, las agencias encargadas de la reforma o modernización del estado en cada nación —las que típicamente gestionan el e-gob— parecen estar haciéndose cargo del gobierno abierto y de las políticas de datos abiertos. Esto significa que ambas cuentan con el mismo liderazgo, lo que permite su enriquecimiento mutuo: el e-gob se abre, y el gobierno abierto incorpora las TIC, sin las cuales resultaría inexplicable. ¿Podría haber sido de otra manera? ¡Difícil! El gobierno abierto tenderá a instalarse precisamente en aquellos lugares donde los servidores públicos son más sensibles al tema TIC puesto que son ellos quienes lo adoptan con mayor naturalidad. Y esos lugares están allí donde se encuentra el e-gob. No en otra geografía.

Las cancillerías también pasan a tener un papel cada vez más relevante en la gestión de los programas de acción del AGA en cada país, lo mismo que las oficinas encargadas de la probidad o de la transparencia. Los órganos garantes de la transparencia tampoco han estado ajenos al curso del gobierno abierto en sus respectivas naciones. A ellas se suman las instituciones involucradas en cada una de las iniciativas de los planes de acción de cada país. Como se aprecia, se trata de un ecosistema de instituciones involucradas en el gobierno abierto. Sin embargo esto nos parece insuficiente, ya que éstas no siempre cuentan con suficiente capacidad para incidir transversalmente hacia el resto del Estado como para propiciar el cambio cultural necesario al interior de nuestras burocracias.

Transparencia: desde el punto de vista jurídico y normativo, la transparencia gubernamental es tal vez el ingrediente más desarrollado del gobierno abierto gracias a que la mayoría de nuestros países cuentan con leyes que la sancionan. Muchos de ellos crearon incluso instituciones que garantizan el acceso ciudadano a la información pública gubernamental, los llamados órganos garantes. Esta madurez se expresa en la generación de instrumentos que miden y comparan la calidad de la transparencia, institución tras institución, incluso en el ámbito subnacional y con resultados inatacables.

Participación: varias naciones cuentan con leyes y normas de participación y/o consulta ciudadana, más o menos desarrolladas. Pero éstas no suelen aplicarse, se aplican a medias, o se simula su aplicación. Además, son normas que no contemplan o rebajan el perfil de las TIC como herramientas de participación, pues privilegian la interacción presencial entre los *policymakers* y la ciudadanía. Pese a estos déficits del lado institucional, el creciente desarrollo de herramientas tecnológicas —básicamente aplicaciones— para facilitar la realización de elecciones, encuestas, *crowdsourcing*, denuncias, georeferenciaciones para una creciente variedad de temas, y visualizaciones de datos, entre otras, facilita la creciente intervención ciudadana en la agenda pública, a pesar del Estado.

Datos abiertos: el desarrollo de políticas de datos abiertos, a diferencia de la transparencia y la participación, se está desarrollando con mayor vigor. A nuestro juicio, esto se debe a varias razones, entre las cuales destacamos las siguientes.

- i) Los datos abiertos no se refieren únicamente al ámbito gubernamental, sino también al empresarial. El desarrollo de los datos abiertos no está vinculado entonces, únicamente, al bien público, sino también a utilidades privadas.
- ii) El crecimiento de la industria del big data, pero sobre todo a su inmenso potencial como negocio privado. Esto constituye un incentivo de primera magnitud para el desarrollo de software, aplicaciones, técnicas, indicadores, metodologías, hojas de ruta y demás herramientas que pertrechan al open data de un modo completamente diferente a la transparencia y la participación que, entre otros motivos, está todavía muy lejos de crear una

industria, como la que se aprecia para los datos abiertos. Hay pues, fuerzas del mercado que incentivan la publicación de datos abiertos, independientemente de los gobiernos, y por tanto del gobierno abierto.

Y en el ámbito gubernamental distinguimos dos pivotes más que estimulan su desarrollo:

- iii) Para que un gobierno publique datos en formatos abiertos no se requiere, necesariamente, del involucramiento de la sociedad, como es el caso de la participación. Los servidores públicos pueden publicar centenas de miles de bases de datos, encerrados entre cuatro paredes, por así decirlo. Esto es lo que ha ocurrido en el mundo, típicamente. La oferta de datos publicados en formatos abiertos rebasa de manera exponencial su uso y apropiación por parte de la ciudadanía y las empresas.
- iv) El intenso involucramiento de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, la ONU, CEPAL, OECD, Comunidad Europea, o el G-8 entre otros, y más recientemente el BID y la OEA; pero también una serie de fundaciones que financian el activismo de organizaciones de la sociedad civil como por ejemplo Omyndar, Sunlight Foundation, Open Society, la Knight Foundation o la Hewlett Foundation, entre otras. Sus aportes están vinculados de manea más estricta al ámbito público, por lo que articulan el open data con los demás ingredientes del gobierno abierto, como la transparencia y la participación ciudadana. Se trata de un poderoso estímulo para el desenvolvimiento del gobierno abierto, especialmente al mantener vivas las OSCs que son el contrapeso ciudadano del gobierno abierto.

Alianza Gobierno Abierto: Otro pivote para fomentar el gobierno abierto en nuestra región. Como ya se ha dicho, de los 64 países que la integran, 15 corresponden a América Latina y el Caribe (24% del total). Tres años después de su creación, el AGA implementó el Mecanismo Independiente de Presentación de Informes (*Independent Reporting Mechanism*, IRM), que consiste en evaluar los planes de acción de cada nación que la integra. A la fecha se va a empezar a realizar la segunda ronda estos informes. Esto significa que la herramienta para evaluar —los indicadores— tuvo efectos positivos.

Además, por primera vez desde su creación, el AGA se ha visto en la obligación de llamar la atención de 11 países que no han cumplido cabalmente las reglas que se deben seguir para mantener su membresía. Esta es una muy buena noticia puesto que dan cuenta que los planes de acción suscritos por cada país y por tanto comprometidos ante la comunidad internacional, se deben cumplir, evitando así la tentación de que los gobiernos simulen ante sus gobernados políticas de apertura y utilicen al AGA para legitimarse internamente.

En resumen: quienes ejecutan las leyes y normas de transparencia y las de participación ciudadana operan como ínsulas, en las que cada una atiende lo suyo, y se desarrollan independientemente el uno del otro. No están articuladas entre sí aunque su vínculo es imprescindible para que exista gobierno abierto. A nuestro juicio, su integración responderá a un cambio cultural al interior del Estado y en la sociedad que, lentamente y en pequeños nichos, ya se manifiesta. Mientras tanto, factores provenientes del extranjero ofrecen importantes estímulos para su desarrollo: Las fundaciones extranjeras crean y mantienen OSCs que desde la ciudadanía promueven el gobierno abierto y la fiscalización de sus planes de acción, y los organismos multilaterales por su parte, que enfatizan más el cambio cultural al interior de las burocracias hacen lo propio. Adicionalmente, las fuerzas del mercado global han logrado que los sectores públicos y privados de manera simultánea y a la par de la industria del *big data*, vayan desarrollando el ingrediente datos abiertos.

Habrá de llegar el momento en el que la norma y el derecho articulen la transparencia, participación y datos abiertos de manera integral, y que además privilegien sistemas multicanales de interacción con la ciudadanía donde el trato virtual —y por tanto individual— adquiera cada vez más relevancia. Pero más allá del marco regulatorio, si la doctrina del gobierno abierto prevalece, éste se transformará, más bien, en una práctica socialmente diseminada.

D. De regreso al gobierno electrónico

A nuestro juicio, importa comprender que el gobierno electrónico no es una práctica inamovible o impermeable a las transformaciones del entorno, ni ciega y sorda frente al bagaje de sus propias experiencias acumuladas y lecciones aprendidas. En esa medida, los conceptos que la animan, y la visión que de ella emana, se ha transformado. Hace mucho que el gobierno electrónico dejó de ser la mera introducción de tecnología en procesos internos preexistentes. Hoy, el e-gob es bastante más complejo y cuenta con un potencial inimaginable para el futuro.

La irrupción de todos, ese giro cultural del que ya dimos cuenta y que se manifiesta por el acceso masivo de la sociedad a la información y el conocimiento (el recurso cognitivo) trastoca, creemos que de manera profunda, la experiencia vital de la ciudadanía y de los negocios. El estado sin embargo, no ha reaccionado ante este fenómeno con suficiente vigor, por lo que se ha estado distanciando de las expectativas y demandas provenientes de la sociedad civil. Es lo que explica, en buena medida, la desafección y el distanciamiento de la gente frente a sus instituciones y funcionarios públicos.

Por eso, los principios, procedimientos y apuestas del gobierno abierto descritas, apuntan hacia un rumbo que, potencialmente, pueden mitigar esa distancia y lejanía. La transparencia, participación, colaboración y datos abiertos por ejemplo, no estaban presentes en las prácticas originales del gobierno electrónico, pero se fueron incorporando paulatinamente hacia el centro de su ejercicio.

No hay mejor prueba de ello que el documento *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*¹⁶ que fue adoptado por los países integrantes de la OECD el 15 de julio de 2014. Las dos primeras líneas de la presentación dicen: “Este documento presenta recomendaciones sobre Estrategias de Gobierno Digital para acercar a los gobiernos hacia la ciudadanía y las empresas”. Las principales recomendaciones, que bien podrían constituirse en una suerte de nueva agenda para el gobierno electrónico, son las siguientes¹⁷:

- Asegurar la transparencia del estado, e incluir la voz de la sociedad civil en sus procesos y operaciones.
- Promover el involucramiento ciudadano y privado, así como de los diferentes estamentos del Estado, por medio de la participación y la colaboración, en el diseño y provisión tanto de las políticas públicas como de los servicios públicos.
- Promover la práctica de gestionar la información pública, particularmente los datos gubernamentales, en la totalidad su ciclo de vida, en formatos abiertos, para que puedan ser procesados y reutilizados por la sociedad.
- Proteger la privacidad de los datos personales de los individuos y las empresas, y asegurar la integridad y confiabilidad de la información gubernamental.
- Promover la colaboración y la coordinación transversal entre agencias gubernamentales para que puedan compartir información —modelos de interoperabilidad— para erradicar la insularidad de las instituciones públicas.
- Incorporar el recurso gobierno electrónico en las agendas internacionales de las naciones.
- Actualizar los modelos de gobernanza tecnológica (institucionalidad), los modelos tecnológicos (cómputo en la nube, *web services*, etc.), las tecnologías (los fierros) y los recursos humanos para situarlos a la altura de estos nuevos desafíos.

Esta agenda no es necesariamente anticipatoria pues refleja lo que ya está ocurriendo en muchos países del orbe: es el rumbo abierto que adopta el gobierno electrónico. Y nuestra región no es la excepción. En buena parte de nuestras naciones, el gobierno electrónico y gobierno abierto operan al interior de las mismas agencias gubernamentales como se describió anteriormente.

¹⁶ <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

¹⁷ Texto adaptado del original.

E. La ceguera de taller y la persistencia de los riesgos

¿El futuro? Conviene terminar este recorrido advirtiendo que se cuenta con suficiente experiencia como para subrayar la existencia de algunos riesgos que enfrentan el gobierno electrónico y el abierto, y que insisten, porfiadamente, en mantenerse vigentes.

Partamos con el gobierno electrónico. La Dra. Dawes, nos advierte sobre dos tipos de riesgos: una tendencia muy poderosa de creer que la tecnología puede resolver problemas que no son tecnológicos. Esto viene acompañado, irónicamente, por una pobre apreciación del modo en que las tecnologías pueden mejorar la forma en que vivimos, aprendemos, y trabajamos. En consecuencia, los promotores de las TIC y los administradores responsables del desempeño gubernamental, aplican, con demasiada frecuencia, soluciones tecnológicas a problemas organizacionales, institucionales o de políticas. Este rumbo, que privilegia la tecnología, conduce con frecuencia a resultados indeseados. El segundo tipo de riesgo es aún más amenazante: se refiere a factores sociales, políticos y organizacionales vinculados con la incomprensión del contexto; el apego a supuestos no probados respecto a qué es lo que se necesita y quién lo necesita; una tendencia a ignorar las variantes y la diversidad del ambiente en el cual se implementan los proyectos; una comunicación inadecuada o inapropiada entre los implicados; y una falta de confianza en la capacidad e intenciones de otros actores.

La tentación por centrarlo todo en la tecnología también está presente en las iniciativas de gobierno abierto. Publicar datos en formatos abiertos es posible, como ya dijimos, encerrado entre cuatro paredes; pero involucrar a la sociedad en el uso de esa información es un reto cultural de gran envergadura, que exige capacidades no-tecnológicas. La ceguera de taller ha llevado a muchos gobiernos a publicar miles y decenas —y hasta centenas— de miles de cuerpos de datos que desafortunadamente un grupúsculo de personas y organizaciones utiliza. La desproporción entre oferta y demanda es descomunal. Esa no es la meta que se persigue. No se trata de hacer gobierno abierto para unos cuantos.

El empoderamiento de la ciudadanía, ese giro cultural dado por la irrupción de todos, no se explica únicamente por su acceso a los dispositivos digitales convergentes (voz, imagen y texto), sino fundamentalmente por su acceso a la información y el conocimiento. Aquí, otra vez, los teléfonos inteligentes por ejemplo son, finalmente, dispositivos tontos, que hacen puntualmente lo que sus amos le indican; y estos propietarios, lo que hacen, a pesar suyo, es indicarle al dispositivo que maneje la información de tal o cual manera. La tecnología es un medio que nos permite crear, compartir y absorber información.

Esta sobrevaloración de lo tecnológico se debe, a nuestro juicio, a una confusión entre gestión de la tecnología y gestión de la información (A. Hofmann). El e-gob es esencial e inevitablemente una práctica de gestión de información por medio de dispositivos digitales. Es la tecnología la que se subordina a las necesidades de conocimiento que se requieren para gobernar. No es al revés. Mientras se siga creyendo que las cosas son al revés, los encargados del e-gob de nuestros gobiernos seguirán condenándose a sí mismos a labores técnicas. Su misión seguirá siendo más operativa que estratégica: los plomeros (gasfiteros) de la era digital (A. Hofmann, Política Digital); hasta que esta percepción no cambie, el tema TIC no será tema (Alejandro Barros) porque se habrá instalado en el submundo del siglo XXI.

Y el gobierno abierto por su parte, es también una práctica que gestiona información. La transparencia, la participación, la colaboración, los datos abiertos o la rendición de cuentas apuestan, fundamentalmente, a nuevas modalidades para incorporar a la sociedad a la gestión de la información, y mediante esa intermediación, involucrarla en la transformación del Estado. Cuando el Estado permite que la sociedad maneje la información pública gubernamental —cuando quiebra la asimetría de su acceso y da al traste con el oligopolio del recurso cognitivo —estará también modificando la dinámica de la gobernabilidad democrática. Por lo tanto, la tentación por subordinar la gestión de la información a técnicas prácticas o herramientas, distorsionará su sentido.

Los gobiernos electrónico y abierto conducen, entonces, hacia la creación de política de información que deberían, eventualmente, formar parte de la agenda pública.

Otro riesgo es la tentación gubernamental por simular apertura y probidad cuando en realidad éstas no existen.

La gran promesa de la transparencia fue y sigue siendo, combatir la corrupción. Pero la institucionalidad creada, apenas lograron crear un ambiente punitivo cuyo efecto es la disuasión e intimidación hacia quienes pretenden coludirse (públicos y privados) para delinquir. Y a pesar de ello, la corrupción convive en perfecto amasiato con las leyes de transparencia gubernamental.

Tampoco basta con adherirse al AGA para que los gobiernos se tilden a sí mismos de abiertos o transparentes. Abrir insulas de información, como es el caso de los planes de acción, está muy bien, pero es claramente insuficiente si no viene acompañada de una política pública de gobierno abierto transversal y de Estado que apunte hacia una transformación cultural de los servidores públicos.

Instrumentar organizaciones de la sociedad civil autodenominadas independientes para legitimar apertura y transparencia es otra de las tentaciones recurridas por los gobiernos para legitimar iniciativas, tanto de transparencia como de participación ciudadana.

Por eso, recurrir a los cuatro ingredientes que conforman el gobierno abierto siempre y cuando estén suficientemente articulados en torno a la gestión de la información y el conocimiento, coadyuvará de manera sustantiva para abatir la simulación en el gobierno abierto.

F. Acerca de esta publicación

Los principios, procedimientos, técnicas y apuestas que sustentan al gobierno electrónico y abierto también sirven, por ejemplo, para abordar problemáticas compartidas por dos o más naciones de una región, contribuyendo así a su integración.

Tal es el caso por ejemplo de la gestión de las fronteras, del medio ambiente, de la seguridad pública —entre ellas la trata de personas— o de los desastres provocados por fenómenos naturales. Estos ejemplos dan cuenta de fenómenos que rebasan las jurisdicciones políticas de las naciones, y que afectan la calidad de vida de personas y empresas en más de un país y de manera simultánea: La erupción de un volcán en un país puede emitir nubes de cenizas que cubren zonas pobladas de otra nación; gestionar ecosistemas ricos en biodiversidad o recursos hídricos compete, en ocasiones, a un conjunto de gobiernos. Del mismo modo, es sabido que las fronteras en nuestra región son extraordinariamente porosas y que su gestión deja mucho que desear, o que el crimen organizado opera bajo esquemas transnacionales que afecta a todos.

¿Qué están haciendo los gobiernos para atender este tipo de problemas? Es más: ¿qué instrumentos utilizan para atenderlos? ¿Recurren al gobierno electrónico y/o al gobierno abierto para abordar problemáticas compartidas con otras naciones? ¿Y cuál es el rol que podrían desempeñar, potencialmente, el gobierno electrónico y el abierto para implementar políticas transfronterizas? ¿Contamos con transparencia transfronteriza, con participación ciudadana transfronteriza, con OSCs de dos o más naciones atendiendo un mismo asunto específico, o exigiendo a dos o más gobiernos que rindan cuentas frente a tal o cual situación? ¿Se estará abatiendo la brecha entre Estado y sociedad para atender fenómenos transfronterizos de manera mancomunada que persigan el co-diseño y la co-creación de políticas y servicios públicos?

¿Son las fronteras inmensos e infranqueables muros invisibles que impiden a las sociedades civiles y a los gobiernos de ambos lados colaborar para atender problemas comunes? Las dificultades saltan a la luz, pero con todo, algo se está haciendo, como veremos en los ensayos que integran esta publicación.

Estas son algunas de las preguntas que nos hemos hecho para ahondar en una vertiente del e-gob y del gobierno abierto que no ha sido suficientemente explorada.

I. El gobierno electrónico y los datos abiertos: compartiendo información sin fronteras

*Alejandra Naser*¹⁸

La presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar mayor accesibilidad son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental¹⁹.

“Las tecnologías de información y comunicación (TIC) son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública”²⁰.

Los grandes proyectos tecnológicos enfrentan en todo el mundo enormes dificultades, altas tasas de fracaso total o parcial, resistencias al cambio, y carencia de dirección estratégica por parte de las autoridades superiores, que suelen creer que este es un problema para el jefe del departamento de informática. Es difícil que los ejecutivos públicos con visión de estrategia tecnológica provengan de las filas de los profesionales informáticos²¹.

Las tecnologías son un potente agente “cristalizador” del cambio, siempre que se hayan desarrollado con sentido común, prediseñando y optimizando los procesos de trabajo, y convirtiéndose en una verdadera ayuda para el funcionario y el ciudadano. Una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado procesos y prácticas adecuadas de trabajo, la vuelta atrás es difícil.

¹⁸ Especialista en Tecnologías de la Información ILPES / CEPAL, Naciones Unidas.

¹⁹ Naser, Concha: “El Gobierno Electrónico en la gestión pública” Cepal, Serie N° 79.

²⁰ Mario Weissbluth, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2008.

²¹ Jane E. Fountain, “Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change”, The Brookings Institution, 2001.

Uno de los objetivos primordiales del gobierno electrónico, es el de acercar el Estado a los ciudadanos, facilitando la manera habitual de realizar trámites y obtener servicios ofrecidos por el Estado. Sin embargo, hoy se espera ir más allá que la simplificación de los distintos servicios que ofrecen las instituciones públicas, hoy lo que se desea es que la ciudadanía se involucre más, por lo que se intenta fomentar su participación en las decisiones públicas. Las TIC en el contexto del gobierno electrónico aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana. De manera creciente, la experiencia internacional releva la importancia de orientar las decisiones de política pública, en particular, lo relativo a la creación del gobierno electrónico de acuerdo con la creación de valor público, esto es, el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, el establecimiento de normas y regulaciones y otras acciones. La noción de valor público está enraizado en las preferencias de la gente; esto es, la convicción de que sólo el público puede determinar lo que realmente es valioso para sus miembros. En ese sentido, el gobierno electrónico se justifica en la medida que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público (Naciones Unidas, 2003).

Por otro lado, implementar un gobierno electrónico implica, entre otras actividades, redefinir, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, analizar los procesos de negocio en cada uno de los servicios públicos, todo esto en vías de lograr la integración e interoperabilidad de estos servicios. Las soluciones tecnológicas que ayudan a esta tarea deben ser capaces de responder de forma óptima a las necesidades de integración derivadas de la existencia de entornos heterogéneos tanto en aplicaciones como en sistemas.

El gobierno electrónico está enmarcado dentro del desarrollo basado en el conocimiento y su puesta en marcha depende no sólo de las posibilidades técnicas de desarrollo de las TIC hacia el interior de los procesos de negocio de cada institución pública, sino también de la facilidad y posibilidad técnica de acceso real que tengan los usuarios a los mismos. Es aquí donde las iniciativas regionales orientadas a disminuir la brecha digital y lograr un mayor y mejor acceso a los servicios de banda ancha e internet son una condición necesaria para la materialización de cualquier iniciativa de gobierno electrónico. Igualmente es fundamental que exista una infraestructura tecnológica adecuada instalada en el país a costos razonables.

En la actualidad, la introducción de las TIC en el ofrecimiento de servicios públicos, está produciendo cambios en diversas áreas, tales como: registro civil, justicia, educación, salud, economía, impuestos, etc. El significativo desarrollo de las TIC en las últimas décadas abre nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder. Durante los últimos años, la mayoría de los gobiernos de América Latina han implementado una serie de reformas estructurales y legales de modernización de la gestión pública que posibilitan una mejor instalación del gobierno electrónico y de su desarrollo gradual, transitando en buena medida hacia las diferentes etapas. Evolucionando desde sistemas más bien informativos, hasta sistemas integrados de ventanillas únicas en los cuales se es posible realizar transacciones completas donde la interoperabilidad permite obtener servicios públicos completamente en línea.

Las TIC, por tanto, están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública (y privada) porque permiten el desarrollo de aplicaciones cada vez más complejas, apoyadas por arquitecturas dedicadas, especialmente diseñadas para trabajar de la manera más óptima, integrando sistemas, utilizando las mejores herramientas de gestión y desarrollando modelos adecuados a las necesidades de gobierno, creando plataformas compatibles que resuelven temas como la interoperabilidad, compatibilidad, acceso, seguridad, privacidad, entre otras. Las reformas a la gestión apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de los entes públicos, sino que también generan una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos. Las políticas de reforma deben permanecer en el tiempo, ya que no sólo se requiere que el Estado planee estrategias a llevar a cabo en el mediano y largo plazo, sino que es fundamental asegurar su continuidad, independiente de los cambios políticos.

El gran desafío es, por tanto, que los países de la región logren avanzar en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo de gobierno electrónico, disminuyendo las brechas entre los países más avanzados y los que se encuentran más rezagados.

Para ello, es necesario que los líderes políticos impulsen acciones de política pública para el correcto diseño de estrategias tecnológicas estandarizadas que no sólo viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sino que también, sean capaces de generar espacios de participación ciudadana, logrando una relación más horizontal con los ciudadanos quienes poseen un aservo de información que puede ser muy beneficioso en la resolución de problemas y la co-creación de aplicaciones útiles para todos.

A. Del gobierno electrónico al gobierno abierto

Ya hemos dicho que la utilización de recursos de TIC para potenciar la capacidad de un gobierno en el logro de sus metas y entrega eficiente de sus servicios a los ciudadanos es absolutamente imprescindible. Con un gobierno electrónico la filosofía de las aplicaciones verticales cambia, ya no hay aplicaciones aisladas, ahora son servicios que se pueden usar y reutilizar, según su necesidad, los diversos departamentos y áreas de la organización compartiéndola con otras instituciones públicas. Las consecuencias e impactos en la atención a los ciudadanos se deberían expresar en al menos los siguientes aspectos: los usuarios pueden recibir atención sin restricción horaria y no importando en qué lugar geográfico se encuentren, los usuarios tienen acceso a información pública en forma simple, oportuna, clara y transparente; los usuarios pueden resolver sus problemas a través de un contacto único con el Estado, aunque se trate de requerimientos que involucren a más de una institución; los usuarios no están obligados a presentar ningún documento o certificar información que se encuentre disponible en formato electrónico por alguna institución pública, los usuarios pueden hacer transacciones financieras en forma electrónica, (por ejemplo pagar un certificado de nacimiento, o recibir el pago por un servicio prestado un organismo público si se es un proveedor del estado).

La transacción en línea es más común en compras públicas, pago de impuestos, servicios de seguridad social, prestaciones del registro civil, aduana y migración, entre otros. La digitalización de los procesos administrativos aumenta su eficacia, brindando un servicio eficiente y amable a los ciudadanos, y puede contribuir a una mayor transparencia. El registro digital de la información de estos procesos puede ser un mecanismo para combatir el desperdicio de recursos y la corrupción. Utilizar internet para que los ciudadanos accedan a servicios de salud, educación o a la realización de trámites, favorecerá una más rápida adopción de estas tecnologías en los hogares y las empresas.

Para lograr este cambio de paradigma es necesario formular y ejecutar planes estratégicos de gobierno electrónico o gobierno digital.

Desde 2005 los países del mundo comienzan a incorporar en sus estrategias de gobierno electrónico, la información en línea y georeferenciada, la simplificación administrativa, la desmaterialización de procedimientos, la firma electrónica y digital, los registros, documentos y archivos electrónicos, la preservación de la información, la interoperabilidad, la protección de datos, los medios de pago electrónico, la seguridad, la usabilidad, la accesibilidad, la contratación electrónica, las ventanillas únicas entre otras.

A partir del año 2009, se comienza a ver en algunos países la disposición de entregar a la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas. Es así como poco a poco comienza a ampliarse la noción de gobierno electrónico, con un enfoque de una sola vía (de los gobiernos haciendo para el ciudadano) la cual se basa fundamentalmente en la oferta de información, trámites y servicios en línea, con todo lo que ello implica, a un enfoque de múltiples vías para ofrecer servicios desde las necesidades de los ciudadanos y las empresas, donde el gobierno se abre para construir conjuntamente, desde la misma oferta de los servicios hasta las políticas públicas, la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Es así, como estamos frente a una evolución en la manera de entender la relación entre el Estado y la ciudadanía al dar un paso más allá de la participación ciudadana a la colaboración y co-creación. Probablemente, esta evolución surgió de la incapacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, empoderada y exigente que buscan soluciones más rápidas, eficientes y eficaces a sus necesidades o de la suma de las anteriores. En cualquier caso, el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, la ciudadanía quieren participar en las decisiones y acciones que las involucran, y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción, los gobiernos deben “conversar” con las personas y evolucionar desde un gobierno electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas.

En este escenario, los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar este nuevo enfoque de apertura gubernamental a sus estrategias de gobierno electrónico. Los gobiernos se deben transformar en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos, donde la modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad ya no son una barrera para llevar a cabo estrategias con éxito, sino más bien son una herramienta para que los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública generen un cambio de paradigma en la gestión gubernamental. Es así como este nuevo concepto de gestión involucra la generación de canales de comunicación para trabajar con la sociedad y los individuos en vías de co-crear valor público, fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración y en donde el sistema tradicional de gobernar se ve sustentado a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno, ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales y la iii) participación que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas.

Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes.

Las políticas de transparencia que se están impulsando en América Latina, gracias a las legislaciones que han ido aprobando los estados, son un fuerte impulso para este enfoque de apertura y constituyen una genuina oportunidad para fortalecer la democracia. sin embargo, la transparencia y el uso de las tecnologías de la información no bastan: es preciso prevenir los riesgos que se apuntan en este trabajo y, en especial, afrontar el reto de reformar la administración pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

Otro pilar fundamental de este nuevo modelo, es la gestión de la información en formatos abiertos, comúnmente llamado “datos abiertos”, el cual consiste en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos. Se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la administración pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con dinero público. El objetivo de “abrirlos” a la sociedad es que ésta pueda sacar provecho de ellos ya que las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos. Ponerlos a disposición de la sociedad hace que cualquier persona u organización pueda construir sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. Se trata entonces, de abrir una puerta a la innovación y al conocimiento así como ofrecer nuevas oportunidades de negocio pues aprovecha la gran riqueza de información que se encuentra en manos de la administración pública. Las distintas reparticiones públicas poseen gran cantidad de fuentes de información que utilizadas de manera creativa y combinándolas adecuadamente con otras fuentes permiten crear aplicaciones de valor añadido.

Las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo, ponen de manifiesto que la apertura de datos no sólo facilita la distribución de servicios a los ciudadanos, sino también el control que éstos pueden ejercer sobre su calidad. Se está demostrando que el desarrollo económico puede venir dado por el retorno producido de la creación y venta de nuevas aplicaciones o servicios, o también por el ahorro que puede suponer producir servicios innovadores reutilizando, con un mínimo costo, información que proviene del sector público.

B. Los datos abiertos: disponibilidad de la información pública para la integración regional

En palabras de Oscar Luis Ensinck (2006) la integración regional “constituye un proceso normalmente estimulado por intereses económicos y comerciales, facilitado por estímulos culturales y propiciado por la proximidad geográfica, que deben ser luego legitimados por la voluntad popular y documentados en acuerdos. La integración regional no constituye un fin en sí mismo, sino que por el contrario, es un instrumento político para alcanzar crecimiento económico, desarrollo comercial, intercambios culturales y mejorar de este modo la calidad de vida de nuestros ciudadanos, reduciendo la pobreza y la desigualdad”. Los procesos de integración regional que se han ido desarrollando desde los años '90 en América Latina, se enmarcan dentro de lo que se ha dado a conocer como regionalismo abierto²². En este contexto, la Integración Regional viene a servirse de los grandes beneficios que entrega la apertura de datos, dado que para cualquier proceso de integración, es necesario contar con la información de primera fuente, necesaria y suficiente para generar sinergias y desarrollar aplicaciones que sean útiles para dos o más naciones.

De acuerdo con la organización sin fines de lucro *Open Knowledge Foundation* “datos abiertos (*open data*) son datos que pueden ser libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona”. Consiste en la publicación y difusión de información en la Internet, compartida en formatos abiertos, en formato electrónico, y que puede ser reutilizada libremente de forma automatizada por la sociedad.

La “apertura de datos” u “*open data*” ha sido una verdadera revolución en materia de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Esta revolución ha generado un nuevo paradigma a través del cual el Estado ya no se encarga de generar todas las aplicaciones necesarias para los ciudadanos, sino que por el contrario, es la sociedad misma quien las genera para sacar un mayor provecho a los datos que el Estado deja a su disposición.

Un dato es considerado abierto²³ cuando hay:

Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable en la Internet; también tiene que estar disponible en un formato conveniente y modificable.

Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruzamiento con otros conjuntos de datos.

Participación universal: todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo “sólo para educación”) no son permitidas.

Un requisito importante para el lanzamiento de una iniciativa de esta naturaleza es en primer lugar, la voluntad política de disponer de una ley que permita y regule la reutilización de la información del sector público y, en segundo lugar, contar con una infraestructura tecnológica que permita la interoperabilidad entre las agencias, ello hacen más valiosos los datos y más fácil derivar en nuevos usos. Sin embargo, compartir datos requiere en muchos casos el uso de estándares. La inversión en una plataforma de interoperabilidad produce beneficios para la gestión del propio gobierno como lo muestra un estudio de Microsoft²⁴. Disminuyen los tiempos de transacción haciendo que el gobierno sea más eficiente en entregar servicios a los ciudadanos lo que, en definitiva, tiene un impacto en el producto interno de los países como lo muestra el mencionado estudio. Adicionalmente, hay otros beneficios al hacer interoperables los sistemas de gobierno, por ejemplo, la mejor calidad de los datos, la mayor

²² El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile: CEPAL, 1994, pp. 20.

²³ Proyecto Open Data for Development (W3C/CEPAL); <http://www.od4d.org/>.

²⁴ The Economic Impact of Interoperability, Lorenzo Madrid, 2008.

oportunidad en la entrega de la información al agilizarse el proceso y, finalmente beneficios no tangibles, como ganar una mayor confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La necesidad de estimular la reutilización es también una tarea clave, pues permite impulsar la capacidad de innovación de desarrolladores e infomediarios. De acuerdo a la fundación CTIC²⁵, el impulso de las políticas más la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros como la web semántica están posibilitando una gran revolución en la forma de distribuir y consumir información pública, donde no sólo las webs estarán enlazadas entre sí, sino que también los datos, reduciendo drásticamente el costo de la reutilización haciendo muy sencilla su integración con futuras aplicaciones. Siguiendo con la opinión de CTIC, se debe conformar una suerte de ecosistema entre el gobierno, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social.

Esta nueva ola aprovecha la gran riqueza de información que se encuentra en manos de la administración pública y que por muchas razones ésta no logra sacarle mayor provecho. Las distintas reparticiones públicas poseen gran cantidad de fuentes de información que utilizadas de manera creativa y combinándolas adecuadamente con otras fuentes permiten crear aplicaciones de valor añadido.

En diciembre de 2007 un grupo de investigadores en Sebastopol, California, desarrollaron los 8 principios para los datos de gobierno abierto, diseñado para un mejor entendimiento de estos conceptos y para definir por qué *open government* es esencial para la democracia. Uno de los conceptos claves para la elaboración de estos principios fue establecer que la información llega a ser más valorizada si ésta es compartida, ello no sólo beneficia al usuario final que es la sociedad civil, sino que también hace más eficiente el uso de los recursos públicos. Los 8 principios sobre los cuales se basan los actuales modelos de apertura de datos son los siguientes:

- Se recomienda abrir todos los datos públicos (no sólo lo que la autoridad estime pertinente). Además deben estar electrónicamente almacenados.
- Publicar los datos originales (los datos de la fuente primaria), sin procesamientos y formas agregadas.
- Publicar y actualizar los datos de forma ágil, oportuna y en periodos breves para preservar su valor público.
- Hacer accesibles los datos a todo tipo de usuarios (sin restricción) y para propósitos diversos.
- Los datos se deben poder procesar automáticamente por diversas herramientas (que se puedan procesar por un computador).
- Los datos deben estar disponibles para cualquier ciudadano sin necesidad que esté previamente registrado (no discriminatoria).
- Se recomienda el uso de formatos no propietarios: en lo posible deben estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control.
- Los datos deben ser de uso libre (licenciamiento libre). No deben estar sujetos a *copyright*, patentes, o regulaciones secretas.

Reforzando lo anterior y en palabras de Robinson y Yu (Robinson and YU, 2010), publicar datos en forma estructurada es sólo una condición necesaria para disponer de nuevas aplicaciones y servicios, en la mayoría de los casos no es realista esperar que la innovación se produzca de manera automática. Se requiere, por lo tanto, disponer de un plan de acción para estimular el consumo del conjunto de datos entre las empresas infomediarias promoviendo la creación de nuevas aplicaciones e impulsando un nuevo sector económico teniendo como ejes una vertiente técnica y otra de negocios. De acuerdo a CTIC, promover la interoperabilidad y transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan.

²⁵ <http://www.fundacionctic.org/servicios/open-government>.

Otros componentes que se requieren son: recabar información del público para saber cuál es la información más relevante para ellos, incorporando a los canales habituales de participación a las redes sociales.

Los procesos de integración regional entre países junto al desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales y la mayor participación del sector privado generan un fuerte dinamismo, y ha permitido que se genere, como consecuencia, un acrecentamiento de la interdependencia comercial entre países vecinos, así como una mayor propensión hacia el desarrollo de diversos tipos de cooperación regional. Esta nueva estrategia de regionalismo abierto requiere de nuevas formas de hacer partícipe a los actores del ecosistema y, con ello, de obtener la información necesaria para lograr los objetivos integracionales. En este sentido, los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso.

II. Modernización de la gestión fronteriza en busca de la integración regional

*Seojeong Kim*²⁶

A lo largo de las últimas décadas, el comercio internacional y el flujo migratorio han aumentado significativamente en el contexto de la globalización. También, la dinámica del comercio mundial hace cada vez más importantes la eficiencia, productividad y competitividad en la economía, bajo los principios establecidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este entorno, las aduanas, son el punto de partida y llegada para todo lo que cruce fronteras, se han convertido en puntos estratégicos donde pueden acelerar el crecimiento económico del país a través de la simplificación de procesos aduaneros.

Por otro lado, el surgimiento del gobierno electrónico ha traído una nueva etapa al mundo, ya que el desarrollo de las tecnologías informáticas permite abrir los datos públicos y transformar las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Como un organismo gubernamental, las aduanas también afrontan la necesidad de satisfacer y responder a esta nueva demanda de cambio a través del despliegue de servicios electrónicos de 24 horas durante los 7 días de la semana, con el propósito de mejorar la operación fronteriza y brindar comodidad a los actores económicos. Por esta razón, hoy en día, la modernización de la gestión aduanera ha surgido como uno de los temas más relevantes desde la perspectiva económica, política y social.

En el mismo sentido, los países de América Latina y el Caribe recientemente han desarrollado el concepto del sistema electrónico aduanero. Por ejemplo, unos países lanzaron sus propios esquemas para elaborar una plataforma con la intención de integrar la gestión aduanera y facilitar el procedimiento de comercio exterior, mientras que otros han consultado con países extranjeros, como por ejemplo Ecuador que implementó el sistema integral de despacho aduanero construido por Corea del Sur. Sin embargo, todavía existe una gran brecha de conocimiento y esfuerzo entre países, así que la región no ha logrado una modernización de la administración fronteriza de forma equilibrada. Además, si un país ha logrado construir un mecanismo tecnológico moderno, la región en su conjunto no ha prestado suficiente atención sobre cómo puede aprovecharlo para ser una herramienta efectiva para la integración regional.

²⁶ Pasante, ILPES/CEPAL.

El presente capítulo se orienta en poner énfasis en la necesidad de reformar la operación fronteriza desde el punto de vista económico, y en particular, su atención se centra en poner de manifiesto que esta temática puede contribuir a la integración regional también. Con este propósito, el trabajo analiza el caso de otras regiones que han desarrollado el sistema electrónico integrado y lo han utilizado como catalizador para fortalecer la cooperación regional. Por último, se presentan algunas conclusiones al final de la discusión.

A. Concepto central: la modernización de la gestión fronteriza

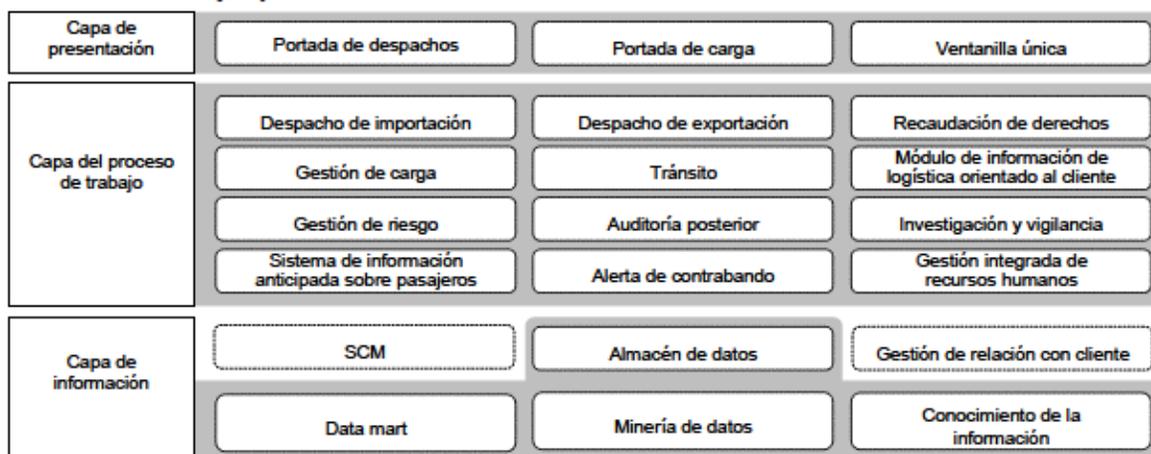
Ante todo, es fundamental precisar el concepto de la modernización de la gestión fronteriza que el trabajo considera como el tema central. En general, se define como la automatización de los procedimientos aduaneros, los cuales comprende todo el conjunto de requisitos necesarios para el tránsito de mercancías y viajeros de unos países a otros. Sin embargo, el concepto que se trata aquí es más concreto, incluyendo la idea de desarrollar varios sistemas de alto nivel con el uso intensivo de las tecnologías informáticas para satisfacer de manera simultánea y eficiente los objetivos aduaneros tales como facilitación de comercio, protección comunitaria, seguridad nacional y recaudación de impuestos. Esta explicación es también compatible con el Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que tiene por objeto facilitar el comercio internacional y promover la cooperación en la gestión fronteriza entre países.

Por ejemplo, uno de los componentes relevantes en el concepto de la reforma pueden ser la ventanilla única, el mecanismo para la gestión del riesgo y el servicio de información logística, entre otros. En términos más detallados, los sistemas citados cuentan con las siguientes funciones, en primer lugar, una ventanilla única de despacho aduanero y de comercio exterior, el cual es un portal de servicio de *one-stop* dispuesto en línea que permite realizar todos los trámites requeridos para la importación y la exportación. Mediante esta plataforma, uno no tiene que visitar diferentes lugares para terminar los procedimientos, sino que puede tramitar en cualquier momento en una aduana virtual. Para que ello se realice, es vital integrar en el sistema no sólo a los departamentos gubernamentales involucrados, sino también a los otros actores tales como depósitos aduaneros privados, inspectores de seguro, compañías transportistas, etc. Pese a esto, muchos países no han determinado claramente el concepto de la ventanilla única, y por ende, su proyecto de construir una plataforma suele quedar incompleto.

Por otra parte, el sistema de la gestión del riesgo detecta las mercancías de alto riesgo, el contrabando y la evasión de impuestos mediante el análisis integrado e inteligente. En este caso, la interoperabilidad entre mecanismos sistemáticos debe ser garantizada para que las autoridades coordinen la operación y respondan a los riesgos de manera eficaz. Además, el sistema de información de logísticas proporciona el servicio de avisar localización, tiempo requerido, seguimiento de carga a tiempo real y otras informaciones relacionadas. Dichas ideas son ejemplos de los resultados más representativos que pueden ser logrados por medio de la modernización de los servicios aduaneros. Adicionalmente, es posible tener una mayor sinergia si otros sistemas especializados se implementan, como se presenta en el siguiente gráfico.

De esta manera, la noción de la modernización de la operación fronteriza en el trabajo no sólo se refiere a una mera digitalización aduanera, sino que también incluye la implementación de varios sistemas integrados e inteligentes que pueden aplicarse en toda la gestión de fronteras, buscando una mayor eficiencia en el control aduanero y promoviendo el intercambio transfronterizo sin demora. Sobre todo, esta detallada determinación del concepto permitirá explicar mejor en las siguientes secciones cómo se vincula la promoción de la modernización al fomento del comercio intrarregional, la consolidación de la cooperación entre países vecinos y la aceleración de la integración regional.

Diagrama 1
Ejemplo de la estructura del sistema modernizado de Corea del Sur



Fuente: Yoon y otros editores, (2012).

B. Problemas actuales y la necesidad de la modernización aduanera

Antes de concretar la correlación entre la modernización y la integración regional, es necesario analizar qué problemas han existido en fronteras y qué efectos negativos se han derivado de las dificultades actuales, a fin de tomar medidas adecuadas a través de precisar claramente los principales obstáculos transfronterizos contra el desarrollo y la integración de la región. Asimismo, la descripción de las desventajas por no contar con un mecanismo modernizado y avanzado puede destacar la importancia de esta discusión y la necesidad inminente de la reforma aduanera en la región.

Desde el punto de vista económico, la gestión aduanera no modernizada afecta al sector comercial de manera muy fuerte y negativa, dado que toda la ineficiencia hace el comercio más costoso y menos activo. En términos generales, los procesos complejos basados en papel funcionan como barreras invisibles del comercio porque se necesitan más tiempo y esfuerzos para la importación y la exportación. Lo peor es que, algunas veces, no se terminan a tiempo los procedimientos necesarios por causa de satisfacer las obligaciones para la tramitación en diferentes oficinas que tienen límite de horario. Ello implica que hay que mejorar el entorno institucional a través del incremento de la eficacia de los departamentos aduaneros a efectos de impulsar el volumen de comercio y aumentar el rendimiento comercial²⁷.

Además, debido a la ausencia del sistema modernizado, es poco probable que exportadores e importadores sepan dónde están sus productos y presuponer cuánto tiempo tardará en llegar sus envíos, aunque las mercancías suelen estar sujetas a excesivos controles cuando el semáforo sale en rojo y se requieren revisiones. Es decir, los operadores comerciales no pueden seguir la información sobre las mercancías exportadas e importadas, por ende, tampoco es fácil fortalecer la cadena de suministro regional por causa de la variabilidad e incertidumbre en el entorno del comercio exterior. Ello hace subir tanto el costo del sector empresarial como el precio de productos que deben pagar los consumidores, y sin duda, tales costos implícitos impiden el intercambio intrarregional y disminuyen el bienestar económico y social de la región.

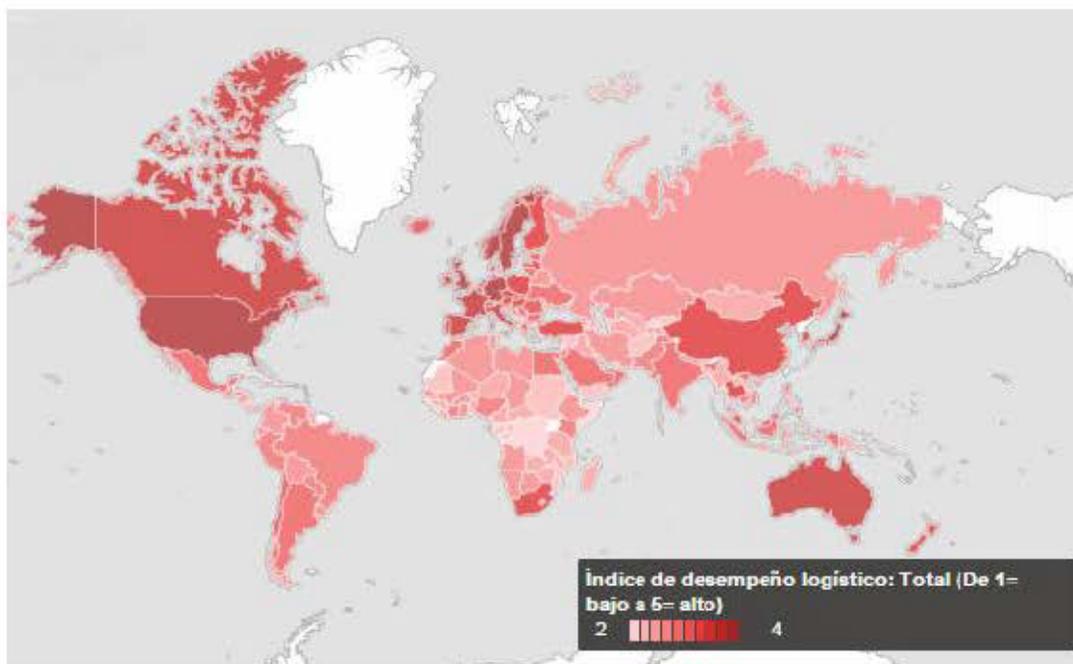
Mientras tanto, sin un régimen moderno, el gobierno tiene que asumir riesgos y gastos adicionales que se vuelven una carga para todos los ciudadanos. De hecho, a pesar de que la protección de la

²⁷ Banco Mundial (2013), p.21.

seguridad es otra meta aduanera tan fundamental como la agilización de la tramitación, si la gestión no está modernizada, los datos sobre lo que cruza fronteras no pueden ser analizados ni aprovechados de manera eficiente y oportuna. En consecuencia, ha sido difícil que aduanas puedan percibir y analizar el riesgo con eficacia, e inevitablemente, más funcionarios tienen que someterse a inspecciones físicas innecesarias, las cuales provocan una gran pérdida de tiempo y dinero del gobierno. En la misma línea, por la falta de un sistema abierto y transparente, aduanas han tenido dificultades para monitorear las ilegalidades, tales como fraude comercial, corrupción y evasión de impuestos, que se relacionan directamente con el alto nivel de desconfianza de los ciudadanos en aduanas y el Estado.

De tal forma, han existido varios problemas en la administración aduanera tradicional, y en particular, es problemático que no haya un mecanismo adecuado para que los organismos y las autoridades puedan comunicarse de forma mutua y conveniente, aunque es esencial consolidar la cooperación entre ellos para la mejor operación fronteriza. Todas estas preocupaciones citadas son exactamente lo mismo que sufren América Latina y el Caribe, en el sentido de que la región relativamente no ha logrado una alta eficiencia del despacho aduanero, como se muestra en el mapa 1.

Mapa 1
Mapa del índice de desempeño logístico: eficiencia del despacho aduanero (2011-2015)



Fuente: Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ/countries/L4?display=map>)

En relación con este tipo de problemas pendientes, una investigación del Banco Mundial presentó una estimación de beneficios potenciales en el supuesto de que la reforma se lleve a cabo. Según el resultado mostrado en el siguiente cuadro, la situación actual es efectivamente mejorable a través de reducir la improductividad o ineficiencia derivada de pérdidas innecesarias en el proceso de la administración de fronteras.

Como indica toda la discusión anteriormente mencionada, es posible ver la importancia de eliminar las restricciones en la operación fronteriza no sólo para la activación del comercio intracomunitario, sino también para la protección de la salud y seguridad de los ciudadanos. Por añadidura, es necesario garantizar la transparencia de la administración aduanera mediante un sistema

abierto, con el propósito de combatir la corrupción y mejorar la confianza ciudadana en aduanas y el gobierno. En conclusión, la modernización de la gestión fronteriza es inevitable y la región debe replantear instrumentos aduaneros y políticas relacionadas para lograr el crecimiento económico regional y para que los países vecinos se integren más a través del elevado comercio intrarregional.

Cuadro 1
Estimación de beneficios potenciales a través de la reforma
de la gestión fronteriza

Tipo de mejoramiento en la gestión fronteriza	Beneficios para el gobierno, comerciantes y el Estado	Beneficios estimados en un rango razonable
Reducir costos administrativos	Menores costos para el gobierno y comerciantes	-0,1-0,5 porcentaje de valor de carga
Reducir tiempo para el despacho aduanero	Menores costos para comerciantes	-0,5-0,8 porcentaje de valor de carga
Reducir la variabilidad de tiempo para el despacho aduanero	Menor inventario para comerciantes que resulta en la reducción de sus costos	Por cada 50 porcentaje de reducción en la desviación estándar, -0,2 porcentaje de valor de carga
Aumentar competitividad	Más crecimiento de exportación	+1 punto porcentual

Fuente: McLinden y otros editores, (2011).

C. Efectos de la reforma en la integración regional

La discusión se intensifica a través de analizar cómo la reforma contribuye a la integración regional, mostrando que la modernización no sólo ofrece una solución para los problemas actuales, sino que también abre más posibilidades de que los países socios se estrechen y cooperen de manera pragmática.

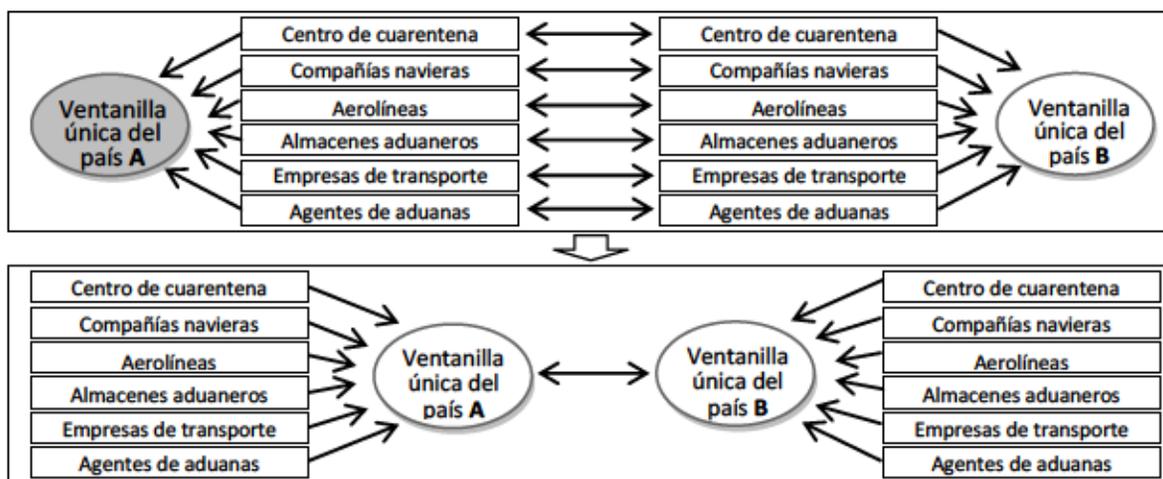
Desde el punto de vista de la integración regional, los efectos deseados de la reforma pueden ser resumidos de la siguiente manera: i) dinamización del comercio intrarregional por medio de la ventanilla única nacional de despacho aduanero y comercio exterior; ii) construcción de una dirección nueva a la implementación de la ventanilla única regional; iii) mejor cooperación y coordinación entre los países vecinos para la gestión del riesgo; iv) facilitación de tránsito de pasajeros regionales; v) reducción de la ilegalidad en fronteras; vi) consolidación de la cadena de suministro y las redes logísticas en la región; vii) desarrollo de las pequeñas y medianas empresas dedicadas al comercio exterior; y viii) cierre gradual de las brechas de la gestión fronteriza en la región.

- i) Generalmente, la modernización acompaña y acelera la elaboración de la ventanilla única nacional de despacho aduanero y comercio exterior que se vincula a una mejor integración económica de la región a través de facilitar el comercio intracomunitario. Según la encuesta del Banco Mundial (2011), las principales demoras en el proceso de importación y exportación se ubican en el título de "preparación de documentos". Ante dicha inconveniencia, como se ha discutido previamente, el sistema electrónico integral presenta la solución que reduce los costos de preparación de documentos gubernamentales y simplifica los procedimientos aduaneros sin soporte de papel ni demora, brindando el servicio disponible durante las 24 horas y los 7 días a la semana. Por sobre todo, la ventanilla unificada permite que uno termine el papeleo obligatorio en un solo punto, resolviendo el problema de la dispersión de autoridad mediante la plataforma única. Por lo tanto, es posible disminuir las restricciones que impiden el comercio intrarregional, así que se incrementa el volumen de intercambios comerciales en la región, lo cual permite estrechar lazos económicos entre los países vecinos.
- ii) Una vez que se construye una ventanilla única en cada país, es más fácil y conveniente aplicar el modelo elaborado por la OMA que se presenta en el siguiente gráfico. El modelo

introduce una idea de conectar e interrelacionar las ventanillas únicas de diferentes países de forma sistemática y práctica.

Este tipo de acuerdo para vincular redes intergubernamentales e interinstitucionales acelera la cooperación mutua y la coordinación efectiva entre países en el marco de normas acordadas y comunes. En consecuencia, aumenta la posibilidad de crear una ventanilla unificada para toda la región y su lógica está ilustrada en el siguiente gráfico. En base a esta explicación de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), existen las cinco etapas para lograr el comercio sin soporte papel, y sobre todo, el concepto de la ventanilla única regional se ubica en la etapa más avanzada. Lo que se busca en la última fase es hacer la transmisión de país a país mediante un nodo único regional. Es decir, la modernización de la administración fronteriza permite progresar etapa a etapa y entrar a la quinta fase de crear una plataforma común de todos los países miembros, que contribuye a la integración regional sin duda.

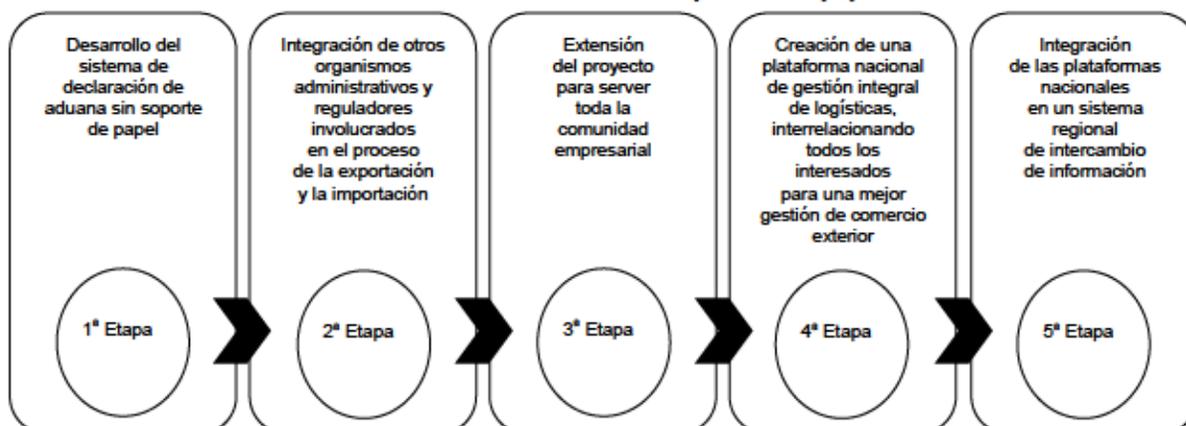
Diagrama 2
Modelo de la ventanilla única a la ventanilla única de OMA



Fuente: KCTDI, (2011).

- iii) Por otro lado, el sistema modernizado permite realizar la administración de riesgos basada en datos de inteligencia, y también, promueve la cooperación estratégica entre los Estados socios regionales. La idea es que, como se explica en la sección anterior, aduanas modernizadas tienen una mejor capacidad de controlar y analizar la información para evaluar el riesgo, y por tanto, pueden tomar decisiones de manera oportuna, fiscalizando los contenedores sin tener que abrirlos. En este caso, la estrecha colaboración con las autoridades de otros países es sumamente importante, en el sentido de que el intercambio de la información relevante hace posible que las aduanas actúen de forma preventiva, justa y correctiva ante el tráfico de mercancías de alto riesgo. En otras palabras, a medida que la reforma aduanera avanza con el sistema de gestión del riesgo, es probable que se intensifique cada vez más la cooperación intergubernamental, lo cual ayuda a la región a dar un paso más adelante hacia su meta de la integración regional.

Diagrama 3
Camino hacia el comercio sin soporte en el papel



Fuente: UNECE, (2006).

- iv) De igual manera, es posible facilitar el tránsito de pasajeros regionales, ya que el análisis del riesgo basado en el sistema de información cooperativo permite segmentar a clientes conforme al perfil y seleccionar a usuarios de alto riesgo. Por lo tanto, viajeros pueden ser evaluados antes de llegar a fronteras físicas y obtener el permiso más temprano para la entrada y salida del país. Es decir, el procedimiento puede ser simplificado, así que agentes de aduanas no tienen que dedicarse demasiado a verificar el cumplimiento de una excesiva documentación y pueden comunicarse fácilmente con otras entidades relacionadas. En consecuencia, pasajeros autorizados y confiables no necesitan esperar mucho tiempo para hacer trámites, lo cual implica que las fronteras físicas se desdibujan poco a poco ante el surgimiento de fronteras virtuales, a medida que se facilita el tráfico de pasajeros en la región.
- v) Asimismo, la modernización de la operación aduanera contribuye a la reducción de la ilegalidad en fronteras. La región ha luchado fuertemente contra la corrupción y el fraude en el ámbito de la integración regional. Sin embargo, ha sido difícil solucionar problemas de ilicitud e inmoralidad en aduanas, debido a que la gestión de aduanas tradicionales no ha sido transparente ni abierta. Por ejemplo, algunos aduaneros requieren o reciben dinero, a cambio de acelerar la tramitación, ignorar falsas declaraciones, conceder permiso para mercancías ilegales o cambiar el resultado de inspección. Mientras tanto, el sistema electrónico de aduanas administra todo el papeleo en línea, analizando el riesgo e investigando artículos sospechosos de manera automática. Por esta razón, uno no puede manejar el sistema o intervenir en el procedimiento por su propia voluntad. En tal sentido, el sistema modernizado tiene una mayor efectividad en la detección y la prevención de operaciones ilegales antes y después de despacho. Por consiguiente, es posible que se mejore la transparencia en el proceso de gestión fronteriza y se reduzcan amenazas desfavorables para la integración regional.
- vi) La renovación de la gestión aduanera es también un tema vital para garantizar a la vez la rapidez de la circulación de mercancías y la seguridad de la cadena de suministro que tienen relaciones significativas con la integración económica regional. La cadena de suministro se refiere a la red de actividades requeridas para producir y trasladar productos a los consumidores, así que su alcance se extiende a toda la región desde los primeros proveedores hasta los últimos clientes. En este caso, aduanas pueden ser consideradas como un punto estratégico que conecta e integra las redes logísticas. No obstante, según el informe del Foro Económico Mundial (2013), los problemas de aduanas tales como la ineficiencia administrativa, las reglamentaciones complejas y el alto nivel de corrupción han sido uno de las barreras más representativas contra la consolidación de la cadena de abastecimiento. En otras palabras, la ausencia de la modernización aduanera ha impedido la creación de una

sólida red de suministro regional, y en consecuencia, las redes de producción de la región no han pasado a ser más finas y expandidas. Ante esta situación, el sistema electrónico aduanero puede ofrecer una solución práctica y razonable, mejorando eficiencia y transparencia de aduanas. En adición, la información logística puede ser anunciada y compartida en línea a tiempo real, y por tanto, es posible reducir la incertidumbre en el sector logístico, disminuir el costo de almacenamiento y establecer una firme cadena de suministro regional.

- vii) En el mismo contexto, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) basados en el comercio exterior pueden disfrutar beneficios derivados del desarrollo de mecanismo tecnológico moderno. De hecho, en algún momento de su vida, las PYMES pueden ser involucradas en administraciones de comercio exterior, y en este caso, es crucial que sean capaces de enfrentar y manejar de manera exitosa los requerimientos legales que deben cumplir para pasar aduanas. A pesar de ello, en términos generales, las microempresas se encuentran en una posición relativamente desfavorable para operar el comercio transfronterizo y gestionar el riesgo en la cadena de suministro, ya que no tienen suficiente experiencia ni recursos en comparación con las grandes compañías. Sin embargo, el sistema electrónico aduanero abre la información al público y brinda servicios útiles a todos los operadores comerciales con independencia del tamaño de negocios. Sobre todo, la ventanilla única les ayuda a conocer requisitos y revisar su cumplimiento de forma más conveniente. Por lo tanto, las PYMES dedicadas al comercio transfronterizo pueden reducir el tiempo y costo de su negocio. Otro aspecto importante es que, en el marco de las tecnologías informáticas, las compañías de pequeño tamaño también pueden analizar el riesgo en el proceso de producción y distribución, gracias al servicio de informar sobre el estado actual del procedimiento. En resumen, la modernización de la gestión fronteriza puede beneficiar a las empresas de pequeña escala y formar parte de estrategia de win-win.
- viii) Por último, es significativo que la implementación de aduanas virtuales se encuentre vinculada al cierre gradual de la brecha en la capacidad de la gestión fronteriza. En la actualidad, aduanas en diferentes lugares no han podido proveer una misma calidad de servicios de despacho aduanero, en otras palabras, han existido diferencias del servicio aduanero dentro del país y entre países también. En consecuencia, ha sido difícil mejorar la eficiencia de la operación aduanera de la región en general y desarrollar fronteras regionales de manera equilibrada. En este caso, el sistema electrónico aduanero puede ser una buena respuesta para llenar la brecha a nivel nacional o regional, prestando una misma y alta calidad de servicio en línea a cualquier usuario. Este cierre no sólo contribuye a la integración nacional y regional, sino que también comerciantes y pasajeros no tienen que preocuparse por la irregularidad de velocidad o calidad de tratamiento.

De este modo, no cabe duda de que la modernización de la gestión fronteriza contribuye a la integración regional en varios aspectos. Lo más importante es que este tipo de reforma constituye una base fundamental para el progreso sustentable en la región con el crecimiento económico, el mejoramiento en la gestión pública y el desarrollo de las PYMES. Esta es la razón, por la cual el trabajo da un enfoque a la renovación fronteriza y al desarrollo de aduanas electrónicas.

D. Caso de otras regiones

Para proyectar una estrategia regional, merece la pena investigar cómo se ha modernizado la gestión fronteriza en otros países y cómo se ha utilizado esta reforma para la integración regional, ya que eso permite aprender lecciones y conseguir ideas. Para ello, la presente sección realiza un estudio de caso en materia de los procesos y efectos de la modernización fronteriza, enfocando en las experiencias de Asia

y el Pacífico²⁸ y la Unión Europea que se han esforzado muy duro en lograr una alta eficiencia aduanera e integración de la administración fronteriza.

1. Asia y el Pacífico

Al principio, Asia Pacífico no prestó gran atención a impulsar la modernización de la operación aduanera a nivel regional, sino que sólo cada país elaboró su propio plan para la reforma a escala nacional. Por ejemplo, Corea del Sur es uno de los países más representativos que desarrollaron estrategias nacionales para implementar el sistema electrónico aduanero, bajo el lema de “apertura, integración, colaboración y sostenibilidad” con miras a abrir los datos públicos, integrar los servicios para enfocar al cliente, aumentar la cooperación en el intercambio de información entre entidades y desarrollar un régimen más ecológico y económico. Como resultado, se construyó la ventanilla única de despacho aduanero en 2005 y se implementó el sistema de información logística orientado al cliente en 2006. Conforme a la estimación del Servicio Aduanero de Corea, dicha plataforma han producido un efecto económico de unos 2.700 millones de USD al año, y además, el tiempo del procedimiento aduanero para la importación se ha reducido desde 9,6 días en 2003 hasta 2,3 días en 2011²⁹.

A pesar de ello, los países individuales todavía no se daban mucha cuenta de la necesidad de la colaboración regional y existía una gran brecha en la gestión aduanera en la región. Para cerrar esta desigualdad, se ha empezado a poner de relieve la importancia de difundir conocimientos a nivel regional a través del asesoramiento técnico realizado por los países miembros de alto ingreso que administran aduanas de manera más eficiente. Sobre todo, la OMA comenzó a hacer hincapié en la cooperación regional respecto a la operación fronteriza, y en colaboración con dicha organización, los gobiernos asiáticos tales como Corea del Sur y Japón crearon el Fondo de Cooperación Aduanera, respectivamente. Aprovechando este fondo, cada vez más funcionarios y aduaneros han podido participar en el taller de capacitación relacionado y han consultado a los países que tienen más experiencia, para que todos los Estados avancen más rápida y efectivamente en la reestructuración de los procesos institucionales aduaneros. De esta manera, ha empezado a aumentar poco a poco la conciencia regional en cuanto a la colaboración comunitaria.

Asimismo, los países han impulsado un esfuerzo para establecer planes bien estructurados a largo plazo, siguiendo adelante con una visión de la integración nacional y regional. Por ejemplo, se ha acordado el intercambio automático de la información aduanera y el reconocimiento mutuo de sus Operadores Económicos Autorizados (OEA) entre los países socios tales como China, Corea, Japón, Singapur, etc. Ello permitiera acelerar los flujos comerciales en la región, promoviendo la cooperación intergubernamental, permitiendo encontrar un buen equilibrio entre la protección de seguridad y la facilitación comercial. Al mismo tiempo, se ha emprendido la elaboración adicional de criterios de evaluación para las PYMES, a fin de que más empresas fiables de pequeño tamaño también pueden obtener el certificado OEA y conseguir beneficios del acuerdo.

Entretanto, la APEC formó el Grupo de Trabajo de Ventanilla Única (SWWG)³⁰ en 2006 y complementó la primera fase de su iniciativa para crear la ventanilla unificada regional. Sobre todo, es relevante que se estableciera un plan estratégico con una serie de recomendaciones, a efectos de precisar un enfoque común y proporcionar el mecanismo de colaboración en varios temas relacionados. Como se ilustra en el siguiente diagrama, el Subcomité de Procedimientos Aduaneros (SCCP)³¹ de la APEC presentó una visión regional para implementar la plataforma única y asegurar la cadena de suministro, y en la iniciativa, se han planteado dos etapas: el primer paso, desarrollar la ventanilla única en los Estados miembros de la APEC y el segundo paso de vincular los portales para el intercambio de datos con arreglo a las normas internacionales reconocidas. Así, la región ha enfocado en llevar a la práctica dicha estrategia regional basada en el concepto de la interoperabilidad.

²⁸ La definición de Asia y el Pacífico varía dependiendo del contexto, pero aquí comprende los países participantes en el Foro de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, según sus siglas en inglés).

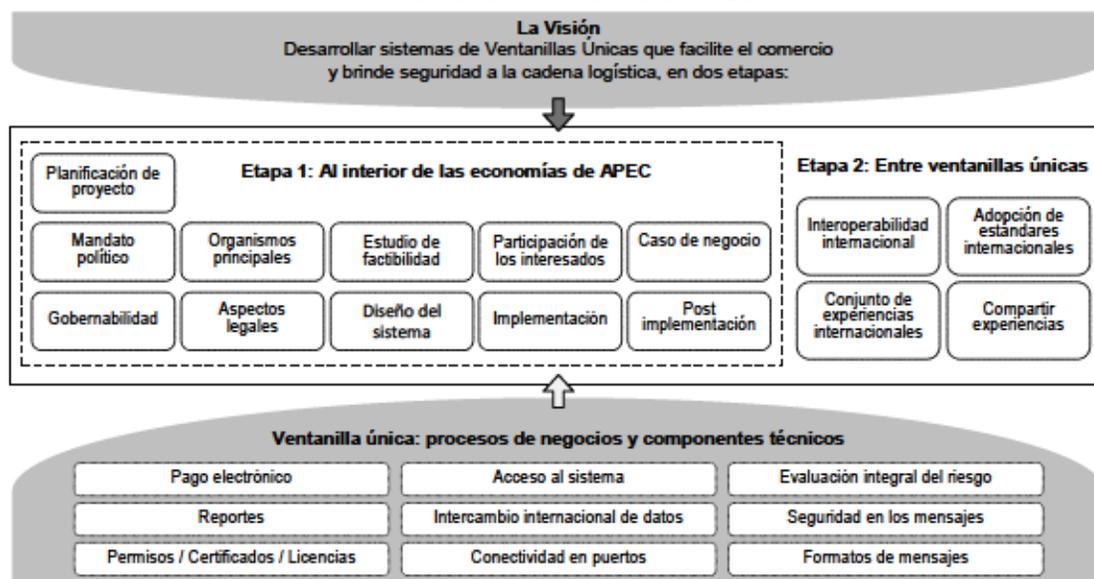
²⁹ WCO (2011a), 16p.

³⁰ Single Window Working Group (SWWG).

³¹ Sub-Committee on Customs Procedures (SCCP).

También un moderno sistema informático permite evaluar la eficiencia operativa de aduanas regionales en el proceso de la liberación de mercancías, así que se ha puesto en marcha con dinamismo el Estudio sobre Tiempo de Despacho en las aduanas (ETD)³², tanto a nivel nacional como regional. Los resultados obtenidos del estudio han sido utilizados de nuevo para que la región pueda reencontrar problemas en el fondo y replantear soluciones estratégicas a la dimensión regional. Por ejemplo, en 2011, estos estudios se llevaron a cabo en la región con el apoyo de las Oficinas Regionales de Creación de Capacidades (ORCC) de la OMA, e impulsaron la colaboración en zonas subregionales como el Área de Crecimiento del Este de la ASEAN (BIMP-EAGA)³³.

Diagrama 4
Visión de la ventanilla única de APEC



Fuente: APEC SCCP, (2009).

Por otra parte, se ha subrayado el rol de las aduanas como facilitador en casos de desastres naturales, ya que se dio cuenta la necesidad de la cooperación regional en la gestión fronteriza para que las aduanas puedan responder de manera eficaz al incremento de situaciones emergentes tales como terremoto, tsunami, tifón, inundación y otros golpes de la naturaleza.

Por tal motivo, la renovación aduanera ha adquirido más importancia en la región, en el sentido de que las asistencias humanitarias deben llegar al sitio sin demora a través de simplificar procedimientos aduaneros y facilitar comunicación entre autoridades. Como parte de su esfuerzo, se discutió este tema en varios seminarios regionales en 2012 y ha reforzado la coordinación fronteriza mediante el sistema electrónico de aduanas virtuales.

De este modo, Asia y el Pacífico han reformado la gestión aduanera y se han integrado cada vez más. En particular, su experiencia es más significativa para América Latina y el Caribe por el hecho de que las dos tienen miembros comunes tales como México, Perú y Chile. Por lo tanto, teniendo todo ello

³² Se refiere a Time Release Study (TRS) en inglés. En palabras de ALADI (2006), "es medir el tiempo entre la llegada de las mercancías a la aduana y su despacho. Esto permite a las aduanas identificar tanto las áreas problemáticas, por ejemplo, las grandes demoras, como las posibles acciones correctivas para aumentar su eficiencia. La utilización de métodos automáticos y otros métodos sofisticados, permite a las aduanas mejorar el cumplimiento de la normativa y al mismo tiempo aumentar la facilitación para la mayoría de las mercancías de bajo riesgo. A su vez este método ayuda a las aduanas a responder eficientemente a los requisitos de los operadores de planeación con anticipación el movimiento de mercancías a través de las fronteras y así poder cumplir con sus ajustadas agendas de producción y de sistemas de inventarios justo a tiempo".

³³ Está formado por Brunei, Indonesia, Malasia y Filipinas.

en cuenta, será útil fijar la atención en el proceso de la modernización aduanera de la APEC y considerar su experiencia como una referencia para los países latinoamericanos y caribeños.

2. Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una unión económica y monetaria que está basada en la unión aduanera, la cual es un elemento esencial para constituir un mercado único con base en las cuatro libertades básicas: libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales³⁴. En tal sentido, la modernización de los servicios de aduanas a nivel regional siempre ha sido un tema muy significativo para la UE.

Sin embargo, a pesar de ello, existía disparidad entre países europeos en el desarrollo y la capacidad del sistema electrónico aduanero, puesto que la administración aduanera está en manos de las autoridades de cada país. En otras palabras, mientras que unos países implementaron su propia plataforma unificada, otros ni siquiera lanzaron esquemas relacionados. Además, si bien unos países individuales contaron con su interfaz, era difícil que la región cooperara entre sí y creara un entorno práctico para la operación aduanera sin soporte de papel, debido a la falta de interoperabilidad entre sus sistemas informáticos.

Teniendo muy presentes estos problemas, la UE ha tomado medidas para reformar la operación aduanera de manera estructurada. Ello se muestra en el Diario Oficial de la UE (2013) que ha puesto de relieve que la modernización de la estrategia y de los instrumentos aduaneros es su alta prioridad política, con el propósito de lograr una mejor competitividad económica en la escena internacional, una cooperación efectiva entre países socios y una mayor integración económica a través de los procedimientos más eficientes y la uniformidad de los controles. Asimismo, la Comisión Europea (CE) ha puesto de manifiesto que es fundamental contar con un alto nivel de asociación entre las aduanas y los operadores comerciales para que sea posible asegurar la cadena de abastecimiento mediante una gestión eficaz de los riesgos en la circulación de mercancías.

En este contexto, se han propuesto iniciativas de la modernización aduanera europea con acciones y fechas tope para compatibilizar los sistemas aduaneros y establecer una ventanilla única compartida, la cual hace posibles la declaración electrónica, el intercambio de información aduanera y la facilitación del comercio transfronterizo. El ejemplo principal es el plan de e-Europe 2005 que planeó la renovación del Código Aduanero Comunitario con miras a interconectar los mecanismos sistemáticos regionales y garantizar la interoperabilidad bajo un control centralizado. Junto con esta iniciativa, también fue actualizado a nivel paneuropeo el Nuevo Sistema de Tránsito Computarizado (NCTS, por sus siglas en inglés) basado en el procesamiento electrónico. El sistema de NCTS de cada país está interconectado con los otros a través de un dominio central en Bruselas.

En particular, e-Europe 2005 constituyó una base jurídica para establecer un marco común de análisis de los riesgos en la cadena de suministro. De hecho, la gestión de riesgo adquirió más importancia ante una amenaza terrorista proveniente de Yemen en 2010. Por ello, surgió la gran necesidad de revisar los procedimientos aduaneros a nivel regional y buscar mejores maneras automáticas de gestionar los riesgos para proteger la seguridad de los ciudadanos. En consecuencia, se aceleró la cooperación multilateral entre los Estados miembros para que sea posible desarrollar un mecanismo sistemático más sofisticado de analizar el riesgo, que es una parte importante del proceso de la modernización aduanera.

De forma paralela, la UE ha concentrado sus esfuerzos en garantizar que el estatuto de OEA admitido por un Estado socio sea reconocido por los otros miembros. Esta dispensa de la declaración aduanera permite que las autoridades se centren en los riesgos mayores. A su vez, las empresas confiables pueden obtener la autorización antes de que las mercancías lleguen a fronteras físicas, y cumplir sus envíos justo a tiempo sin demora. Ello en definitiva ayuda a fomentar el comercio intrarregional y la integración de la cadena de abastecimiento sin demasiada intervención aduanera.

³⁴ Comisión Europea (1999), 4p.

Además de ello, en la legislación sobre OEA, la UE ha tenido en cuenta las características específicas de los pequeños operadores económicos, lo cual es beneficioso para el desarrollo de las PYMES en la región. En efecto, es vital sostener y promover a las PYMES a nivel regional, ya que éstas representan el 99% del total de las empresas europeas, y nueve de cada diez son microempresas de menos de diez trabajadores³⁵. Pero, el problema es que las compañías de menor tamaño generalmente cuentan con más dificultad de acceder al certificado de OEA, por el hecho de que es probable un aumento considerable de la carga operativa y financiera para solicitarlo. Ante ello, se ha adoptado la flexibilidad en el estatuto para las PYMES con el fin de reducir la burocracia ineficiente y los costos innecesarios para ellas.

Entretanto, la CE sigue coordinando los servicios aduaneros electrónicos y las plataformas únicas a nivel comunitario. Su idea es que la región está en una etapa preliminar hacia la construcción de una ventanilla única regional que permite mejorar la coordinación entre las autoridades y centralizar la información, simplificando la tramitación y evitando duplicidades innecesarias. Por ejemplo, la UE creó un portal de red denominado EUGO, como se muestra en el siguiente diagrama. Mediante dicho portal traducido en sus lenguas oficiales, uno puede encontrar fácilmente la plataforma única de cada país que es obligatoria desde diciembre de 2009 conforme a la Directiva Europea de Servicios.

Imagen 1
EUGO: las ventanillas únicas de la Unión Europea

The image shows a screenshot of the EUGO website. At the top, there is a blue header with the European Commission logo and the text 'LAS VENTANILLAS ÚNICAS' and 'Tramitación sencilla para proveedores de servicios'. Below the header, there is a navigation menu: 'Comisión Europea > Mercado Interior > Directiva sobre servicios > Ventanillas únicas'. The main content area features a map of Europe with the word 'EUGO' overlaid. To the right of the map is a list of member states with their respective national flags: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, and Países Bajos. On the left side of the map, there is text in Spanish: 'Consiga la Información que necesita y complete los trámites online', '¿Quiere explorar nuevas oportunidades empresariales o expandir su negocio a otro país de la UE? ¿Está haciendo preparativos para crear una empresa en el suyo? Las ventanillas únicas pueden ayudarle.', and 'Las ventanillas únicas son portales web de e-administración que le permiten >'. Below this text is a list of bullet points: 'informarse sobre normas, reglamentaciones y trámites para actividades de servicios' and 'completar los trámites administrativos online (enviando por vía electrónica los formularios de solicitud, la documentación de acompañamiento, etc.)'. At the bottom left, there is a paragraph: 'Ya no tendrá que dirigirse una por una a las oficinas de las distintas administraciones nacionales. Ahora es posible tramitar solicitudes en cada país de la UE a través de un solo punto de acceso en Internet: la ventanilla única.'

Fuente: www.eu-go.eu, (versión en español).

De este modo, la reforma de la administración fronteriza se ha utilizado como catalizador para la integración económica de la UE. Sobre todo, la UE es una región que se considera como una referencia en cuanto a la integración regional, así que su experiencia de la modernización también puede ser útil para América Latina y el Caribe. Por ende, teniendo en cuenta este estudio de caso, los países latinoamericanos y caribeños pueden conseguir algunas ideas para construir iniciativa estratégica a nivel regional con el propósito de avanzar más rápido en la cooperación intrarregional.

³⁵ Comisión Europea (2012), 55p.

A través de la discusión del trabajo, se ha puesto en evidencia que la ausencia de la modernización de la gestión fronteriza impide lograr la mejora de eficiencia operativa, transparencia, integración de la cadena de suministro, una plena cooperación regional y un justo equilibrio entre la protección de la seguridad y la facilitación del comercio intrarregional. Dicho de otro modo, el excesivo volumen de papeleo y la falta de sistema electrónico integrado de la administración fronteriza hacen que el proceso del intercambio regional de mercancías, pasajeros e información sea innecesariamente agotadora e ineficiente, lo cual constituye un grave obstáculo para el desarrollo y la integración de la región.

Desde este punto de vista, América Latina y el Caribe enfrentan una gran necesidad de renovar políticas e instrumentos relacionados con la gestión fronteriza. De hecho, los países individuales actualmente se han esforzado en lanzar sus propios esquemas basados en la exitosa experiencia de economías extranjeras y han logrado significativos avances hacia una modernización de su régimen aduanero. No obstante, pese a ello, aún queda más por hacer, ya que la región en su conjunto relativamente no ha prestado suficiente atención a la cooperación estratégica en este tema, y además, todavía existen considerables dificultades en automatizar los procedimientos, mejorar la coordinación intergubernamental e interconectar sus mecanismos sistemáticos.

Por lo tanto, es esencial planificar estrategias regionales a largo plazo con el apoyo de todos los países de la comunidad. Al mismo tiempo, los países individuales deben adoptar un enfoque activo y acelerar sus esfuerzos para reformar la administración aduanera y fortalecer la cooperación entre países vecinos en varios aspectos tales como el reconocimiento mutuo de OEA y el intercambio de información sobre riesgo. En particular, es importante elaborar una visión común para la construcción de la ventanilla única regional, impulsando la colaboración entre todos los actores involucrados tanto públicos como privados, con el objetivo de ampliar el alcance del sistema hasta gestionar la cadena de suministro en línea de manera eficiente.

En adición, unas consideraciones deben ser planteadas en el proceso de proyectar estrategia regional para que la implementación del sistema resulte efectiva y exitosa. Primero, el sistema electrónico debe ser intuitivo y fácil de usar para los usuarios, bajo el supuesto de que los clientes poseen sólo un conocimiento mínimo de la información tecnológica. Si no es así, será difícil atraer a gran número de actores económicos y conseguir suficientes resultados significativos a pesar de los numerosos esfuerzos realizados. Además, la reforma debe ser efectuada con una antelación adecuada para prevenir la confusión, debido a que los actores involucrados necesitan tiempo para prepararse, verificar los requisitos específicos y desarrollar sus propias aplicaciones tecnológicas. En tal sentido, es recomendable que se lleve a cabo una operación piloto por etapas, y después, se confirme la fecha de la plena introducción para que sea posible acumular la experiencia durante el período transitorio.

Por otro lado, hay que tener presente que es necesario ofrecer la capacitación periódica a los agentes aduaneros y a los operadores económicos sobre cómo operar el nuevo sistema. Entre otros, las necesidades de las PYMES deben ser atendidas en programas de formación y servicios sistemáticos. Aparte de ello, también no cabe duda de que la modernización debe realizarse junto con la puesta en marcha de los planes de ampliar y reforzar la infraestructura, para que la reforma prácticamente funcione bien, solucionando problemas en el movimiento de mercancías, tales como grandes esperas y embotellamiento.

A la luz de la experiencia de otras regiones, la modernización de la gestión fronteriza no es una tarea que pueda lograrse a corto plazo. Por lo tanto, hay que tener presente que la discusión sobre este tema es imprescindible y la reforma estratégica debe ser realizada a nivel regional, lo más pronto posible, para buscar una plena cooperación y una mayor integración regional con el apoyo total de todos los países de la región.

III. Tecnología en la gestión del riesgo de desastres

*Laura Gurza*³⁶

Existen múltiples tipos de fenómenos perturbadores, que pueden resultar en desastre, el que se entiende como un evento extraordinario que origina destrucción considerable de bienes materiales y pueden dar por resultado muerte, lesiones físicas y sufrimiento humano. Genéricamente se subdividen en dos tipos, los de origen natural (como son los sismos, deslizamientos de laderas, volcanes, ciclones tropicales, etc.) y los provocados por el hombre, también llamados antrópicos, (tales como los socio-organizativos, entre los que encontramos los conflictos bélicos, las movilizaciones y desplazamientos humanos, etc., y los químico-tecnológicos, como los incendios, fugas ó derrames, entre otros). Y aunque ambos tipos pueden llegar a entrelazarse de tal modo que los desastres de origen natural generalmente traigan aparejados como parte de sus efectos a los otros, nos concentraremos principalmente en los de origen natural.

Detrás de cada escenario de desastre, existe un cúmulo de historias humanas tan trágicas como desconocidas para los que tienen la suerte de atestiguar estos hechos a través de una pantalla de televisión. En tan sólo unas pocas horas, y a veces en minutos ó segundos, los sueños y esfuerzos de muchas personas y, en su conjunto, los avances y el desarrollo alcanzado por una comunidad, una región o una nación, desaparecen para dar paso a la incertidumbre y la desesperanza.

Este terrible común denominador de los países latinoamericanos, es una llamada de atención para detonar mecanismos de cooperación que permitan potenciar las plataformas de gestión del riesgo de desastres partiendo de una realidad: los fenómenos naturales no obedecen a fronteras ni a divisiones políticas, los que no obstante a los esfuerzos en contrario genéricamente se abordan de manera individual.

En las últimas décadas hemos visto como se han agudizado los efectos de las temporadas invernales, de ciclones tropicales y de estiaje en el hemisferio norte de nuestra región, y eso desafortunadamente, está marcando una tendencia que no tiene visos de cambiar. Por el contrario, aumenta de manera dramática.

³⁶ Directora General de Planeación y Análisis de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Las voces de alerta que han surgido desde la academia y las organizaciones especializadas, no sólo vienen señalando a los desastres como un valladar para el progreso de los países más desfavorecidos incluso de las economías emergentes, sino además han argüido que su ocurrencia está relacionada con nuestras sociedades, las que propician el surgimiento de los riesgos al concentrar grupos sociales expuestos con distintos tipos de vulnerabilidad a diversos peligros. La pobreza es un epitome de todo lo anterior: estas condiciones de vida se pueden definir también como la nula o muy baja capacidad para absorber el impacto de los fenómenos naturales y recuperarse de sus efectos. Los cinturones de pobreza son verdaderos imanes para prácticamente todos los tipos de desastre. Los ejemplos no son pocos: los asentamientos humanos en laderas de ríos, humedales y cerros, combinado con escasas en la infraestructura social y de servicios, rodeados de procesos de degradación ambiental y la notable ausencia de una cultura que enaltezca la prevención y la resiliencia, todo en una espiral que construye frenéticamente los mapas de la destrucción y, lamentablemente, de la muerte.

Como corolario pertinente de esta breve introducción, se señala que la interacción de los gobiernos y las sociedades encuentra que la Gestión Integral de Riesgos de Desastre (GIRD), apoyada en las nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs), pueden abrir amplias avenidas de posibilidades en la invaluable meta de proteger la vida, integridad y salud de los individuos, amén de lo que corresponde a los bienes materiales y la infraestructura pública.

A. La Gestión Integral del Riesgo de Desastre (GIRD)

Así sostenemos el aserto que los riesgos son construidos socialmente pero que además, son consecuencia muchas veces del rompimiento en el equilibrio de los sistemas naturales presentes desde tiempos inmemoriales; en otras palabras, ya estaban ahí el río, la barranca, el cerro, o el suelo topográficamente bajo e inundable, el volcán, o las placas tectónicas, la costa o el pantano; y ya estaban ahí también las cicatrices dejadas por fenómenos naturales remotos que fueron el recordatorio permanente de lo que podía pasar.

Las divisiones políticas y las fronteras, son otra clase de cicatrices: las resultantes de la historia del hombre y sus modelos de organización y desarrollo. En ese devenir, los seres humanos han resuelto por muchas y muy diversas causas asentarse junto a los ríos, cercanos a las barranca, en la zona de influencia del volcán o próximo a los pantanos.

El hombre no sólo había ignorado a las amenazas, sino que hasta recientemente había hecho realmente muy poco, y ha tenido que ser el galopante desfile de grandes desastres, lo que empezó a generar una capacidad de gestión y reducción de los riesgos como parte del desarrollo de las naciones, en oposición a la visión reactiva que prevaleció durante mucho tiempo.

La gestión gubernamental en materia de gestión del riesgo de desastres alrededor del mundo casi mayoritariamente, concede un lugar muy secundario a sus programas y políticas, cuando idealmente corresponde a todas las instituciones, las públicas y privadas y de todos los gobiernos nacionales y locales. Pero además, esta acción gubernamental debe ineludiblemente estar acompañada de la sociedad en general. La población, es parte del problema pero salva decir que también es parte de la solución. Una población consciente del problema que genera el riesgo, formada respecto de una cultura de autoprotección y capacitada para adoptar mejores decisiones y para enfrentar los efectos que pudieran ocurrir es indispensable para reducir de manera efectiva el riesgo mismo.

Las experiencias documentadas en materia de desastres de origen natural, en la región de América Latina y el Caribe nos confirman de manera indubitable que el camino a seguir más prometedor como una visión que logra abrir el espectro de intervención gubernamental y de cooperación entre las países latinoamericanos, y poner el foco de atención en el riesgo y no en la ocurrencia del desastre, es el esquema que genéricamente se ha denominado Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD).

El macizo territorial que conforman América Latina y el Caribe. Unidos por la historia y la geografía, los países de la región descubren que aparte de un gran bagaje cultural, comparten mayoritariamente fronteras que sólo son líneas invisibles que no logran separar los ecosistemas y los grandes corredores geográficos por los que transita su biodiversidad. Y que, más aún, tienen en común

placas tectónicas, grandes sistemas hídricos, un clima cambiante y las emisiones de gases o compuestos de efecto invernadero, etc. Consecuentemente, los grandes desastres de origen natural no son la excepción y pueden recorrer varios países en su paso destructivo. Esta circunstancia, más el hecho de ser en mayor o menor medida países en desarrollo, los impelen a buscar y encontrar fórmulas provechosas de cooperación e intercambio de información.

La Conferencia Mundial de la ONU sobre la Reducción de los Desastres celebrada en la ciudad de Kobe, prefectura de Hyogo en Japón en 2005, en el que se aprobó el Marco de Acción de Hyogo³⁷, que ha sido la guía de 168 países, incluidos lo de la región, durante la década del 2005 al 2015, ya proponía desde su título un “aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”, promoviendo con ello un esquema estratégico y sistemático hacia la reducción de la vulnerabilidad³⁸ frente a las amenazas/peligros³⁹ y los riesgos⁴⁰ que estos conllevan. Este documento ha encontrado su continuación en el Marco de Sendai 2015-2030.

En dicho documento, en un principio, se afirma que “la comunidad internacional es consciente de que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y recibir el apoyo de la cooperación y la asociación a nivel bilateral, regional e internacional⁴¹”.

Así, si el riesgo de desastre se origina cuando coinciden en un espacio geográfico y un tiempo determinado la exposición de un grupo de personas, instalaciones físicas y otros, con determinadas condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental, que enfrentan un peligro, ya sea de origen natural o antropogénico, la GIRD establece como premisa el saber interpretar e implementar estrategias dinámicas, flexibles y creativas frente a los cambios que se nos presentan y las TIC's son de gran ayuda en este propósito.

En síntesis la GRD busca facilitar la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, de estrategias y de procedimientos integrados encaminados a crear las pautas que lleven al desarrollo sostenible y sustentable, buscando combatir las causas estructurales que desde la sociedad misma se han construido para producir escenarios de desastre, fortaleciendo así las capacidades de resiliencia de una sociedad determinada. En la diversas fases se aporta un espacio de oportunidad para fomentar la cooperación entre los países del mundo en cuyo caso, el mundo digital y el uso de las tecnologías resultan no sólo necesario sino indispensable para articular en ellas a los actores gubernamentales entre sí y con la sociedad en general.

Si trazamos una línea del tiempo, conforme se muestra en la gráfica del modelo de gestión del riesgo, podemos identificar diversos momentos alrededor del mismo; en el “antes”, el “durante” y el “después” de un desastre. Evidentemente entre más nos anticipemos, la probabilidad de ocurrencia de un desastre será en menor grado (gestión prospectiva), y el resultado será también dependiente de las acciones que adoptamos para identificarlo, reducirlo o mitigarlo, o bien eliminarlo (gestión correctiva). Asimismo, la complejidad de la crisis, daños y el dolor que produzca cuando se actualice la hipótesis no eliminada, dependerá en buena medida de las acciones de preparación y las medidas a implementar en su ocurrencia, (gestión reactiva). Finalmente, de haber aprendido del desastre, el último ciclo, el de la reconstrucción también ofrece la posibilidad de reducir el riesgo de tal modo que no se condene a la repetición, (gestión prospectiva-reactiva) pues si hacemos lo mismo obtendremos el mismo resultado.

³⁷ <http://www.eird.org/cdmah/>.

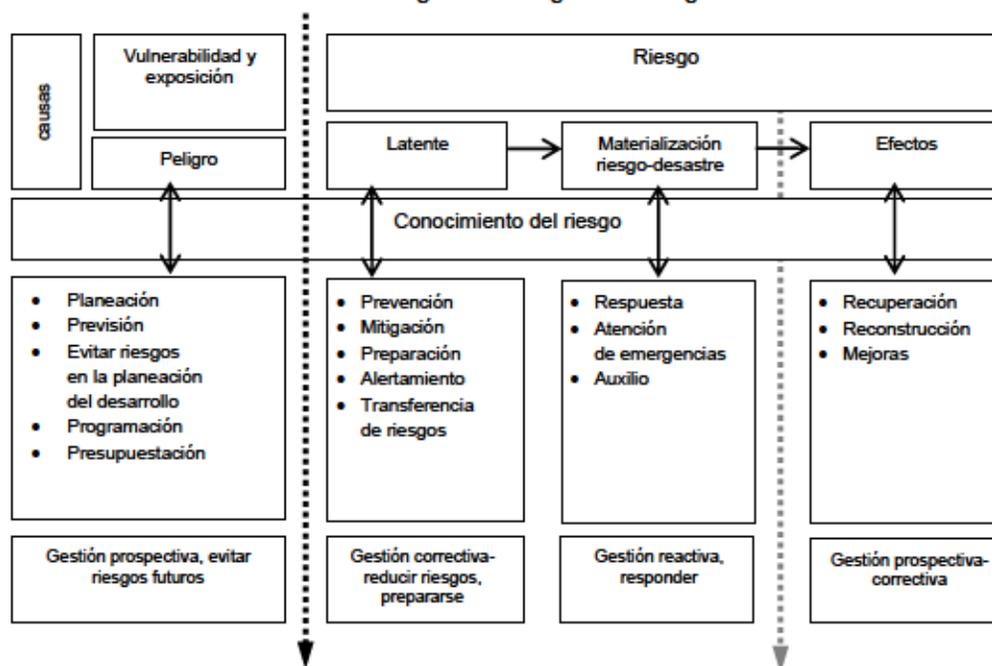
³⁸ Se entiende por vulnerabilidad, como las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas. EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

³⁹ Por amenaza/peligro se entiende un "evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar: i) pérdida de vidas o lesiones, ii) daños materiales, iii) grave perturbación de la vida social y económica o iv) degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)". EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

⁴⁰ Riesgo: La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

⁴¹ <http://www.eird.org/cdmah/>.

Diagrama 5
Modelo de gestión integral del riesgo



Fuente: Enrique Guevara, modificado de Pérez Ortega.

La premisa que no debe perderse de vista, es que en cada una de estas etapas, a mayor participación ciudadana y mejor organización, mejores resultados se obtendrán; por esto es que las políticas de un gobierno activo, abierto y transparente, que use modelos de difusión de la información de alto impacto y adecuados a los diversos segmentos de su población, entre los que contamos por supuesto con el uso de las TIC's, facilita enormemente y a múltiples niveles, esta tarea. Por ello, intentaremos hacer un recorrido de propuestas siguiendo esta misma lógica de la línea del tiempo en la GIRD, en el entendido de que sus límites de acción no necesariamente se constriñen a una sola de las etapas.

B. La protección civil y la tecnología

Información es poder, y en ello la actividad académica-científica es un soporte invaluable en este propósito, la de generar los más variados registros y bases de datos que lleven con detallada fidelidad la información que alimentará en algún momento en el futuro una toma de decisiones documentada. Son esa clase de bagajes, por ejemplo los levantados durante el siglo XX en los países de la región, tanto en materia sísmica como hidrometeorológica, y apoyado fuertemente por análisis hechos con mayor profundidad sobre los riesgos presentes en las geografías nacionales a través de esfuerzos tanto nacionales como internacionales, lo que en su conjunto ha dado posibilidad para maniobrar con las proyecciones, y modelar distintos escenarios respecto de aquellas amenazas más notables. Debe aclararse que la responsabilidad de proyectar y modelar, es individualmente para cada nación, no obstante, a través de acuerdos y tratados internacionales se ha logrado optimizar esfuerzos para construir herramientas tecnológicas y científicas de medición que sirven de base y que en forma posterior son utilizadas y complementadas de manera focalizada por cada país, conforme a sus capacidades, para realizar sus acciones de gobierno.

Consideramos que las acciones que se pueden vislumbrar en gobierno electrónico y abierto, específicamente en la gestión de los riesgos de desastre de manera integral, si no se concibe y es soportado por este instrumento, no es realizable. Lo explicamos.

1. Plataformas de información y modelaje del riesgo

Prácticamente cualquier tipo de sistema alrededor del mundo que tiene como objetivos centrales lograr la seguridad de las personas, sus posesiones, la infraestructura pública, el medio ambiente, etc. frente a las grandes amenazas, parte de un principio incuestionable: no hay gobierno, presupuesto o sector de la sociedad, que puedan manejar por sí solos las consecuencias negativas de la ocurrencia de la totalidad de eventos naturales de orden catastrófico. Es a partir de este axioma, que se construyen los sistemas de protección civil o sus similares alrededor del mundo: deben de consistir en la suma de los gobiernos de todos los niveles, y representados todos los sectores de la sociedad, y esto es un primer punto de contacto con el modelo de gobierno abierto, que tiene entre sus premisas “la participación y la colaboración ciudadana”. Pues bien, esta aparente ficción de macro estructura sólo es viable si existe antes un óptimo tránsito de información idónea, entre quienes la producen con los usuarios de la mismas, sea gobierno ó sociedad en uno u otro papel. Y es eso en esencia lo que aporta en principio el gobierno electrónico a este esfuerzo, por organizar las capacidades de todo un país a través de sus diferentes sectores, y luego de toda una región, para afrontar los retos a veces enormes que le presente la naturaleza.

Pero nadie puede remediar lo que no conoce, por ello la identificación de los riesgos sin duda es el primer paso para estar en posición de reducirlos. Para este propósito la ciencia y la tecnología contribuyen para lo que conocemos como los “atlas de riesgos⁴²”, que deben evolucionar genéricamente hacia una clara tendencia a ser sistemas de información geográfica dinámicos e integrales —y no mapas de peligros impresos como se concibieron originalmente— estos sistemas, deben contener las bases de datos que permitan el análisis y la simulación de escenarios, y que resulten ser la base para la toma de decisiones en las acciones del desarrollo.

Estos sistemas de información pueden construirse a diversas resoluciones, con información geoespacial y utilizar otras tecnologías que permitan una mayor resolución en el modelaje de escenarios. Por ejemplo la tecnología LIDAR⁴³ que es un sistema láser aerotransportado que combina elementos diseñados para la detección y medición de la superficie terrestre, y permite modelar en perspectiva tridimensional, ya que entre más precisa sea la información topográfica, mejores posibilidades de modelar escenarios reales como por ejemplo de inundación y por tanto de daños esperados, lo que no sólo orienta a los gobiernos para la administración en el uso del suelo o el desarrollo urbano, sino que brindaría a los ciudadanos la posibilidad de elegir, con conocimiento, donde colocaran su patrimonio y sus inversiones.

La subdivisión de capítulos para estos sistemas de información ofrece a los gobiernos variadas opciones para enriquecer una toma de decisiones en el caso de una situación de riesgo. Si los fenómenos no conocen fronteras, los desastres si lo hacen y ello en buena medida responde a qué tanto conocen sus riesgos en los diferentes países, y que acciones se pueden desprender a partir de ese conocimiento. Alcanzar un punto de partida común, como lo es la plataforma de análisis de riesgos compartidos, sin duda facilitaría la posibilidad de avanzar juntos en las siguientes etapas.

Hace algunos años en el marco del Plan Puebla-Panamá, y luego se fue transformando en el Proyecto Mesoamérica, impulsado por los países de esta región, se formularon propuestas encaminadas a constituir el Atlas Mesoamericano de Peligros y Riesgos hoy “Sistema Mesoamericano de Información Territorial” (SMIT) como puede apreciarse en los proyectos en ejecución sobre la gestión de riesgos en su sitio oficial⁴⁴ impulsándose así la generación y adopción de metodologías para la estandarización

⁴² Algunos ejemplos: México <http://www.atlasmesolideriesgos.gob.mx>; Guatemala, <http://www.sigmaga.com.gt>; Colombia, http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=213; Panamá, http://www.somaspa.org/noticias/Atlas_Ambiental.pdf; Perú, este año lanzo su convocatoria para el diseño del “Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNIGRD)” http://www.ongei.gob.pe/noticias/ongei_noticias_detalle.asp?pk_id_entidad=1878&pk_id_noticia=431.

⁴³ Véase ejemplo del uso LIDAR en análisis de riesgos en sitios como: <http://www.youtube.com/watch?v=DXbUX3LmJe4&feature=youtu.be> o bien, <http://www.yumpu.com/es/document/view/14768779/uso-de-la-tecnologia-lidar-para-la-evaluacion-de-riesgos-volcanicos>.

⁴⁴ <http://www.proyectomesoamerica.org>.

para facilitar la comunicación y tramitología entre los diferentes niveles de gobierno, en el procedimiento de emisión de declaratorias de emergencia y de desastre, así como para el acceso a los recursos que brinda el fondo, que si bien abierto a los usuarios institucionales por sector de todo el país, dispone aún del reto por abrirse a la consulta de la población en general.

El Banco Mundial realizó en 2012 un reseña sobre la operación del FONDEN, en el documento refiere como parte de las lecciones aprendidas: “lección 4: adoptar tecnologías de la información para un mejor desempeño y rendición de cuentas⁴⁵” y cito: “el uso innovador de tecnologías de la información puede incrementar la calidad y oportunidad de la información y flujos de información a través del sistema de GIR. De igual importancia es que puede incrementar la transparencia y control de recursos tanto para la prevención como para la reconstrucción post desastre. En el caso del FONDEN de México, el requisito de las imágenes fotográficas georeferenciadas ha ayudado a que el FONDEN registre y administre de manera eficiente sus recursos para la reconstrucción de infraestructura dañada. Además, el desarrollo del modelo de riesgo catastrófico probabilístico (R-FONDEN) tiene numerosas aplicaciones para mejorar la efectividad del sistema de GIR de México. Entre ellas una toma de decisiones informada sobre el diseño de la estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres y aseguramiento del FONDEN, y el mapeo de riesgos para su visualización y creciente sentido de apropiación del riesgo de desastres”. Y añade: “los gobiernos que invierten en sistemas tecnológicos de información y evaluación de riesgos se beneficiarán en el largo plazo con la reducción de costos y el incremento de la efectividad de su sistema de GIR; los responsables de formular políticas públicas también pueden aprovechar estas herramientas para mejorar la comunicación con los ciudadanos en cuanto a los beneficios que trae consigo la inversión ex ante en la reducción del riesgo de desastres y la aplicación de fondos para la reconstrucción post desastre”.

En el caso del FOPREDEN (artículo 22) va más allá, pues obliga a que el solicitante de recursos para los proyectos para la prevención de desastres se comprometan a publicar en la página web institucional, el proyecto integral para su difusión, asimismo se obliga a publicar sus resultados.

El reto para los países es que se pueden considerar, posibilidades para cada una de las etapas de la GIRD a partir de estos sistemas de información que ofrecen por su propia naturaleza múltiples espacios de oportunidad.

3. El conocimiento a través de la formación y capacitación, pilar de la eficacia en la cooperación

Otra vertiente muy importante de la etapa preventiva de los riesgos, se encuentra en la generación de conocimiento y cultura de la gestión de los riesgos de desastres en autoridades y ciudadanos. Quizá el mayor espacio de oportunidad para desarrollar estrategias comunes a compartir en Latinoamérica, ya que el conocimiento técnico de los fenómenos y su evolución frente al cambio climático, el desarrollo de métodos y procedimientos de intervención, las caracterizaciones y los modelos de socialización de las medidas preventivas y la generación de una cultura de autoprotección, pueden resultar comunes frente a una comunidad que en buena medida comparte riesgos, lengua, costumbres, creencias y cultura, y lo haría abatiendo importantes costos. Dicho propósito ha inspirado la creación de diversas organizaciones regionales, a manera de ejemplo citamos algunas de ellas:

a) Mecanismos de cooperación

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central⁴⁶ (CEPREDENAC), organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como Secretaría Especializada, que agrupa a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y, más recientemente a Belice y a República Dominicana. Que ha sido creado por leyes nacionales en los países de Centroamérica, con el mandato de promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres y que promueve y coordina la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y

⁴⁵ http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf.

⁴⁶ http://www.sica.int/cepredenac/conozca_sobre.aspx.

asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres. Asimismo, sistematiza y registra la información relativa en forma dinámica, interactiva y accesible, a nivel regional. Y no obstante ese centro manifiesta en su página institucional que “las acciones realizadas bajo la PCGRD se basan en los principios de... transparencia y participación...”. En este punto hay que ser prudentes, pues las francas asimetrías entre los postulados del MAH y sus marcos normativos de la GIRD, aun dejan mucho que desear en relación a estos principios fundamentales de los gobiernos digitales y abiertos, y su aplicación concreta en sus regímenes internos.

Otro ejemplo de intento por coordinar de manera regional políticas, estrategias y planes, en atención de desastres, lo es el Comité Andino para la Prevención de Desastres (CAPRADE⁴⁷), generado por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; se creó en el año 2002, con la finalidad de contribuir a la reducción del riesgo de desastres que puedan producirse en el territorio de la Sub Región Andina, a través de la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia este comité organiza su quehacer en 5 llamados ejes temáticos, entre los que sobresale el eje 3: promoción de la educación, la comunicación y la participación, orientado en términos generales a mejorar los niveles de concientización, conocimiento y la participación en la gestión del riesgo, poniendo énfasis en fortalecer la capacidad de los distintos actores y sectores institucionales y sociales para participar activamente en los procesos de gestión del riesgo.

Por otra parte, la Asociación de los Estados del Caribe⁴⁸ (AEC), que dispone igualmente de un apartado especial para la atención de desastres y que formula esquemas de organización entre los 25 países miembros de esa región y 4 más que son asociados. Los objetivos de la AEC están contenidos en el convenio constitutivo y se basan en el fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son en la actualidad el comercio, el transporte, el turismo sustentable y las amenazas de origen natural.

Existen más organizaciones en la región y no menos importantes que han ido creando o ampliando su marco de colaboración en las fases de la GIRD con el propósito de contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres de origen natural y antrópico, como la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED⁴⁹, que fue creada en 1992 en Costa Rica, por un grupo multidisciplinario de investigadores que de una manera distinta comenzaron a entender y analizar los desastres, sentando las bases de lo que actualmente se conoce como la gestión del riesgo y que hoy agrupa un importante número de miembros en la región. El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA⁵⁰) es otro ejemplo, pues promueve la cooperación económica y técnica así como la colaboración efectiva entre sus Estados miembros, y en donde los desastres y la GIRD no son excepción. Un ejemplo más lo es la Red Latinoamericana de Centros de Información de Riesgo de Desastre (RELACIGER) la que se constituye como una red colaborativa de instituciones latinoamericanas que proporciona gratuitamente información sobre una variedad de temas en gestión del riesgo y desastres. La información disponible es de utilidad para profesionales de primera respuesta o especializados en gestión de desastres y gestores de información en el tema de desastres, salud, y afines, entre otros. Vale decir que algunos centros de información participantes, también proporcionan información y servicios para el público en general.

Finalmente, existen otros esquemas de cooperación internacional con el mismo propósito; Japón y España, a través de sus agencias de cooperación internacional, entre otros países han desarrollado esquemas de financiamiento para la generación de conocimiento en los países de Latinoamérica, estableciendo modelos de cooperación con centros técnicamente competentes para “tropicalizar” la información, con resultados muy alentadores. Por ello, no fue descabellado proponer la generación de una escuela digital que rompa fronteras, con valor educativo y curricular y que permita incrementar las

⁴⁷ http://www.caprade.org/caprade/index.php?option=com_content&view=article&id=9.

⁴⁸ <http://www.eird.org/cd/acs/Espanol/SobreAEC.pdf>.

⁴⁹ <http://www.desenredando.org>.

⁵⁰ <http://www.sela.org>.

capacidades de los países de la región, que reduzca significativamente los costos, y que comparta el conocimiento pero también los procesos estandarizados de certificación de competencias comunes, idea que no ha prosperado aún pero que facilitaría sin duda la cooperación técnica y operativa en las diversas fases de la gestión de riesgos de desastre en la región.

b) Una ciudadanía informada y empoderada

El papel que los ciudadanos juegan para la reducción de riesgos, es fundamental. Son los ciudadanos quienes eligen conforme a sus posibilidades donde y como construir o comprar sus habitaciones, como producir sus actividades y procurar sus medios de vida, que consumen y como hacen uso de los recursos naturales y tecnológicos, además definen como colocar sus inversiones. En pocas palabras, son los ciudadanos el objeto de cualquier política pública, y deben ser proveídos de las herramientas para la adopción del objetivo marcado.

Por ello el MAH promueve facilitar al final de cuentas, al ciudadano promedio, tanto la información sobre los riesgos que le rodean, como las diferentes posibilidades existentes para reducirlo, incluyendo desde luego los medios para convertir esa comunicación en una de dos vías, de tal manera que los ciudadanos individualmente u organizados puedan opinar y contribuir para la definición de las medidas o estrategias más convenientes.

La participación de la ciudadanía de todos los países en cursos, diplomados, seminarios, talleres, foros e incluso la posibilidad de obtener títulos o grados académicos diversos, podría ser otra manera de servirse de las bondades de la red, en una plataforma educativa común que ayudaría a romper fronteras y barreras entre las naciones.

De igual forma la creación de portales de difusión especializada, incluso por fenómeno, podría generar información útil para impulsar la GIRD y las estrategias de gobierno digital en América Latina retroalimentándose y beneficiándose del producto generado entre los países.

Imagen 2
Mis avisos



Fuente: www.sismos.gob.mx.

A manera de ejemplo, El gobierno mexicano generó el sitio www.sismos.gob.mx que dispone de materiales perfectamente utilizables para beneficio de otras zonas sísmicas en América. Este tipo de desarrollos podrían ampliarse hacia otros fenómenos. Debe destacarse que en este sitio se encuentra accesible una aplicación de telefonía celular llamado “MisAvisos”, de descarga gratuita, y que permite

notificar tras la selección de 4 íconos el estado individual del portador a sus familiares y amigos elegidos a través de redes sociales, disminuyendo así la saturación de las líneas de telefonía durante el post sismo o bien durante una emergencia, cualquiera que esta sea. Además dispone de un botón de SOS que automáticamente envía una alerta con tu geolocalización a todos tus contactos. Ciertamente, siempre y cuando las redes de internet se mantengan en pie. Este desarrollo utilizable por cualquiera que tenga teléfono celular lo llevaron a cabo jóvenes ingenieros egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México, como aporte socialmente responsable de su organización (UNAM Mobile)⁵¹ al Sistema Nacional de Protección Civil.

En este mismo orden de ideas, la Agencia Federal de Manejo de Emergencias de los Estados Unidos de América (FEMA), generó en su sitio web, con la APP “Reportero de Desastres” que permite a los usuarios enviar imágenes relacionadas con una emergencia y que son compartidas en su página. Instrumentos de esta naturaleza seguramente se encuentran disponibles en otros países, y son susceptibles de compartirse ya que resultarían útiles si se colocan bajo una difusión adecuada en toda la región con el propósito de abrir las comunicaciones a la población y disponer de información crítica durante el escenario de un desastre que facilite la ayuda.

Uno de los grandes retos es construir una nueva cultura de autoprotección en las generaciones venideras, particularmente porque los escenarios de riesgo no prometen disminuir al corto plazo. Los niños y los jóvenes de este siglo disponen del uso de tecnologías de una manera muy distinta a las generaciones pasadas. Por ello la creación de herramientas de aprendizaje lúdico podría resultar una buena estrategia para producir un cambio substancial. Hemos sido testigos de toda clase de juegos digitales, muchos de ellos promotores incluso de la violencia, sin embargo resulta claro que representa una opción con amplios horizontes de éxito para transferir conocimiento sobre los riesgos, baste mencionar los fantásticos escenarios que pudieran ser representados en esos formatos de juego para educar y orientar a los niños y jóvenes respecto que hacer o no en casos de emergencia o desastre, e incluso de inducir su participación hacia grupos voluntarios, de rescate o de bomberos por ejemplo, arrebatándolos así de la delincuencia organizada, de los grupo armados, o de las pandillas, y que brindan la adrenalina tan buscada por los jóvenes pero en un sentido positivo. La Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres de la ONU (EIRD) ya encamina esfuerzos en este sentido. Esta organización generó juegos disponibles en la red y que facilitan conocimiento principalmente para la planeación en la gestión de riesgos de desastres⁵².

Por otra parte, aun cuando avancemos en la reducción de los riesgos, es indudable que los desastres seguirán ocurriendo. Por eso la fase de preparación, ofrece igualmente un grande oportunidad para generar proyectos de colaboración transnacionales.

4. Sistemas de monitoreo y alertamiento

Los sistemas de monitoreo de fenómenos y de alerta temprana, han logrado internacionalizarse en mayor medida y ya rinden grandes frutos al mundo, ejemplo de ello lo son el Centro Nacional de Huracanes⁵³ en Miami, o el Centro de Alerta de Tsunamis del Pacífico⁵⁴, que generan información técnica muy útil para todos los países latinoamericanos, los que están mejor organizados a través de la Organización Meteorológica Mundial (OMM)⁵⁵. La información que producen estos centros es bajada por los diversos países, quienes deben a su vez permearla a través de sus mecanismos de alertamiento a la población una vez que han medido los riesgos que el fenómeno les estará provocando.

No obstante, ya hay esfuerzos por desarrollar sistemas de alerta intermedios como el de Centro América (SATCA), que produce información para alertamientos públicos en esa región, y que son claros ejemplos de cómo el compartir los datos técnicos de los diferentes sistemas o servicios de monitoreo ya

⁵¹ <http://unam.mobi/proyectos/mis-avisos>.

⁵² <http://www.stopdisastersgame.org/es/home.html>.

⁵³ <http://www.nhc.noaa.gov/>.

⁵⁴ <http://ptwc.weather.gov/>.

⁵⁵ http://www.wmo.int/pages/index_es.html.

sean meteorológicos, sísmicos, de tsunamis, volcánicos, etc., resulta indispensable, particularmente entre países vecinos para eficientar las alertas.

Vale decir que la comunicación de las alertas a la población —propósito principal pero que es el último eslabón de la cadena— sigue siendo en buena medida condicionada al acceso de los medios de comunicación masiva, no obstante a que la industria de la tecnología ya a puesto a disposición en el mercado otros sistemas de comunicación más directa a la población a través de la telefonía celular y fija para la emisión de alertamientos directos al usuario, herramientas que para muchos países aún no es accesible por sus altos costos de implementación, pero que estamos ciertos es de alta eficacia.

Un ejemplo contrario a lo aquí sostenido, sería el *National Weather Service* de los Estados Unidos, el que dispone de una impresionante red de detección de tomados, cuyo monitoreo permanente es público en la red, no obstante, las celdas que son visibles en las zonas geográficas de ese país, se cortan justo en la frontera con México. Pero igual ocurre de México a Guatemala con el monitoreo meteorológico, y otros casos más, y esto definitivamente no debe ocurrir entre países vecinos y amigos, si las señales de monitoreo de un país permiten ampliar el monitoreo del país vecino, y con ello se da mayor eficacia a los sistemas de alerta, sin duda debían ser abiertas a pesar de las implicaciones con las soberanías nacionales.

Los tsunamis o maremotos son otro escenario de oportunidad para mayor cooperación, porque dependiendo de la zona del epicentro, se generará un desplazamiento del oleaje cuyo monitoreo y publicidad individual le resulta de suma utilidad a los demás países expuestos. Por ejemplo, un sismo fuerte en Hawai podría producir alerta de tsunami para la costa centro-sur del pacífico americano alertado por Centro de Alerta de Tsunamis del Pacífico⁵⁶, pero el que México provea las lecturas de sus mareógrafos, y el resultado de los modelos de comportamiento en sus costas, en tiempo real y en la red, le permitiría a Guatemala, en lo inmediato, seguido de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú y Chile adoptar mejores decisiones frente al escenario que se esté presentando, igualmente en sentido inverso si la zona epicentral lo fuera, por ejemplo, Chile.

Modelos desarrollados como el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT CT)⁵⁷ en México, deben ser compartidos. Este sistema detona según las fases de acercamiento ó alejamiento de un ciclón, la semaforización del peligro en cinco niveles distintos y con ello se activa para cada nivel procedimientos y protocolos preestablecidos para las autoridades y la población, son herramientas tecnológicas que aún ofrecen retos a superar pero que son susceptibles de ser compartidas e implementadas en toda la región.

5. Herramientas útiles para la administración de emergencias

Ocurrido un desastre, particularmente si éste supera la capacidad de un país, la organización de la información para brindar o solicitar ayuda humanitaria o la cooperación técnica resultaría indispensable. Existen varios sistemas de control de esta información, ejemplos de ello lo son los inventarios de suministros de ayuda humanitaria, del sistema SUMA⁵⁸ de la Organización Panamericana de la Salud, el que se constituye en una buena herramienta para controlar la oferta de la ayuda, el trayecto de mercancías e inventario en almacenes, que si bien se generó para insumos de salud, es aplicable y útil para otros tipos de materiales. Un ejemplo más es el Sistema de Vinculación y Respuesta (SVRES), en México, diseñado para el control de información multi-institucional durante la emergencia, facilitando el manejo integrado de la información de las fuerzas de tarea que participan en administración de la misma. Similar aunque más robusto es el sistema “Web EOC⁵⁹”, que utilizan los servicios de emergencia de los Estados Unidos para administración de situaciones de crisis e incidentes, incluyendo los desastres.

⁵⁶ <http://ptwc.weather.gov/>.

⁵⁷ www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/.../siatct.pdf

⁵⁸ <http://www.disaster-info.net/SUMA>.

⁵⁹ <http://www.esi911.com/esi/>.

Durante la emergencia, uno de los grandes retos para todos los países, es garantizar que la distribución de alimentos, materiales de cobijo y apoyos en general, ocurra con equidad para la población damnificada. El desarrollo de herramientas de planeación para la distribución, rastreo y asignación de suministros, así como el inventario y control de damnificados reales, entre otros, podrían resultar en un excelente espacio de oportunidad para compartir entre los gobiernos que dispongan de buenas prácticas. Además, permitiría transparentar el uso de los suministros a través de la sociedad fungiendo como contraloría social.

Durante las inundaciones de Tabasco, México en 2007, unos de los problemas sociales más complejos a que nos enfrentamos fue la localización de personas. El desplazamiento de un albergue a otro en búsqueda de sus familiares produjo no sólo el descontrol en la entrega de suministros (por ejemplo, las colchonetas y cobijas asignadas en cada albergue) sino el caos social que generaba la incertidumbre provocada en una población albergada de más de 400 mil personas, duplicando de manera innecesaria el trabajo de búsqueda y rescate para las fuerzas de tarea. Esta situación se hubiera solventado con el uso de sistemas e instrumentos prediseñados que permitieran lecturas de códigos de barras en productos, *chips* o códigos en pulseras de identificación de los damnificados, un sistema en línea de controles en los albergues —que improvisadamente se intentó implementar con la cooperación del *call center* que dispuso la Compañía Telefónica Telmex— medidas que permiten disminuir la incertidumbre y el desasosiego de tantas persona y que brindan control y transparencia en la administración de la emergencia que se enfrenta a la “industria del desastre”.

Posteriormente nació una buena herramienta para la búsqueda de personas en línea, el “Person Finder⁶⁰” que fue utilizado en los sismos de Haití y Japón en 2010, o en las inundaciones de Acapulco México en 2013 y en otros desastres en el mundo más recientes, y que puede ser de mucha utilidad para localizar personas desaparecidas, particularmente en cooperación para la comunidad turística internacional, ya que los interesados pueden consultar los nombres de amigos o familiares registrados en el sistema diseñado por Google. Claro, siempre y cuando los voluntarios o las instituciones *in situ* dispongan de la información, lo alimenten y cuenten con el servicio de internet.

Por otra parte, es bien sabido que entre los efectos de los desastres se encuentra la migración de personas, que se desplazan buscando mejores condiciones de seguridad y sobrevivencia, y si el estado de emergencia se extiende a una zona territorial más amplia, la incertidumbre sobre el bienestar de las mismas puede incrementarse considerablemente, de tal modo que las naciones pueden y deben colaborar en la localización de personas desplazadas. Por ello, los sistemas de control migratorio de Latinoamérica pudieran colaborar ampliamente en este sentido.

6. Sistemas para facilitar la reconstrucción

Planear la reconstrucción es otro de los grandes retos cuando los desastres suceden. Delimitar las zonas de afectación, inventariar las obras y acciones necesarias, y cuantificar los daños para la posterior programación de recursos y su priorización, requiere de utilizar lo mejor que la tecnología ofrezca. Imágenes satelitales y de radar, vuelos de reconocimiento y fotometría son de alta utilidad para la delimitación de zonas afectadas en inundaciones o sismos⁶¹ y que pueden ser objeto de cooperación entre países cuando se activa la Carta Internacional de Desastres⁶¹ o la cooperación pactada entre los países.

La reconstrucción puede disponer de sistemas de información como el “E-Fonden” mexicano, que permite desplegar fuerzas de tarea multisectoriales para la evaluación y geolocalización de la infraestructura dañada, así como la cuantificación y control de obras y recursos en forma posterior el que interactúa con el sistema “Fonden en Línea,” del que ya nos hemos referido con antelación, así como con el denominado sistema “R-Fonden” que dispone del inventario de la principal infraestructura pública y la vivienda en el país, permitiendo establecer índices paramétricos para la estimación de daños indispensable para una óptima colocación de instrumentos de transferencia del riesgo, todos ellos

⁶⁰ <https://google.org/personfinder/global/home.html>.

⁶¹ La Carta Internacional emerge de un acuerdo internacional entre agencias espaciales para proveer un sistema unificado de adquisición y envío de datos de origen espacial en el caso de emergencias causadas por desastres naturales o de origen antrópico por intermedio de usuarios autorizados. <http://www.disasterscharter.org>.

sistemas de punta que pueden ser objeto de cooperación entre países en el intercambio de tecnologías dado que la mayoría de ellos no disponen de estos instrumentos.

Imagen 3
Pantalla del sistema R-Fonden en México



Fuente: Coordinación Nacional de Protección Civil, México.

Desde otra perspectiva pero relacionada también con los daños se encuentra el sistema “DesInventar” (Sistema de Inventario de los Efectos de Desastres) de la Organización Osso⁶², con sede en Colombia, en cooperación con otras organizaciones no menores, que desde la red concentra un importante inventario de efectos producidos por desastres en Latinoamérica, información que sube una vez que cada país ha concluido sus estudios de impacto socio económico de los desastres, y que es un esfuerzo digno de fortalecerse con el propósito de facilitar la investigación en la materia.

C. Otro tipo de desastres: los antropogénicos

No podemos omitir aun cuando no son objeto de este artículo, los desastres antropogénicos, los que son más complejos de abordar en una cooperación transnacional, pues suelen traer fuertes componentes de responsabilidad civil, ya que muchos de ellos son producto de la cultura, la situación socio económica que producen los propios y muy particulares conflictos sociales y políticos en cada nación. Son fenómenos que encuentran su origen en la acción humana, y que puede encontrarse grandes espacios de cooperación indispensable entre las naciones, aun cuando algunos de los contenidos compartidos se clasifican como de seguridad nacional. Pero quizá un buen espacio para ampliar la cooperación entre los países de la región, particularmente por los desplazamientos de mercancías, combustibles y otras sustancias químicas que van principalmente del sur al norte del continente americano, son los accidentes aéreos, marítimos o terrestres, que generalmente producen propiamente más emergencias que desastres (depende de las dimensiones) pero que en suma generan grandes pérdidas humanas y materiales en toda la región.

⁶² La Corporación OSSO es una organización sin ánimo de lucro y de beneficio público (Resolución No. 17-A del 29 de febrero de 1996 del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA del Municipio de Cali), dedicada a "promover, apoyar y ejecutar investigaciones científicas, difusión y extensión de conocimientos, apropiación y desarrollo de metodologías y de tecnologías así como actividades afines, en los campos de la dinámica de la tierra sólida, de la hidrosfera y de la atmósfera, y de sus interacciones con la Sociedad". Su principal actividad es el apoyo del grupo de investigación Observatorio Sismológico del Suroccidente-OSSO. <http://rimd.org/organizacion.php?id=541>.

Pensemos que pudiese existir un sistema compartido en la región, que permita visualizar a una determinada distancia previa a la salida-ingreso de un país a otro, señales de geo-posicionamiento (GPS) del transporte, particularmente de las consideradas sustancias peligrosas para la población, o bien las clasificadas dentro de las normas internacionales como de alto control por ser utilizables en la construcción de armas de destrucción masiva. Finalmente, muchas de las aseguradoras y las propias empresas transportistas ya han emprendido acciones en la contratación de este tipo de servicios. El gobierno norteamericano también ha establecido regulaciones para el transporte que ingresa a su territorio en tal sentido, de tal modo que se podría articular un buen esquema de cooperación ente las naciones, para fomentar la planeación hacia el incremento en los índices de seguridad de las poblaciones por donde se transita, particularmente en el ferroviario y el terrestre, abonando así a un incremento significativo de la seguridad de poblaciones.

Otro tipo de fenómenos perturbadores que producen escenarios de desastres transfronterizos y que recientemente se tuvo la oportunidad de probar algunos protocolos regionales bajo el liderazgo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁶³, e internacionales con la Organización Mundial de la Salud (OMS), dada la presencia del virus H1N1 que se convirtió en una pandemia, son los clasificados como fenómenos sanitario-ecológicos: un agente perturbador que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Como se dijo antes, entre ellos encontramos las epidemias o plagas que constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos; y cuya información es indispensable particularmente en las zonas fronterizas, para actuar en consecuencia frente a los riesgos de expansión.

Vale decir que el sector salud de manera general en la región, muestra buenos avances en el intercambio de información, dado los convenios y tratados internacionales que les vinculan. No obstante, aún falta mucho más por compartir, particularmente a la ciudadanía que se ve afectada.

Por otra parte, ya abordado el tema de la salud tan estrechamente vinculada a la Protección Civil, la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastre de la ONU, en colaboración con la OMS, emprendió desde 2005 sendas acciones para implementar el Programa Hospital Seguro frente a los desastres. Cada nación generó métodos en su implementación aun cuando la OPS impulsó la generación adaptada de un modelo para la región. México⁶⁴, ha constituido desde entonces una serie de acciones lideradas por las autoridades de Protección Civil y con la participación de los gobiernos locales y una serie de instituciones privadas vinculadas al sector salud y al universitario, entre esas acciones ubicamos la constitución de una vasta red de evaluadores quienes han sido capacitados en la metodología regional y cuyos cursos se realizan vía internet (con una duración de 80 horas) con un posterior proceso presencial de certificación y acreditación. Fue una sorpresa que entre el alumnado se encontraron ciudadanos de otras naciones de Centro y Sudamérica, por lo cual se considera que esta es otra de las vertientes en las cuales se pueden cooperar los países para fortalecer su infraestructura sanitaria frente a los riesgos de desastre, así como generar nuevas líneas de trabajo como el correspondiente a la seguridad en la infraestructura educativa.

Los desastres, como consecuencia lógica de la búsqueda permanente del hombre en pos de su destino y desarrollo, y en interacción con el entorno que se ha construido y, principalmente de la naturaleza que le rodea, son en muchas ocasiones imposibles de evitar o de anticiparseles con un lapso mayor a pocos segundos, como sucede generalmente con los de origen sísmico. Sin embargo, el hombre con base en su experiencia y conocimiento, tiene la opción de ubicar e identificar riesgos que en mayor o menor medida, representan en un futuro incierto la probable ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos, que por la forma en que se presentan, abren la oportunidad de realizar acciones con el fin de eliminarlos o reducirlos y, cuando eso no es posible, de manejar en ciertos grados sus consecuencias.

⁶³ <http://www.paho.org/fep/index.php?lang=es>.

⁶⁴ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/59/2/images/gpphs.pdf>.

Es entonces la reducción de riesgos una acción que debe ser universal, evitando los esfuerzos aislados y privilegiando siempre sin escatimar, la cooperación y el intercambio de información entre las naciones, así como el uso de las tecnologías más avanzadas en provecho del fin último de cualquier acción enfocado en la GIRD, que es proteger la vida, salud e integridad de los seres humanos así como sus medios de vida.

La participación de la sociedad es indispensable para generar esta reducción de los riesgos que han sido y siguen siendo en buena medida construidos socialmente.

El Marco de Acción de Hyogo, que ha logrado unificar las metas, objetivos, prioridades y acciones de todos los países en torno a la gestión de riesgos de desastre, concede una gran importancia a una interacción viva y permanente entre sus actores, principalmente la que se da entre los gobiernos y la sociedad; para lo cual, promueve la aplicación de las tecnologías más avanzadas de información y comunicación, así como todas aquellas que facilitan cada una de las fases de la GIRD.

Una conclusión evidente, tiene que ver con el hecho que el gobierno de una nación que espera integrarse en el MAH, podrá hacerlo con mayor éxito si ha logrado abrazar los principios de un gobierno digital y de un gobierno abierto, extendiendo amplias garantías para la participación de la sociedad en los procesos de generación de políticas y medidas alrededor de la GIRD, y a partir de plataformas tecnológicas que así lo faciliten.

Igualmente, se valoran las ventajas que las TICs obsequian a los esfuerzos de los países por aliarse y cooperar en torno a los objetivos que les son comunes, como lo son vencer los retos que representan los riesgos de desastre. Y en este punto, se destacan la amplias avenidas de convergencia y puntos de coincidencia, entre los países de América Latina y el Caribe, para continuar con los proyectos de colaboración en torno a las prioridades del MAH; así como desarrollar nuevas formas de cooperación aprovechando el permanente desarrollo tecnológico de los países y el relativo al crecimiento de sus gobiernos en asignaturas como la de transparencia, participación ciudadana, servicios y gestiones públicas digitales, mecanismos de opinión, simplificación administrativa, entre otras que caracterizan las políticas del “buen gobierno”.

La caracterización de nuestras amenazas y vulnerabilidades y los métodos para el análisis en la interacción de esas con los recursos disponibles; los reportes de actividades alto riesgo y clasificación de sustancias peligrosas por país; la cooperación para el alertamiento temprano, la generación de cultura y capacidades; el desarrollo de sistemas de intercomunicación así como la formulación de planes regionales y la realización de simulacros para escenarios compartidos, así como los la atención de emergencias y procesos de reconstrucción, son espacios de oportunidad que América latina y el Caribe pueden profundizar aún más y eficientar, utilizando herramientas tecnológicas acompañadas de fuertes dosis de voluntad para disponer de políticas de gobierno electrónico, abierto y transparente que colaboren a la disminución efectiva de los riesgos de desastre.

Este texto si acaso es un recuento limitado de posibilidades para beneficiarse de una plataforma como la que ofrece el gobierno electrónico, sobre todo cuando logra trascender más allá de las fronteras y se convierte en un mecanismo de cooperación y un ejemplo de sinergia. Un recuento que incluso pudo haber sido omiso respecto de otros ejemplos evidentes de sus amplios beneficios y utilidades, sin embargo se puede concluir a pesar de su cortedad, que el panorama que ofrece resulta vastísimo respecto de un universo de la gestión del riesgo de desastre que está urgido de establecer vínculos eficientes para transmitir ideas y compartir conocimiento entre todos actores interesados en la seguridad de las personas y en el desarrollo de capacidades, resistencia y resiliencia de las naciones, para enfrentar desastres cada vez más recurrentes y cada vez más destructivos.

IV. Gobierno abierto y seguridad pública

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*⁶⁵

En la actualidad varios países de América Latina enfrentan una aguda crisis de inseguridad, caracterizada por la proliferación de grupos criminales e insuficiencias crónicas en las instituciones de seguridad. En algunos casos, estas crisis han trascendido el ámbito de la seguridad pública y han impactado negativamente en la legitimidad frente a la ciudadanía y la gobernabilidad. Esta situación es particularmente grave en los países que padecieron regímenes autoritarios y en la fase de transición hacia la democracia han sido incapaces de contener el deterioro de la seguridad.

En este contexto, una herramienta eficaz para fortalecer las instituciones de seguridad y mejorar los vínculos con la ciudadanía es el gobierno abierto. No obstante, el uso de tal herramienta enfrenta algunos obstáculos. La seguridad pública ha sido uno de los ámbitos de la administración pública más reacios a adoptar la transparencia como una práctica cotidiana. Esta resistencia se exagera cuando el estado enfrenta crisis de inseguridad; pues por un lado, entre más severas son las amenazas al estado, mayores son sus incentivos para ocultar información, y por el otro, mayor es la necesidad de la sociedad de informarse para prevenir riesgos.

Debido a lo anterior, uno de los temas pendientes de la agenda latinoamericana en materia de transparencia y acceso a la información pública es la promoción y la consolidación de las iniciativas de gobierno abierto en los sectores de seguridad; sobre todo porque mediante el uso de las nuevas tecnologías no sólo se previenen, mitigan o contienen riesgos a nivel regional, sino que también se generan nuevos espacios de interacción entre autoridades y sociedad civil.

En el presente capítulo se describe el debate actual en torno al papel que el gobierno abierto debe desempeñar en el fortalecimiento de la seguridad pública en la región. Para ello, en una primera sección se presenta el marco conceptual, en donde explica que el concepto de gobierno abierto surge como una respuesta a la extrema secrecía en el sector seguridad a nivel mundial. En la segunda sección se exploran algunos ámbitos en los cuales el gobierno abierto puede tener un impacto positivo en términos de seguridad pública y gobernabilidad. Finalmente, en la tercera sección se presenta una serie de problemas

⁶⁵ Socio, Lantia Consultores, Ph.D. Political Science, especialista en política de seguridad; transparencia y acceso a la información; profesionalización de la administración pública. Agradezco el valioso apoyo que me brindó Roberto Arnaud para la redacción de este texto.

de seguridad pública que enfrentan los países latinoamericanos y que pueden ser combatidos mediante la aplicación de iniciativas transfronterizas de gobierno abierto.

A. Marco conceptual

1. Origen del término

El concepto de gobierno abierto surgió en la década de los cincuentas como una respuesta para contrarrestar la opacidad con la que se conducían los gobiernos en un contexto de alta inseguridad, como fue la posguerra y el inicio de la guerra fría. Sin embargo, durante varios años esta demanda se circunscribió a círculos académicos y medios especializados, y no logró concretarse como una demanda de sectores amplios de la población.

En Europa, el primer país en aprobar una legislación sobre gobierno abierto fue Finlandia en 1951. La ley finlandesa, titulada “Ley sobre la Apertura de Documentos Públicos”, estableció que todos los registros y documentos en posesión de un funcionario del Estado estaban abiertos al público⁶⁶. En Estados Unidos, la primera “Ley de Libertad de Información” (*Freedom of Information Act*) se promulgó en 1966. En el resto de Europa no fue sino hasta la década de los setentas que se aprobaron leyes similares en Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978) y Países Bajos (1978). Sorprendentemente, las leyes de libertad de información de democracias consolidadas como Reino Unido y Alemania fueron aprobadas hasta 2000 y 2005, respectivamente.

En América Latina, Colombia es sin duda el país pionero en la materia. En 1888 entró en vigor el “Código de Organización Política y Municipal de Colombia”, el cual otorgaba a la ciudadanía el derecho a solicitar documentos públicos a organismos gubernamentales salvo que alguna ley dispusiera lo contrario. De ahí, no fue hasta la vuelta del siglo XXI que tuvo lugar una oleada de leyes de transparencia en nuestra región: México, Panamá y Perú aprobaron sus leyes de acceso a la información en 2000; Argentina en 2003; República Dominicana y Ecuador en 2004; Honduras en 2006; Nicaragua en 2007; Chile, Guatemala y Uruguay en 2008; y Brasil y El Salvador hasta 2011⁶⁷. Es importante subrayar que en estos documentos no se define el término de gobierno abierto de manera explícita, sino que se incluye la idea de que el gobierno debe estar abierto al escrutinio público, y que para facilitar este ejercicio la ciudadanía tiene el derecho de acceder a la información que produce el gobierno.

2. El concepto moderno de gobierno abierto

El concepto actual de gobierno abierto consta de tres pilares, los cuales trazan la ruta que los diferentes gobiernos deben seguir para convertirse en auténticos gobiernos abiertos⁶⁸. El primer pilar es la transparencia, que significa que la información gubernamental está disponible para el público. Prácticas comunes de transparencia en el sector seguridad son el desarrollo de portales de acceso a la información de las agencias de seguridad e inteligencia y la publicación proactiva de información desclasificada.

El segundo pilar del gobierno abierto es la participación ciudadana, que implica que la ciudadanía puede participar directamente en los procesos de desarrollo e implementación de las políticas públicas. Ejemplos de iniciativas de participación ciudadana en seguridad pública son los servicios de gobierno electrónico (*e-government*) para reportar incidentes, y los mecanismos de consulta pública para diseñar operativos de seguridad y vigilancia.

El último pilar es la rendición de cuentas, el cual se expresa mediante la existencia de reglas y mecanismos que permiten a la ciudadanía exigir a los servidores públicos explicaciones sobre el ejercicio de gobierno. Los mecanismos institucionales anticorrupción y de profesionalización policial son ejemplos de políticas de rendición de cuentas en seguridad pública.

⁶⁶ LegislatiOnLine, *Finland-Access to Information and Data Protection*. Disponible en <http://goo.gl/tGiK5y>, consultado el 12 de septiembre de 2013.

⁶⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2008. *Para Entender la Transparencia*. Nostra Ediciones: México. 92 pp.

⁶⁸ Open Government Standards. *Transparency, Participation and Accountability*. Disponible en <http://www.opengovstandards.org/#open>, consultado el 12 de septiembre de 2013.

B. El impacto del gobierno abierto en la seguridad pública y la democracia

El gobierno abierto y la seguridad pública son dos ámbitos estrechamente vinculados. Como lo muestra el origen de la frase misma de gobierno abierto —e innumerables ejemplos a nivel mundial—, una de las primeras víctimas de la inseguridad pública es la transparencia. Varios países latinoamericanos en la actualidad atraviesan por crisis de inseguridad y violencia, las cuales han impactado negativamente en las políticas de acceso a la información. Como consecuencia, estas restricciones han amplificado los riesgos asociados con la corrupción, y se ha debilitado la confianza de la ciudadanía en las instituciones de gobierno y en la democracia⁶⁹.

La seguridad pública no debe concebirse como un ámbito ajeno a las políticas de transparencia y acceso a la información. Es cierto que existe un dilema entre transparencia y seguridad en la medida en la que el Estado debe impedir que la información de carácter estratégico se utilice para cometer delito para llevar a cabo ataques terroristas⁷⁰. Sin embargo, es importante delimitar los instrumentos de clasificación de información para evitar abusos. En este sentido, las autoridades sólo deben reservar aquella información que cumpla con los supuestos previstos en la normatividad local en materia de transparencia y acceso a la información⁷¹.

La implementación de prácticas de gobierno abierto en el ámbito de la seguridad pública puede generar beneficios que van más allá del robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas; pueden ayudar a mitigar asuntos puntuales de seguridad en el ámbito regional y doméstico, y con ello fortalecer la gobernabilidad democrática de los países. A continuación, tres ejemplos de cómo el gobierno abierto aplicado al ámbito de la seguridad pública fortalece la gobernabilidad democrática.

1. Bienestar y derechos de propiedad privada

La información detallada en materia de seguridad pública es una herramienta útil para la población, tanto para la toma de decisiones en la vida cotidiana que permitan disminuir riesgos, como para la definición de proyectos de inversión en el ámbito doméstico e internacional. Por ejemplo, los individuos pueden tomar en consideración la incidencia delictiva del barrio al seleccionar su lugar de residencia, evitar transitar en lugares y horarios de alto riesgo, proteger los bienes más susceptibles a ser robados o tomar medidas preventivas al visitar países con altos índices delictivos. Por su parte, las empresas pueden operar de forma más eficiente si cuentan con información que les permita invertir en regiones en las que los índices delictivos son más bajos, particularmente en lo relativo a delitos patrimoniales que afectan el entorno de negocios. Actualmente estos beneficios potenciales de la transparencia son mayores, pues las tecnologías de la información —en particular las redes sociales— hacen posible que los propios ciudadanos difundan de forma oportuna la información sobre riesgos de seguridad.

2. Protección de derechos fundamentales

La opacidad de las agencias de seguridad pública de los diferentes países de América Latina ha contribuido al arraigo y la propagación de una cultura de la corrupción en este sector, en donde la violación de derechos fundamentales se ha convertido en una práctica cotidiana, y en algunos casos, indispensable para el desempeño de ciertas funciones. Por ejemplo, es común que en las agencias policiales investigativas se obtengan declaraciones de presuntos culpables que no recibieron asesoría legal y que incluso fueron víctimas de tortura. A pesar de que con posterioridad se hagan constar estas

⁶⁹ El informe *Latinobarómetro 2013* muestra una disminución en el apoyo a la democracia en seis países, entre los que se encuentran El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, cuatro países que enfrentan crisis de inseguridad por narcotráfico y crimen organizado.

⁷⁰ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. *Transparencia y Seguridad Nacional*. Cuadernos de Transparencia, núm. 18. IFAI, p. 14.

⁷¹ Para apoyar a los funcionarios en la labor de clasificar documentos, el IFAI emitió en 2003 los *Lineamientos generales para clasificación y desclasificación de la información de las dependencias de la Administración Pública Federal*.

anomalías, los tribunales han optado por conceder validez a dichas declaraciones, violando con ello el derecho de los acusados a ser sujetos a un proceso judicial justo e imparcial⁷².

Si se implementan las prácticas de gobierno abierto en el ámbito de la seguridad pública se pueden mitigar muchos de los vicios del sector y propiciar una participación más activa de la ciudadanía. Por ejemplo, si se divulga información sobre operativos policiales ésta puede ser útil para supervisar el desempeño de las agencias de seguridad, e incluso puede utilizarse como evidencia para denunciar casos de negligencia, corrupción o violaciones a los derechos humanos. El papel de los medios de comunicación es central en la supervisión de las instituciones pública, pues por al contar con más recursos que el ciudadano común tienen mayor capacidad para detectar y difundir conductas incorrectas de servidores públicos. Es por ello que resulta indispensable que los países latinoamericanos avancen en la implementación de mecanismos que garanticen la protección a periodistas frente a represalias de la autoridad y de actores privados, como puede ser el crimen organizado⁷³.

3. Confianza en las autoridades y participación ciudadana

La opacidad en las agencias de gobierno favorece la propagación de vicios en la administración pública y una de las maneras más efectivas de contrarrestarla es mediante la difusión de información. Además de combatir estos efectos negativos, la apertura informativa empodera a la ciudadanía frente a las autoridades y contribuye al establecimiento de una relación de confianza mutua. Finalmente, esta nueva relación entre gobierno y ciudadanía abre espacios de colaboración que antes estaban obstruidos o eran inexistentes, generando con ello una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

En el ámbito de la seguridad pública la forma más importante de colaboración entre gobierno y ciudadanía se da a través de la denuncia oportuna de delitos. Adicionalmente, la participación de los ciudadanos también es central en el desarrollo y la implementación de políticas preventivas, e incluso como un método de recolección de información de inteligencia para la ejecución de operativos policiales. Por ejemplo, el modelo de “policía comunitaria” que tiene como uno de sus elementos centrales el diálogo y la comunicación continua entre agentes policiales y la comunidad, ha sido implementado de manera exitosa en departamentos de policía de varias ciudades de América Latina —un ejemplo destacado es el de las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro— para prevenir conductas antisociales y reducir la incidencia delictiva⁷⁴. Este tipo de colaboración es posible únicamente en contextos en los que la ciudadanía tiene plena confianza de que sus denuncias y testimonios serán atendidos de forma adecuada y generarán beneficios a la comunidad en el corto plazo.

C. El gobierno abierto frente a los retos regionales en seguridad pública

Muchos de los retos que enfrentan los países latinoamericanos en seguridad pública tienen carácter regional. Asuntos como la corrupción en las agencias de seguridad e inteligencia, la migración masiva y la trata de personas, el crimen organizado y el narcotráfico, tienen impacto más allá de sus países de origen, por lo que la eficacia de cualquier esfuerzo para combatirlos en buena medida depende de que sea reproducido a nivel regional.

A pesar de que el reconocimiento del gobierno abierto como un requisito indispensable de la democracia es relativamente reciente, alrededor del mundo existen ejemplos de iniciativas de gobierno abierto que pueden ser útiles para combatir problemas regionales de seguridad pública si son aplicadas de manera transfronteriza en los países latinoamericanos. A partir del análisis de estas iniciativas se presentan cinco recomendaciones.

⁷² Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público desde adentro*. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP. Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 42. Diciembre de 2009, 44 pp.

⁷³ Article19. 2012. Doble asesinato, la prensa entre la violencia y la impunidad. México, 76 p.p.

⁷⁴ Anthony Braga. 2002. *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Criminal Justice Press: Nueva York, 174 pp.

1. Obligatoriedad y transversalidad de la transparencia

El abuso en la utilización de la reserva de información por razones de seguridad nacional lesiona la relación entre gobierno y ciudadanía, y debilita prácticas republicanas como la vigilancia legislativa y la independencia de las cortes. Como se mencionó anteriormente, en América Latina una de las consecuencias más nocivas de la inseguridad es el debilitamiento de la democracia, por lo que es urgente acotar la sobreutilización de la reserva de información.

Las mejores prácticas internacionales en gobierno abierto señalan que las leyes nacionales de acceso a la información y rendición de cuentas deben aplicarse a todas las entidades públicas que poseen información sobre seguridad, y en caso de que alguna información tenga carácter reservado, ésta deberá presentarse a una instancia calificada —preferentemente conformada por legisladores— para que verifique que la actuación de las agencias de seguridad es adecuada. En el contexto latinoamericano esto podría traducirse en la creación de un ente multilateral que verifique que las normativas nacionales correspondan con estas prácticas, y que vigile que las agencias de seguridad no abusen del recurso de la reserva. En este sentido, la Alianza por el Gobierno Abierto y las representaciones regionales de Transparencia Internacional podrían desempeñar este papel.

2. Legitimidad de la acción de las fuerzas de seguridad

Las instituciones policiales son importantes para la consolidación de la democracia porque no sólo se encargan de aplicar la ley, sino que al proveer seguridad a la ciudadanía legitiman las acciones de los regímenes democráticos. Durante el siglo pasado varios países de América Latina padecieron regímenes autoritarios, apoyados por cuerpos de seguridad que de manera sistemática violaban derechos fundamentales. La transición hacia la democracia en nuestra región trajo algunas transformaciones en cuanto a la actuación de las fuerzas de seguridad y la regulación en el uso de la violencia; no obstante, el abuso y la impunidad sigue siendo un problema endémico en varias agencias de seguridad pública de los países latinoamericanos, sobre todo porque es una práctica común que con el objeto de proteger a servidores públicos y evitar sanciones, las instancias acusadas demoren o bloqueen la publicación de la información bajo el argumento de que se trata de información reservada.

Las mejores prácticas internacionales de gobierno abierto señalan que los estados tienen la obligación de divulgar información sobre el desempeño de los diferentes cuerpos de seguridad pública, en especial aquella que dé cuenta de abusos o arbitrariedades. La publicación proactiva de esta información debe ser la regla y no la excepción, pues contar con ella es importante tanto para las víctimas que buscan una compensación por los daños, como para los fiscales y defensores del pueblo encargados de sancionar abusos en el ejercicio de las funciones públicas. Generalmente la información sobre abusos de las fuerzas de seguridad la recopilan las agencias nacionales de defensa de derechos humanos, por lo que una iniciativa novedosa para combatir el mal desempeño de las fuerzas de seguridad consisten que las agencias defensoras de derechos humanos de los diferentes países de América Latina produzcan un informe anual en el que se califique el desempeño de las corporaciones policiales a partir del número de quejas o abusos presentadas en su contra.

3. Transparencia presupuestal

En América Latina en la última década el presupuesto en seguridad se ha incrementado como resultado del crecimiento económico y la expansión de la asistencia económica de Estados Unidos⁷⁵. Esta situación implica riesgos para la gobernabilidad democrática en la región, pues se ha demostrado que existe una correlación positiva entre altos niveles de gasto en seguridad y corrupción⁷⁶. Respecto a esto, todos los países de América Latina publican información presupuestal en seguridad, pero es común que se muestre en términos generales, sea escasa o esté rezagada. Esto porque se tiene la creencia de que si el

⁷⁵ Desde 2003, en promedio los países de América Latina registran un incremento anual en el gasto en seguridad del 8,3 por ciento. Council of the Americas. 2012. Explainer: Defense spending in Latin America, <http://www.as-coa.org/articles/explainer-defense-spending-latin-america>, 7 de junio de 2012.

⁷⁶ Sanjeev Gupta, Luiz de Mello y RajuSharan. 2000. Corruption and Military Spending. IMF Working Papers: EUA, p.16.

presupuesto se desglosa a detalle se corre el riesgo de revelar patrones de gasto, lo que a su vez puede vulnerar las capacidades operativas y de recolección de información de inteligencia.

Las mejores prácticas internacionales muestran que la publicación de información relativa al gasto presupuestal en seguridad no sólo ayuda a combatir la corrupción, sino que también permite a la ciudadanía identificar las prioridades del gobierno en la materia en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, en el caso de los recursos transferidos mediante instrumentos de cooperación internacional, publicar esta información es de interés no sólo para los ciudadanos de los países receptores, sino también para los emisores del apoyo porque muestran en qué se invierte el dinero de sus contribuyentes.

Un ejemplo que puede servir de base para crear un instrumento de transparencia presupuestal en América Latina es el de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE), que es una coalición de gobiernos, empresas y organizaciones civiles de 41 países que promueve la rendición de cuentas en las industrias que explotan recursos naturales. Tomando de base al ITIE se podría crear una organización multilateral que recopile la información presupuestal de los países latinoamericanos, reporte de manera periódica los montos presupuestales destinados a seguridad e inteligencia, y dé seguimiento a las transferencias por concepto de ayuda internacional. Adicionalmente, se podría generar un índice que evalúe las prácticas de gobierno abierto que cada país implemente en materia de transparencia presupuestal.

4. Datos abiertos

En la actualidad la mayoría de la información gubernamental se almacena, procesa y distribuye en formatos digitales a través de computadoras, lo cual facilita su divulgación al público de manera sistemática y proactiva. La publicación de bases de datos en formatos fáciles de procesar propicia una discusión más amplia de los asuntos públicos porque se posibilita el análisis y la retroalimentación de parte de actores particulares, y con ello se enriquece el proceso de toma de decisiones. La disponibilidad de datos facilita el desarrollo de herramientas comparativas y de evaluación, y permite determinar la aplicabilidad de políticas implementadas en otros países para ajustarlas a contextos domésticos.

Las mejores prácticas relativas a datos abiertos indican que la información debe ponerse a disposición del público a través de un sitio electrónico único, donde se presenta organizada por sector o tema. Lo óptimo es que la información se ofrezca en formatos accesibles y procesables —como bases de datos, no imágenes escaneadas de documentos. Los ejemplos más avanzados de sitios gubernamentales de datos abiertos ofrecen, además de la información, aplicaciones informáticas para procesarla desde el mismo portal, sin necesidad de software adicional⁷⁷. En seguridad los datos que deben ser públicos son los relacionados con presupuestos anuales, personal y despliegue, equipamiento, remuneraciones y los resultados de las acciones como son los bienes decomisados o personas detenidas. Se debe publicar también información delictiva desagregada y sobre el sistema de readaptación social.

En el contexto latinoamericano los datos abiertos podrían emplearse para desarrollar bancos de buenas prácticas, en donde se condense información sobre políticas de seguridad pública que se hayan implementado con éxito en los países de América Latina⁷⁸. Las buenas prácticas se deben presentar agrupadas por tema u objetivo y por país. Entre la información mínima que debe ofrecerse están los datos delictivos previos a la aplicación de la política, recursos utilizados, periodo en el que se aplicó y resultados. Este instrumento dará visibilidad a los esfuerzos que han tenido éxito en combatir problemas de seguridad pública en América Latina, facilitará el intercambio de ideas y la discusión sobre cuáles son las mejores formas de hacer frente a estos retos.

⁷⁷ Dos ejemplos notables de sitios electrónicos con datos abiertos son www.data.gov de Estados Unidos y www.data.gov.uk del Reino Unido. En América Latina los ejemplos más avanzados son el de www.datos.gob.cl de Chile y www.datos.gub.uy de Uruguay.

⁷⁸ Un instrumento similar al propuesto, aunque sólo a nivel doméstico, lo llevó a cabo en 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia. Ver *Buenas prácticas para superar el conflicto*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.saliendodelcalleon.pnud.org.co>.

5. Protección a informantes

En los últimos años, casos emblemáticos como el de Bradley Manning y Edward Snowden han mostrado la utilidad de los informantes (*whistleblowers*) para exponer corrupción, fraude, malas prácticas y excesos en el ejercicio del poder público. Sin embargo, estos casos también han puesto de manifiesto las fallas en materia normativa e institucional en relación con la protección a informantes.

Las mejores prácticas internacionales con respecto a la protección a informantes indican que la normatividad correspondiente debe reconocer a los informantes como un medio para fortalecer la rendición de cuentas, y por lo tanto su protección debe estar garantizada, especialmente si la información revelada concierne a asuntos relacionados con violaciones a derechos humanos y los informantes pertenecen a las fuerzas armadas o agencias de seguridad pública. En América Latina existen dos instrumentos multilaterales relativos a la protección de informantes, los cuales se ajustan a las mejores prácticas. El primero es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 33); y el segundo es la Convención Interamericana contra la Corrupción, (artículo 3, inciso 8). Ambas convenciones señalan que los estados firmantes deben considerar la aplicabilidad, dentro de sus propios sistemas, de mecanismos para proteger a servidores públicos o particulares que reporten actos de corrupción⁷⁹.

Sin embargo, en América Latina y el resto del mundo, el problema con la protección a informantes no radica en la ausencia de instrumentos normativos, sino en que la ley es aplicada de manera inconsistente. Típicamente en el discurso los estados reconocen la importancia de los informantes y salen en su defensa cuando son perseguidos en otros países —sobre todo si se trata de estados cuyos regímenes son considerados autoritarios o poco democráticos, como China o Cuba—, pero cuando se trata de ciudadanos propios el discurso cambia: los informantes se convierten en traidores y son hostigados, al grado de amenazar a los países que les ofrezcan asilo.

Para limitar las presiones internacionales y otorgar mejores garantías de seguridad a los informantes, en América Latina se podría crear una Convención Latinoamericana de Protección a Informantes, la cual cuente con un protocolo de otorgamiento de asilo a informantes de otros países, que tenga el objetivo de agilizar los trámites, y sobre todo, garantizar la seguridad de los informantes.

La inseguridad es uno de los desafíos más importantes de nuestra región. En la última década, de forma continua y cada vez más acentuada, los asuntos relacionados con criminalidad, violencia e inseguridad se muestran como las preocupaciones principales de los latinoamericanos, por encima de los problemas económicos o la inestabilidad política⁸⁰.

Las prácticas de gobierno abierto ofrecen oportunidades para superar los retos más apremiantes que enfrentan los países latinoamericanos. Lo anterior porque al contar con más y mejor información, la sociedad civil y los funcionarios públicos tomarán mejores decisiones sobre como orientar los esfuerzos de política pública; y aún más, pues si las políticas públicas se implementan de manera conjunta entre los países, se amplían las sinergias y los esfuerzos se multiplican. En particular, la apertura de los gobiernos latinoamericanos en el sector seguridad impactará positivamente en la gobernabilidad democrática y en la legitimidad del estado frente a la ciudadanía, pues fomentará el escrutinio informado de su desempeño, impulsará la participación ciudadana, e incrementará los niveles de confianza en las instituciones.

Cabe mencionar que varias de las prácticas de gobierno abierto recomendadas en este capítulo aún no han sido implementadas en los países latinoamericanos a nivel nacional. Por ello es necesario primero contar con una plataforma de instrumentos normativos e institucionales en materia de transparencia y

⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas. 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf; y Organización de Estados Americanos. 2009. *Convención Interamericana contra la Corrupción* <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>.

⁸⁰ Dammert, Lucía, Felipe Salazar, Cristóbal Montt y Pablo A. González. 2010. *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas*. Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 17-20.

acceso a la información, que sirvan como base para avanzar en el desarrollo y la implementación de una agenda latinoamericana de gobierno abierto en seguridad pública.

Una alternativa eficaz para acelerar la adopción del gobierno abierto en América Latina es mediante esfuerzos multilaterales. La Alianza para el Gobierno Abierto puede ser utilizada con este propósito, pues 14 de los 20 países latinoamericanos están suscritos y actualmente están en la fase de implementación de sus compromisos⁸¹. Entre los compromisos enunciados en los planes de acción de los países se mencionan algunos que impactan en el ámbito de la seguridad pública —como la transparencia presupuestal, el desarrollo de portales de datos abiertos y generar instrumentos electrónicos para facilitar la participación ciudadana—, pero no se hace mención explícita al sector seguridad, por lo que es necesario que se desarrolle una agenda regional específica. En esta agenda se definirán los retos regionales de seguridad pública y a partir de ellos se desarrollará un catálogo de iniciativas relacionadas con los tres pilares fundamentales del gobierno abierto —la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas—. Otro componente importante de la agenda será el calendario de implementación y una evaluación del cumplimiento de los compromisos.

Este capítulo puede servir como una primera referencia y punto de partida para el desarrollo de esta agenda regional. Aquí se enlista una serie de iniciativas transfronterizas inspiradas en el gobierno abierto, útiles para mitigar problemas nacionales y regionales de seguridad pública. La transparencia en el sector seguridad es una de las principales demandas de los latinoamericanos, y aunque los tiempos y los recursos pueden variar entre los países, la Alianza por el Gobierno Abierto ofrece una plataforma que debe aprovecharse para cumplirla. Este esfuerzo posicionaría a América Latina como uno de los líderes a nivel mundial en la promoción del gobierno abierto y serviría como modelo para desarrollar proyectos similares en otras regiones del mundo con problemas de seguridad pública, como Europa Oriental y el Sureste de Asia.

⁸¹ Los países latinoamericanos que participan en la Alianza por el Gobierno Abierto son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

V. El combate a la trata de personas: un reto urgente de la tecnología

*Patricia Anaya*⁸²

La trata de personas, el segundo negocio más lucrativo de la delincuencia organizada, ha aumentado de manera relevante con el uso de las tecnologías de la información como son páginas de internet, *blogs*, redes sociales y correo electrónico; no solo de manera local, sino como nunca antes se extiende por todo el mundo a través de las facilidades que ofrece la globalización. Un tema urgente en la agenda del gobierno electrónico y gobierno abierto es la de activar un combate efectivo a partir de tres categorías para hacerle frente a la trata de personas: i) prevención, ii) inhibición, persecución y sanción de la red criminal de tratantes, y iii) la protección a los derechos humanos de las personas víctimas de la trata; con base en la expectativa, —aún pendiente del uso de las nuevas tecnologías, aquella de brindar mecanismos para impulsar transparencia, seguridad y colaboración internacional.

A. La trata de personas, un concepto inmerso en la confusión

La esclavitud y la trata de personas son situaciones que han acompañado al ser humano de formas diferentes y como expresión de distintas épocas en todo el mundo. los primeros antecedentes de la conceptualización y atención a este delito surge en 1904 en el “Acuerdo Internacional para suprimir la Trata de Blancas”; una legislación que buscaba prohibir el tránsito de mujeres europeas entre fronteras para su empleo en la prostitución. A este acuerdo le siguieron otros como la “Convención Internacional Para la Represión de la trata de Mujeres y Niños” de 1921, desembocando finalmente en la “Convención sobre la esclavitud” de 1926.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se establece en su Artículo 4º: “Nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en

⁸² Investigadora social y conferencista en temas de pobreza, desarrollo comunitario y familia. Ha participado como consultora en varias instituciones nacionales e internacionales. Es representante para México de las fundaciones Global Priority y la Red Business Network.

todas sus formas". En 1949 aparece la "Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena", la cual no contiene una definición de la trata de personas y plantea un enfoque de criminalización de la prostitución.

Hasta finales del siglo XX el concepto de trata seguía inmerso en la confusión, lo que queda resuelto en buena medida hasta el año 2000 mediante la "Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado" y el "Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños"⁸³. Se hace entonces relevante diferenciar la trata de personas con percepciones erróneas que dificultan la comprensión y valoración de este problema.

Trata de personas no es sinónimo de trata de blancas, éste fue un término utilizado a finales del siglo XIX para referirse a las mujeres europeas trasladadas con fines de explotación sexual a países de Europa del Este, África, América y Asia. En la actualidad, la problemática de la trata de personas ataca a mujeres, hombres y menores de edad, no distingue geografías, contextos socioculturales, ni edades.

- Trata de personas no es sinónimo de tráfico de personas. El tráfico de migrantes consiste en la facilitación del ingreso irregular de una persona a un país que no es el suyo. Se denomina traficante a la persona que ayuda, a cambio de dinero u otros beneficios, a que otra persona ingrese ilegalmente en otro país. Una vez que el migrante ha ingresado al país al que deseaba entrar ilegalmente, el trabajo del traficante culmina. La trata de personas es un delito contra la libertad e integridad de las personas y no un delito migratorio, no requiere el cruce de una frontera internacional. En ocasiones, el tráfico de migrantes está asociado a la trata de personas cuando los traficantes forman parte de una red de tratantes y explotan, venden o secuestran en el trayecto o destino.
- Trata de personas es diferente a prostitución. La prostitución se considera cuando una persona —mayor de edad— decide libremente la venta de servicios sexuales a cambio de dinero u otro tipo de retribución. En el caso de trata de personas hay captación, coacción y explotación por lo que la persona es obligada y el beneficio es para el tratante (llamados padrotes).

B. La trata de personas, delito de lesa humanidad

La trata de personas es un delito violatorio de los derechos humanos, considerado por la corte penal internacional como de lesa humanidad. De acuerdo con el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la trata de personas se define como:

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.”

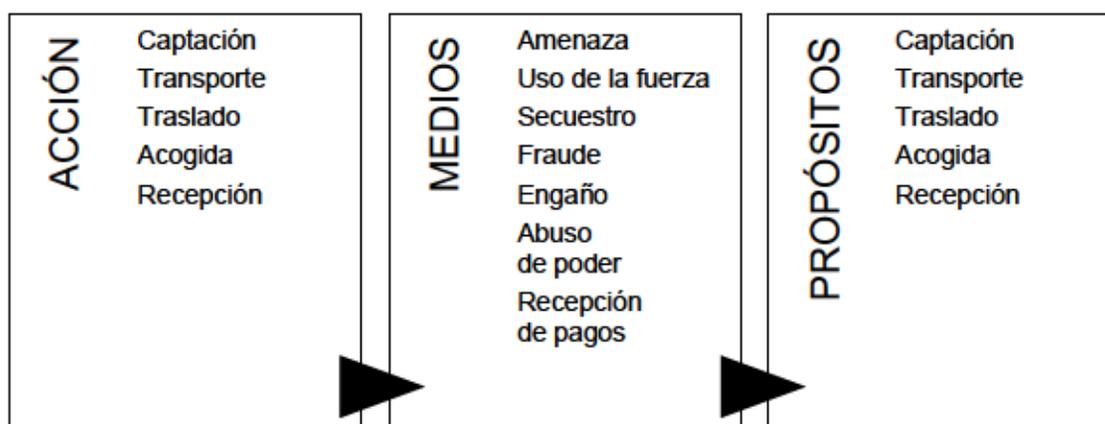
La trata de personas es un tema complejo, pues incluye diversas acciones y delitos como la captación, el reclutamiento o secuestro, el traslado en un mismo país o a otros, la recepción y la acogida de la víctima en el lugar de destino, y su explotación. Esta secuencia de acciones es realizada por redes o asociaciones criminales, cuyos integrantes identifican y reclutan a las personas; organizan, gestionan y

⁸³ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Considera los tres Protocolos de Palermo: i) contra la trata de personas, ii) contra el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire, y iii) contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, adoptados por las Naciones Unidas en Palermo, Italia en 2000. El Protocolo de trata de personas entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Para Junio del 2012, él ha sido firmado por 117 países, y había 150 partes.

financian sus traslados para luego explotarlas, venderlas, alquilarlas a terceros a cambio de dinero u otros beneficios.

Los tratantes se aseguran mediante amenazas, coacción, engaños, deudas y todo tipo de violencia, iniciándolos al consumo de drogas y tratos crueles inhumanos o degradantes, que las víctimas no puedan escapar de la situación de esclavitud o servidumbre en la que se encuentran, por lo que el consentimiento de la persona es irrelevante. Teniendo en cuenta el enorme poder corruptor de las redes de crimen organizado, así como la insuficiencia legal y persecutora a nivel local, regional e internacional.

Diagrama 7
La trata de personas



Fuente: Elaborado por Comisión Unidos contra la Trata de Personas. www.unidoshacemosladiferencia.com

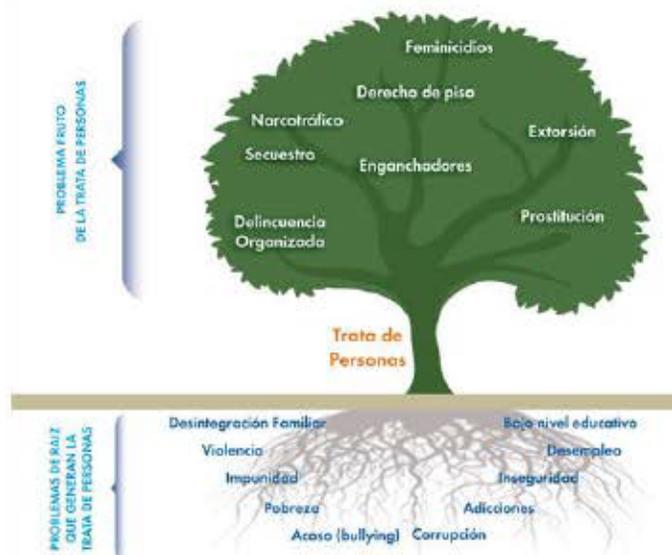
La trata de personas es un fenómeno complejo en el que confluyen una diversidad de delitos como secuestro, violación, tortura (psicológica y física), homicidio, lenocinio, pornografía, corrupción (pasiva, extorsión, corrupción activa); lavado de dinero; falsificación, retención ilegal o robo de documentos, entre muchos otros.

Los tres elementos fundamentales para que el delito sea considerado trata de personas son:

- **Traslado:** las personas se trasladan o las trasladan desde su entorno (ciudad, provincia, país) a otro diferente. No importa si es llevada fuera del país o de una ciudad a otra, lo que importa es el desarraigo de su comunidad de origen.
- **Limitación o privación de la libertad:** las personas se encuentran limitadas en su libertad de movimientos y decisiones, están sometidas a medidas de presión psicológicas y de violencia, muchas veces son encerradas y maltratadas, se ejercen engaños y/o amenazas contra ellas y contra sus familiares y allegados.
- **Explotación:** las personas son explotadas en alguna modalidad: explotación sexual comercial, trabajos o servicios forzados, prácticas análogas a la esclavitud como la servidumbre, matrimonios forzados, mendicidad, adopciones ilegales, extracción de órganos, entre otras actividades más.

La explicación de cómo las personas son vulnerables a este delito es multifactorial, entre estas razones están principalmente la falta o limitada presencia de oportunidades, así como el aprovechamiento de las necesidades de las personas que viven en condiciones de pobreza, desempleo y poco acceso a la educación; no obstante, y sobre todo a partir de las nuevas tecnologías, también afecta a personas que con acceso a las oportunidades y en distintas condiciones socioeconómicas. A continuación podemos observar las raíces y consecuencias de la trata de personas (véase el diagrama 8).

Diagrama 8
Consecuencias de la trata de personas



Fuente: Elaborado por Comisión Unidos contra la Trata de Personas, www.unidoshacemosladiferencia.com.

C. La trata de personas, alarmante crecimiento

El ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en un discurso ante la Sesión Especial Mujeres 2000, calificó al delito de la trata de personas como la esclavitud del siglo XXI y la expresión de “una afrenta y una plaga mundial”⁸⁴; a trece años no solo es vigente, sino que ha rebasado ámbitos locales y regionales con una impunidad casi absoluta.

La trata de personas es un delito de alcance mundial que afecta a casi todos los países de todas las regiones. Entre 2007 y 2010 se detectaron víctimas de 136 nacionalidades distintas en 118 países de todo el mundo y se han detectado más de 460 rutas o también llamados corredores de trata de personas. Las mujeres y niñas constituyen 75% de todas las víctimas de tráfico detectadas globalmente y el 79% de la trata está destinado a la explotación sexual⁸⁵.

El Fondo de Población de Naciones Unidas estima en 4 millones la cifra de mujeres obligadas anualmente a la prostitución, esclavitud o matrimonio forzado y en 2 millones las niñas para explotación sexual (con sus diferentes facetas: prostitución, producción de pornografía, turismo sexual, esposas por catálogo, etc.). El 80% de las víctimas de explotación sexual son menores de 24 años.

De acuerdo con cifras de la Organización de Naciones Unidas, al menos 27 millones de personas y 13 millones de niñas y niños en todo el mundo han sido víctimas de explotación laboral, sexual o comercial en los últimos 25 años. Y representa el segundo ilícito de mayor ganancia, solo después del narcotráfico, que se estima genera unos 42.000 millones de dólares anuales.

Según la Organización Mundial del Turismo⁸⁶ cada año se producen más de 600 millones de viajes turísticos internacionales. Un 20% de los viajeros consultados reconoce buscar sexo en sus desplazamientos, de los cuales un 3% confiesa tendencias pedófilas; esto supone más de 3 millones de

⁸⁴ Comunicado de prensa de la ONU SG/SM/7430.

⁸⁵ Según el informe de 2012 sobre trata de personas de las Naciones Unidas.

⁸⁶ Organización Mundial del Turismo <http://www.unwto.org>.

personas. Según las cifras de Unicef, el turismo sexual infantil genera ingresos anuales de cinco mil millones de dólares para los intermediarios.

La trata de personas en América Latina y el Caribe, aunque tiene una dimensión importante a nivel interno, también responde a una amplia demanda internacional. Se considera que los puntos de captación más activos son República Dominicana, Brasil, Colombia, México, Argentina, Ecuador, Bolivia y Perú. Se estima que anualmente, cerca de 100.000 mujeres y adolescentes provenientes de estos países son conducidas con engaños y falsas promesas de empleo a Estados Unidos, España, Holanda, Bélgica, Israel, Japón y otros países asiáticos.

Alrededor de un 70% de las víctimas de trata de personas en Estados Unidos son mujeres provenientes de América Latina. Por ello es relevante poner atención a la trata como un reto regional que demanda de la búsqueda de mejores instrumentos, mecanismos y colaboración que verdaderamente ayuden a prevenir y erradicar la trata.

D. Marco jurídico, soluciones locales que permitan la colaboración internacional

Si bien a nivel internacional se cuenta con el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, América Latina no sólo necesita una concientización inmediata sobre la trata de personas sino también una regulación que permita trabajar de manera regional, pues la trata de personas crece de manera acelerada en parte por el alto nivel de impunidad por su capacidad corruptora.

En la actualidad se cuenta con mecanismos y leyes que han sido rebasados por la tecnología y facilidades de un mundo actual, como lo es el llamado turismo sexual, el correo electrónico, las páginas de internet y las redes sociales, actualmente medios de alta captación de la trata de personas, sobre todo de menores y jóvenes.

No son muchos los países que cuentan con leyes que atienden específicamente la trata de personas con todas las consideraciones del caso, y más allá de su existencia el reto es la implementación y exigibilidad de dichas leyes para beneficio de los ciudadanos. En el caso de México se cuenta con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos⁸⁷, que es una de las legislaciones que contempla las diversas consideraciones como las nuevas tecnologías, el castigo desde la captación (enganchadores) hasta el cliente, así como la prevención, persecución, sanción, así como un enfoque integral sobre la restauración de las víctimas, mismas que no pueden ser consideradas de la misma manera que las víctimas de otros delitos por la complejidad que representa y el daño severo que sufren las personas en la trata de personas.

E. Gobierno Electrónico, soluciones pendientes a un tema urgente

El surgimiento y expansión de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICS), como lo es internet, constituyen un cambio de paradigmas en todas las esferas de la sociedad, pues impactan en la forma de hacer negocios, de acceder a la educación, de la información que poseemos y la participación con personas de otras geografías, entre otras muchas actividades.

Los adelantos asombrosos de la computación y las telecomunicaciones no sólo han hecho posible que la sociedad pueda cambiar, sino que, también brindan la posibilidad a los gobiernos de poder transformarse, ante este encuadre el gobierno electrónico emergió con la promesa de brindar una plataforma no solo local, sino internacional, que elevará el potencial de los países para brindar seguridad, transparencia y apertura internacional en beneficio de sus ciudadanos.

⁸⁷ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>.

Resulta contradictoria la lentitud con la que los gobiernos hacen uso de las TIC S con la velocidad en que la delincuencia se aprovecha de ellas para expandirse y encontrar caminos que dan paso a formas avanzadas de los delitos, a la impunidad y al aumento en el costo económico, político y social.

En el caso específico de la trata de personas estamos ante un delito que ha sabido utilizar dichas tecnologías como el caso de internet y redes sociales, como la pornografía infantil, *sexting*⁸⁸, enganchamiento para capitación de víctimas a través de redes sociales, el intercambio de información y material pornográfico a través de correo electrónico y otras modalidades, la comunicación entre redes criminales y la compra-venta de personas a través de páginas de internet, anuncios en clave, entre otras.

Tan solo en el caso de pornografía infantil, según informes de la UNICEF, hasta 2011 se estimaba que había 16.700 sitios web a nivel mundial que mostraban imágenes de abusos a niños, con millones de imágenes de este tipo, enseñando a "decenas de miles" de niños. Cada vez es más baja la edad de los niños exhibidos, ya que el 73% de las víctimas tienen menos de diez años, y las imágenes son cada vez más gráficas y violentas.

En México durante 2013 han sido detectadas al menos 12 mil 300 cuentas personales de internet, desde las cuales se difunde pornografía infantil, ya sea fotografías o videos, en contraste, la Procuraduría General de la República ha iniciado sólo 130 averiguaciones previas contra pedófilos, y ha alcanzado únicamente tres sentencias condenatorias. En estas acciones se ha logrado rescatar a 13 víctimas. Hasta la fecha.

El incremento en el número de cuentas personales radicadas en México desde las que se difunde pornografía infantil es, desafortunadamente, exponencial —explica en entrevista Nelly Montealegre, fiscal especial de la PGR para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas—. El conteo lo empezamos en 2010, cuando se detectaron 580 cuentas; para 2011, aumentaron a más de 3 mil; en 2012 se detectaron más de 7 mil cuentas y, en lo que va de 2013, suman más de 12 mil 300.

La organización internacional ECPAT señala que a un pedófilo le toma tan sólo 15 minutos establecer contacto con una víctima potencial por medio de internet, y afirma que sólo necesita ocho minutos para convencer, mediante engaños y manipulación, a un menor para tomarse fotos desnudo o semidesnudo.

Otro indicador que nos brinda un acercamiento al uso de las tecnologías por parte de la delincuencia es la desaparición de menores, que en el caso también mexicano, la policía cibemática de México, el primer modelo en su tipo en América Latina, presume, fueron ubicados vía Internet por sus plagiarios. En donde la mayoría se registra que son mujeres y el rango de edad va desde los 5 a los 17 años.

El director de la organización Terre de Hommes en Holanda, Albert Jaap van Santbrink, ha declarado que existen más de 750 mil cazadores de menores conectados a Internet en cualquier momento del día, siendo sus víctimas preferencialmente menores⁸⁹.

Cada vez son más los testimonios de víctimas que refieren que fueron captadas a través de comunidades de chat, redes sociales como Facebook o Twitter, así como a través de anuncios de oportunidades de estudio o bien ofertas de trabajo en otras ciudades o el extranjero.

Estos datos nos refieren tan solo algunas aproximaciones a un fenómeno del cual desconocemos el alcance real, y que alerta la necesidad de acelerar el progreso en el uso de las TIC S y de la implementación de una plataforma de gobierno electrónico para hacer frente al crecimiento acelerado que cobra cada vez un mayor número de víctimas, de las cuales sólo unas cuantas son rescatadas por la impunidad, pero también por la limitación de combatir este tema de manera local o con insuficientes marcos de intercambio de información, comunicación y colaboración internacional.

⁸⁸ *Sexting* se refiere al intercambio o envío de imágenes o videos semi o completamente desnudos entre adolescentes con teléfonos celulares u otros medios, que en la mayoría de los casos tiene un objetivo de acoso o humillación.

⁸⁹ Fundación Terre de Hommes: <http://www.terredeshommes.org/>.

F. Experiencias que alientan el combate a la trata de personas y el uso de TICs

Filtro de pornografía infantil: Google y Microsoft, dos de los más importantes proveedores de las plataformas para internet se han comprometido a implementar filtros en contra de la pornografía infantil. Eric Schmidt, presidente ejecutivo de Google, afirmó en entrevista: “hemos afinado el buscador de Google para evitar que los enlaces a material de abuso sexual infantil no aparezcan en los resultados”, la compañía desarrolló una tecnología llamada VideoID, que permitirá eliminar videos que tengan contenido ilícito, incluidas todas las copias que se propaguen por la red⁹⁰.

Campaña Corazón Azul⁹¹: coordinada por la oficina especializada del sistema de las Naciones Unidas con mandato de custodiar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos (UNODC). Realiza acciones de sensibilización y prevención a partir de su página de internet, redes sociales, información y recursos de acceso libre.

Saint Light: es una aplicación para ordenador creada en la Universidad de Ensenada, México, para filtrar la información de internet e impedir el paso de contenidos pornográficos. Realiza un estudio sobre el contenido, sobre las imágenes y elimina la página de la computadora.

Sosvia Inc: empresa especializada en el desarrollo de algoritmos y tecnología revolucionaria, enfocada en proveer soluciones globales de seguridad en internet a diversas compañías, organismos, instituciones y/o sociedades mediante la implementación de aplicaciones de gran innovación. La visión de SOSVIA Inc., es proveer confianza y seguridad en la navegación del internet a nivel mundial.

Policía Cibemética: en México existe como instancia federal y en algunos estados como Jalisco y Ciudad de México ya se han implementado las versiones locales de este agrupamiento. Su labor es la de realizar “patrullajes en internet” las 24 horas, los 365 días del año, conformar bancos de datos sobre trata de personas, pedofilia, agresiones sexuales y similares, identificar patrones, rangos, preferencias y modus operandi; así como una brigada especial para la impartición de cursos preventivos en escuelas, empresas y dependencias. Además de intercambiar información con organizaciones no gubernamentales nacionales, sobre menores desaparecidos y asuntos afines.

Cuartel Cibemético: la empresa Microsoft anunció la creación del Centro contra la Delincuencia Cibemética con tecnología de punta para combatir desde el “malware”, hasta la piratería y la pornografía infantil. Ubicado en Washington, contará con casi 100 personas que son abogados, investigadores, expertos en tecnología y analistas forenses de diversos países que buscan mejorar la seguridad en línea y desarrollarán tecnologías innovadoras que permiten al equipo ver e identificar las amenazas cibeméticas globales en tiempo real, incluyendo SitePrint, que permite crear un mapa de las redes de crimen organizado en línea, y PhotoDNA, una tecnología líder para combatir la pornografía infantil. También con un laboratorio de ciencia forense cibemética que otorga una nueva capacidad de investigación para detectar actos de delincuencia a escala global.

Sweetie: animación que imita a una niña filipina de 10 años para tratar de investigar el alcance del fenómeno del sexo pagado con menores por internet. Iniciativa de la organización no gubernamental Terre des Hommes y que como resultado entregó a la policía holandesa los nombres de unos mil adultos de 71 nacionalidades sospechosos de pedofilia liga.

⁹⁰ Nota periodística <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=22650>.

⁹¹ Página de la Campaña Corazón Azul: <http://www.unodc.org/blueheart/es/index.html>.

G. Una agenda de gobierno electrónico y las TICS para hacer frente a la trata de personas

El uso de las nuevas tecnologías en contra de la delincuencia organizada es ya una realidad en materia de ciertos delitos como el lavado de dinero, fraudes, robos digitales (códigos o información), ataques cibernéticos, clonación de tarjetas de crédito, robo de identidad, etc.

El sentido de urgencia de la prevención de los más vulnerables y la justicia social, así como la defensa de los derechos humanos no puede esperar, ello demanda que se genere la cooperación internacional que depende, en último término, de que los países estén dotados de los necesarios instrumentos jurídicos, procesales y reglamentarios, así como las plataformas para informar, intercambiar y recibir información acerca de la trata de personas, así como rendir cuentas sobre los avances, y por último contar también con los portales o mecanismos para la participación ciudadana que permita un frente integral que brinde seguridad y disminuya este delito.

No existen aún resultados firmes que puedan darnos una muestra del potencial que a través de las nuevas tecnologías ante la lucha contra la trata de personas, toda vez que los países actúan de manera muy limitado por los marcos legales vigentes, las dificultades burocráticas en la colaboración, así como en muchos casos el desconocimiento de la magnitud del problema, así que muchas de las acciones son aisladas, inconclusas o inconsistentes. Pero sí podemos vislumbrar el gran reto que hoy enfrentamos de manera global.

Desde la concepción de gobierno electrónico, ahora es relevante diseñar un proyecto de políticas públicas en el cual se proyecten tres categorías de acción:

1. Prevención

Elaborar plataformas de intercambio de metodologías y herramientas de prevención existentes (que incluya los sectores internacionales, estatales y de la sociedad civil).

Impulsar la colaboración y uso de los programas de seguridad informática para la población.

Desarrollar tecnologías en materia de denuncia y reacción inmediata en integración como las ya existentes líneas gratuitas de denuncia (01800) y alerta *amber*.

Desarrollar formación a distancia en los diversos ámbitos de la trata de personas: prevención a familias, niños y jóvenes, escuelas y educadores, así como profesionales dedicados a la prevención, persecución y atención de víctimas.

Fomentar la participación ciudadana para la colaboración e interacción con el gobierno (Government-to-Citizens: G2C).

2. Inhibición, persecución y sanción de la red criminal de tratantes

Replicar las iniciativas de policías cibernéticas y cuartel anticrimen con parámetros de compatibilidad e interacción a nivel nacional, regional y mundial.

Establecer soluciones de tecnologías de información y comunicaciones así como, en su caso, de mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse en las dependencias.

Una plataforma de formación, desde la cual se brinde intercambio de experiencias y capacitación en técnicas de investigación policial.

Extremar las acciones policiales y de migración en la revisión de la documentación legal en la entrada y salida de los países, a través de bancos de datos y/o virtuales.

Facilitar el intercambio de información acerca de los traficantes y sus modos de operar. Conocer y elaborar procedimientos de detección de rutas y redes de traficantes; instrumentos de registros de casos.

Difundir la información sobre personas buscadas, desaparecidas y/o extraviadas, intercambiando la información que al respecto posean los organismos de control migratorio, fuerzas de seguridad y/o policiales, a fin de procurar y facilitar su ubicación en oportunidad de los controles que se realicen, entre otros, en el ámbito de los pasos internacionales, aeropuertos, estaciones ferroviarias, terminales de ómnibus y puertos, con el propósito de detectar posible tráfico.

Registro y accesos a la información generada en el combate a la trata de personas con el fin de dar acceso abierto a la información y promover una rendición de cuentas.

Investigar y desarrollar mecanismos para la ciberjusticia que permitan una colaboración regional e internacional.

3. La protección a los derechos humanos de las personas víctimas de la trata

Rendición de cuentas de víctimas rescatadas, sus procesos legales y el status de su restauración y reinserción social.

Base de datos confidencial para uso de los estados de los albergues especializados en trata existentes, que permita la colaboración para la atención y protección de víctimas.

Adopción de parámetros base en materia legal que garanticen la atención y protección a víctimas.

A partir de la investigación y desarrollo de mecanismos de ciberjusticia brindar seguridad, confidencialidad y promover o garantizar procesos legales sin exponer a la víctima a las redes criminales.

VI. Tecnología, transparencia y sistemas medioambientales compartidos

Sandra Herrera⁹²

“Somos ciudadanos de diferentes naciones y de un solo mundo al mismo tiempo, en donde los ámbitos local y global, se encuentran estrechamente vinculados. Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud.”

Carta de la Tierra

A. Introducción

En más de un instrumento de compromiso internacional relacionado con el medio ambiente, aún los signados hace más de tres décadas, se declaran principios relacionados con el manejo de la información, la participación social y la cooperación internacional, como elementos indispensable para conocer de los problemas del medio ambiente y de los recursos naturales así como para promover su conservación, protección y mejora.

Asimismo, se reconoce que los recursos naturales, que incluyen atmósfera (aire), agua, suelos, biodiversidad (flora y fauna) tienen interdependencia y ocupan un plano espacial y temporal complejo. En lo espacial, se presentan a nivel local, subnacional, nacional, regional y global; rara vez las fronteras políticas coinciden con las fronteras de los recursos naturales y, en lo temporal deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planeación u ordenación (Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, 1972).

De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de

⁹² Asesora Principal Programa de Gobernanza Ambiental en Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. (Principio 21, Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, 1972).

Con base en lo anterior, se reconoce de facto que existen recursos naturales compartidos, como la atmósfera, aguas superficiales y subterráneas, ecosistemas y biodiversidad, y que la responsabilidad sobre su conservación y aprovechamiento, recae tanto en los gobiernos, en la sociedad y en los agentes económicos.

Los temas de la agenda ambiental, no se agotan en la atención y propuestas para la conservación de los ecosistemas y de los recursos naturales, también incluyen la atención a los problemas derivados de las actividades humanas que provocan sobre explotación de los recursos naturales, contaminación de suelo, atmósfera y agua; así como el deterioro del entorno por explotación irracional de los recursos naturales, poniendo en riesgo los ecosistemas y la biodiversidad, así como afectaciones a la salud. Para todo ello, y precisamente por ello, la generación, manejo y difusión de la información, así como la participación ciudadana se vuelven indispensables.

El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, signada por 178 partes, señala que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. Principio que bien podría definirse como un antecedente de los postulados de “gobierno electrónico” y “gobierno abierto”.

Varias legislaciones en la región de América Latina y el Caribe entre Estocolmo 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano) y Río 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), empiezan a manejar como deber de Estado y/o habitantes, conceptos como: velar por las condiciones ecológicas, vivir en un ambiente saludable o libre de contaminación y la protección a la naturaleza o conservar áreas naturales protegidas, como fueron las de Panamá, Cuba, Chile, Honduras, Nicaragua, Brasil, Perú, Ecuador, México, Haití, Guatemala y Nicaragua. Incluso 9 de 18 países de la región, promulgaron leyes propiamente ambientales⁹³, y aunque no es materia de este trabajo, vale la pena mencionar que además varios países cuentan con leyes secundarias de diversos temas ambientales.

Posterior a Río, derivado de los compromisos de las partes signantes, las leyes ambientales se revisaron y mejoraron en varios países, introduciendo entre otras cosas, lo concierne al acceso a la información⁹⁴ para prevención, solución a problemas de contaminación y deterioro, conocer de afectaciones a la salud y para señalar la importancia de la participación social o ciudadana en la toma de decisiones, con equidad de género e incluso particularizando en la de los pueblos indígenas.

No obstante que los países de la región en menor o mayor medida, han ido cumpliendo con lo establecido en la llamada “Cumbre de la Tierra” y en sus legislaciones, recientemente se estableció un compromiso regional de realizar un “Plan de Acción de la Aplicación del Principio 10”⁹⁵, derivado de la renovación del compromiso político que quedó plasmado en el documento “El futuro que queremos” en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable “Río + 20” en el año 2012.

Surge entonces la pregunta de en qué medida, el acceso a la información que habilita un “gobierno electrónico” y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, como

⁹³ Silva Repetto, Rossana Avances y desafíos de la legislación Ambiental en América Latina, PNUMA presentación.

⁹⁴ Algunos países dividen el acceso a la información entre la ley ambiental marco y la ley de acceso a la información, José Luis Samaniego CEPAL.

⁹⁵ Primer borrador del Plan de Acción hasta 2014 para la implementación de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su hoja de ruta, CEPAL.

pilares de un “gobierno abierto” inciden en la solución a problemas binacionales, regionales o globales, de contaminación y transferencia de contaminantes, de aprovechamiento de los recursos naturales compartidos, de conservación de ecosistemas marinos o terrestres, de prevención y mitigación de desastres naturales y de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

B. Un panorama de los sistemas de información ambientales de la región

La información que se genera en torno a los temas ambientales es muy variada, se nutre de muchas fuentes y está dirigida a distintos usuarios. Sin ser limitativa, la lista de tópicos sobre los que se genera información son: vegetación, recursos forestales, suelos, usos de suelos, sitios contaminados, agua, recursos hídricos, aire, atmósfera, biodiversidad, ecosistemas, aprovechamiento de vida silvestre, especies invasoras, manejo de sustancias químicas, contaminantes y transferencia de contaminantes. Esto con el uso de distintas metodologías y tecnologías como pueden ser inventarios, conteos, estimaciones con base en factores de emisión, caracterizaciones, recopilación de datos en campo, imágenes satelitales, geo-referencia, sobre posición de mapas, modelaciones y simulaciones, por mencionar algunas.

Se genera información y científica para determinar la presencia y cantidad de contaminantes en los distintos medios receptores: agua, aire, atmósfera y suelo; saber si provienen de fuente directa o cuáles son sus precursores, para determinar los impactos a la salud y al medio ambiente. Pero también hay investigación en torno a la biodiversidad, ecología de las especies, centros de origen, diversidad genética, flujo genético; así como la derivada de monitoreos de la atmósfera, mar, bosques y selvas para anticipar y detectar fenómenos naturales.

Las legislaciones ambientales señalan la obligación de contar con sistemas de información ambiental; algunos de los países que cuentan con estos sistemas en la región, son: Argentina, Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN); Chile, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); Costa Rica, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); Colombia, Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC); Perú, Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); México, Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) y a nivel regional, existen el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM) y el Sistema Andino de Información Ambiental (SANIA). Habiendo también sitios con temas más especializados.

La información y el detalle con el que se genera, debe tener un objetivo específico. No es lo mismo entonces, la información que generan, manejan y comparten dentro de una red de investigadores para determinar los centros de origen y diversidad genética; la que presenta un país miembro a la OCDE para la evaluación de desempeño ambiental; la contenida en la Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la disponible en un portal para consulta de todo tipo de público o la utilizada para programas de educación ambiental.

Para poder ilustrar la variedad de temas y las distintas tecnologías que se utilizan para integrar los distintos sistemas de información, a continuación se presentan varios ejemplos:

México, Sistema Nacional de Información de Biodiversidad⁹⁶ (SNIB), que forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental de Recursos Naturales (SNIARN).

El Sistema Nacional de Información de Biodiversidad (SNIB), constituye la razón de ser de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), que es una comisión intersecretarial con carácter de permanente; la encabeza el Presidente de la República y participan los titulares de diez secretarías de estado, entre las que se encuentran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

⁹⁶ CONABIO, dos décadas de historia 1992 – 2012, publicado por la CONABIO, Gobierno Federal, México.

El SNIB forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) de México, de la Red Mundial de información sobre Biodiversidad y fue estímulo para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el establecimiento del *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF).

El sistema integra información de cinco millones de especímenes, albergados en México y en el extranjero, tiene un acervo cartográfico de más de 3.000 temas ambientales, infraestructura y económicos, cuenta con 180.000 imágenes tomadas con sensores remotos (vuelos aéreos e imágenes satelitales) además de generar información y actualizaciones día con día.

Su propósito desde el inicio, ha sido compartir la información de manera ágil y eficaz a diversos usuarios para una mejor toma de decisiones; para ello ha requerido de especialistas que conviertan el conocimiento en información. Sus características se presentan en el cuadro (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Características del sistema nacional de información sobre biodiversidad
CONABIO, México

Accesibilidad	Datos disponibles y accesibles al público en general
Transparencia	Los datos deben ser descritos con claridad, para ello se cuenta con diccionarios (glosarios) y se cita la fuente de los datos y otorga crédito a los autores correspondientes.
Interoperabilidad	Los datos deben poder compartirse con otros sistemas informáticos o bancos de datos, mediante la utilización de estándares internacionales.
Relevancia	Los datos deben ser relevantes para construir el conocimiento adecuado, es un tema que se discute todos los días.
Confiabilidad	Existen protocolos de control de calidad, para lo cual hay mecanismos de evaluación de los datos.
Verificabilidad	La generación de datos y de la información deben seguir el rigor de la investigación científica para poder ser incorporados al sistema.

Fuente: La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), <http://www.conabio.gob.mx>.

El SNIB se compone de varios ejes informáticos i) el banco de datos, ii) Información geográfica (cartografía) y percepción remota (imágenes satelitales) y iii) análisis y síntesis de los datos y la información. Se ha venido trabajando para modernizar y eficientar la integración y consulta de datos, de tal forma que actualmente casi la totalidad de las bases de datos tienen la misma forma, se tienen metadatos de las bases de datos y se está en proceso de estandarización; también se contempla subir las bases de datos a “la nube”⁹⁷.

Todo este trabajo de generación y recopilación de datos e información, más su disponibilidad, accesibilidad e interoperabilidad en equipos computarizados, han permitido y permiten la toma de decisiones oportunas como en los casos de la alerta temprana de incendios forestales, basada en la información satelital y geográfica de frecuencia diaria que se suministra a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y al Sistema Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Desde el año 2004, se publica información de los siete países de Centroamérica, por lo que en caso de detectar un incendio, además la información es enviada a cada uno de los países centroamericanos, en cumplimiento de convenios de cooperación. El sistema se encuentra totalmente automatizado y con programas de código abierto, lo que ha permitido la transferencia de tecnología a otros países como Alemania, Argentina y Chile.

⁹⁷ Es un sistema informático basado en Internet y centros de datos remotos para gestionar servicios de información y aplicaciones. La computación en nube permite que los consumidores y las empresas gestionen archivos y utilicen aplicaciones sin necesidad de instalarlas en cualquier computadora con acceso a Internet. Esta tecnología ofrece un uso mucho más eficiente de recursos, como almacenamiento, memoria, procesamiento y ancho de banda, al proveer solamente los recursos necesarios en cada momento. El término “nube” se utiliza como una metáfora de Internet. Ver: <http://www.computacionennube.org/#sthash.p5RmkMT.dpuf>.

En el portal de la CONABIO⁹⁸, desde donde se puede acceder al SNIB, también se encuentra información disponible para toda clase de público, incluso para niños, para maestros con materiales para los diferentes grados de educación y una gran colección de imágenes. Asimismo, cuenta con políticas internas sobre la distribución de información.

Brasil, Sistema de Información Hidrológica o HidroWeb⁹⁹, Agencia Nacional de Aguas (ANA).

La Agencia Nacional de Aguas (ANA), creada en el año 2000, según mandato de la Ley 9.443/97 (conocida también como la Ley de Aguas) y regulada por la Ley 9.984, tiene bajo su responsabilidad el Sistema de Información Hidrológica que ofrece a través del portal Hidroweb, un banco de datos con toda la información recopilada por la red hidrometeorológica y reúne datos sobre cotas, flujos, lluvias, evaporación, perfil de ríos, calidad del agua y sedimentos.

Los datos recolectados por las estaciones de monitoreo, son utilizados para estudios, definir políticas públicas y evaluar la disponibilidad hídrica; son consultados tanto por diversos sectores de la sociedad como por la misma ANA, que monitorea eventos considerados críticos como son las inundaciones y las sequías. El sistema hace accesible información para la ejecución de proyectos, identificar el potencial energético, el de navegación ya sea en un punto o a lo largo de un canal y permite conocer las condiciones de los cuerpos de agua para atender a proyectos de irrigación o de consumo humano, entre otros.

Para el monitoreo hidrometeorológico, se tienen en red 4.543 estaciones conectadas en tiempo real, de las 14.822 que existen en el país. Con esas estaciones que tienen equipos especializados, es posible medir el volumen de lluvias, la evaporación del agua, los niveles de flujo de los ríos, los sedimentos y la calidad de agua; y la información se puede consultar tanto en la Hidroweb como en el Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos (SNIRH).

El Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (SNIRH) es un sistema de recopilación, ordenamiento y recuperación de información sobre los recursos hídricos y los factores que intervienen en su gestión, como es el registro de usuarios y concesionarios. El sistema dispone y promueve el intercambio de datos e información, por medio de tecnologías de la información entre los estados y entidades relacionadas con la gestión de los recursos hídricos. Tiene como principio básico la descentralización en la obtención y producción de datos e información, así obtiene información de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos.

Bajo la coordinación de la ANA, la red hidrometeorológica, monitorea cerca de 2.176 de los 12.963 ríos brasileños registrados en el Sistema de Información Hidrológica, inclusive los fronterizos y transfronterizos. Es importante recordar que Brasil destaca por tener una de las mayores disponibilidades de agua en el mundo; el flujo medio anual de los ríos en territorio brasileño es cerca de 180 mil m³/seg, lo que corresponde aproximadamente al 12% de la disponibilidad mundial del recurso hídrico. Con la contribución del agua proveniente de los ríos que tienen origen en otros países, la producción hídrica brasileña llega a 19,7% del total del agua dulce del mundo; naturalmente toda esa abundancia hídrica tiene profunda relación tanto en aguas superficiales como subterráneas con los recursos de los demás países de América del Sur.

Se puede afirmar que más del 60% del territorio de Brasil se encuentra en áreas de drenaje de cuencas transfronterizas, por tanto la gestión de recursos hídricos fronterizos y transfronterizos es estratégica para Brasil. El agua transfronteriza es un elemento necesario para la integración política y económica de la región, fundamental para la conservación de un medio ambiente equilibrado para las presentes y futuras generaciones¹⁰⁰.

En la Hidroweb, se puede encontrar además de los datos hidrológicos, información cartográfica, documentos, *software*, publicaciones, glosario y permite enlaces con otros sitios relacionados.

⁹⁸ www.conabio.gob.mx.

⁹⁹ <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/informacoeshidrologicas/redehidro.aspx>.

¹⁰⁰ *Água e Desenvolvimento Sustentável, Recursos Hídricos Fronterizos e Transfronterizos do Brasil*, Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República, Série Estudos Estratégicos, maio 2013.

Desde la página de la ANA, se puede acceder a todos los sistemas de información como son el de balance hídrico, datos hidrológicos en tiempo real, el monitoreo hidrológico en el sector eléctrico, la Hidroweb, mapas interactivos e imágenes satelitales desde el GeoNetwork y el SNIRH; asimismo, el portal ofrece información de carácter general sobre el sector hídricos como, qué son los comités de cuenca, educación y cultura del agua, entre otros.

C. Chile y México, Registro de Transferencia de Contaminantes (RETC)

La agenda internacional sobre el manejo de sustancias químicas y residuos, con la que están comprometidos diversos países de la región de América Latina y el Caribe, se concentra en los Convenios de Basilea¹⁰¹ 1989, (control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su disposición final), Rotterdam¹⁰² 2004, (consentimiento previo de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos para el comercio internacional), Estocolmo¹⁰³ 2004 (reducción y control de contaminantes orgánicos persistentes COP's) y el Protocolo de Montreal¹⁰⁴ 1989 (reducción en la producción y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono). En todos ellos como en el resto de los compromisos internacionales de la Agenda Ambiental, se reconoce la necesidad de generar conocimiento e información, establecer bases de datos y hacer accesible toda la información a los estados parte y a la población en general; además los secretariados responsables, ofrecen capacitación y experiencias compartidas para que los países signantes cumplan con ello.

La recopilación y sistematización de información puede consistir en inventarios o listas de sustancias químicas, complementadas por un mecanismo de difusión de la información recopilada. En este contexto puede ser conveniente que los países consideren la conveniencia de crear inventarios separados para sustancias químicas o emisiones, o consolidar sus esfuerzos en el marco de enfoques más integrados, como el de la creación de Registros de Emisión y Transferencia de Contaminantes¹⁰⁵.

“Un Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), es un catálogo o registro de emisiones o transferencias de contaminantes potencialmente dañinos al ambiente provenientes de una gran diversidad de fuentes. Un RETC incluye información sobre las emisiones o transferencias al aire, agua y suelos, así como sobre los residuos transportados a los sitios de tratamiento y disposición. Este registro también consiste en los reportes sobre especies químicas individuales como el benceno, el metano, o el mercurio, en contraste con las categorías más amplias de contaminantes, tales como los compuestos orgánicos volátiles, gases de efecto invernadero o metales pesados. El desarrollo y la implementación de un sistema de RETC, adaptado a las necesidades nacionales, representa un medio para que los gobiernos rastreen la generación, emisión y destino de varios contaminantes a través del tiempo”¹⁰⁶.

Estos inventarios y registros, no deben pensarse solo para que el gobierno de a conocer lo que sucede en cada país; sino que deben servir para señalar al contaminador las reducciones que debe hacer. Ciertamente en algunos países existen las normas o estándares máximos de emisión, pero en aquellos donde no existen, la posibilidad de conocer los niveles de contaminación propios y compararlo con los de otros, el promedio país, el promedio regional o mundial, serviría de base para identificar oportunidades de mejora que le lleven a un mejor desempeño ambiental y por lo tanto a mayor competitividad. A la autoridad, le puede indicar en dónde debe poner más controles sobre el manejo de sustancias químicas, o de emisiones a la atmósfera, descarga de aguas, entre otros.

¹⁰¹ <http://www.basel.int>.

¹⁰² <http://www.pic.int>.

¹⁰³ <http://chm.pops.int/Home/tabid/2121/mctl/ViewDetails/EventModID/9401/EventID/436/xmid/6921/Default.aspx>.

¹⁰⁴ http://ozone.unep.org/new_site/sp/montreal_protocol.php.

¹⁰⁵ Salinas, Andrea, Preparación de Registros de Emisión y Transferencia de Contaminantes en América Latina y el Caribe, 2007. <http://www.oas.org/dsd/Quimicos/>.

¹⁰⁶ Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes: Una herramienta para la política ambiental y el desarrollo sostenible. Manual Guía para los Gobiernos. OCDE/OECD 1996. <http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/1901138.pdf>.

Los RETC representan en definitiva, la materialización del derecho a la información, no sólo para saber en qué se están gastando los impuestos sino para conocer la cantidad y toxicidad de una serie de sustancias químicas emitidas por empresas y qué afectaciones puede haber a la salud y al medio ambiente¹⁰⁷.

1. Chile

En el año 2002, el gobierno de Chile, a través de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y con el apoyo del gobierno de Canadá y del Organismo de Naciones Unidas para la Investigación y Capacitación (UNITAR por sus siglas en inglés), dio inicio a un proceso para promover la implementación de un RETC con un plazo de culminación al 2005¹⁰⁸.

Esto permitió que se fuera dando cumplimiento a los diversos compromisos asumidos por Chile ante los Convenios Internacionales desde 1989 y ratificados en distintos Decretos Supremos¹⁰⁹. También respondió a la demanda de mayor transparencia de las emisiones aportadas por el sector industrial para el buen avance de los tratados de libre comercio. La existencia de un RETC disponible al público, fortalece el proceso de participación ciudadana y el “derecho a saber” por parte de la comunidad.

Durante el proyecto la CONAMA, se encargó de elaborar regulaciones relativas a los RETC, creó una estructura institucional y estableció sus funciones. Trabajó también en los procedimientos para la obtención de información de los sectores. En todo el proceso, hubo participación activa de la sociedad civil con quien se llevó en paralelo, cursos para el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones y así promover su participación.

Para el 2009, Chile presentó su segundo reporte; además se fue complementando este proyecto con otro sobre “monitoreo, reporte y diseminación de la información sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP’s) a través de un RETC”, auspiciado por el Fondo de Medio Ambiente Mundial (FMAM) (GEF por sus siglas en inglés), del Banco Mundial¹¹⁰.

Actualmente, en el portal <http://www.mma.gob.cl/retc/1279/channel.html>, se puede encontrar información relativa a la normativa ambiental aplicable, reportes publicados, información georeferenciada, reglamento del RETC, preguntas frecuentes, glosario, entre otros. El portal tiene un formato muy amigable y cuenta con un portal ciudadano del RETC que es un espacio de encuentro para actores sociales que desean conocer en profundidad las emisiones y transferencias de contaminantes del país, de acuerdo a lo establecido por el Principio 10 de la declaración de Río sobre Medio Ambiente.

2. México

En octubre de 1996, el Congreso en México aprobó diversas reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), entre las que se encuentra la obligación por parte de la autoridad ambiental, de establecer un inventario de emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales en cuerpos receptores federales o que se infiltren al subsuelo, materiales y residuos peligrosos competencia federal, y la coordinación de los registros que establece la Ley dentro de un sistema consolidado de información. Para cumplir con estas obligaciones, la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) estableció mediante acuerdo, la Cédula de Operación Anual (COA) a partir de la cual se construiría el RETC¹¹¹.

Los primeros 7 años el RETC fue de carácter voluntario y el número de reportes recibido fue insuficiente para la obtención de datos. Se tuvieron algunas versiones electrónicas de este registro que fueron poco utilizadas. En 2001, se publicó una norma voluntaria que contribuyó a que se reportaran 60 sustancias provenientes de 100 industrias a nivel nacional. Posteriormente, en diciembre del 2001, se

¹⁰⁷ Pacheco Vega, Raúl. *El Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en México: un balance hacia el futuro. Derecho a Saber: Balance y Perspectivas Cívicas, México 2007*, <http://fundar.org.mx/mexico/?p=4461>.

¹⁰⁸ <http://www.unitar.org/cwm/es/registro-de-emisiones-y-transferencia-de-contaminantes>.

¹⁰⁹ <http://www.mma.gob.cl/retc/1279/article-41279.html>.

¹¹⁰ <http://www.unitar.org/cwm/es/registro-de-emisiones-y-transferencia-de-contaminantes>.

¹¹¹ Aguirre, R., Luis Sánchez C. *Inventario de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, INE, México 1997*.

modificó la LGEEPA donde se establece un RETC obligatorio, público y desagregado para cada uno de los tres órdenes de gobierno¹¹².

En noviembre de 2006, México publicó el primer informe obligatorio de RETC con información del 2004; este logro fue gracias al esfuerzo y participación del sector industrial, la sociedad civil, la academia y el gobierno. Actualmente, la SEMARNAT cuenta con un portal donde la información del RETC es pública y es la correspondiente al nombre del establecimiento, su ubicación y la cantidad emitida o transferida de una lista de 104 sustancias, además de las emisiones de contaminantes criterio de las fuentes fijas. El instrumento para recopilar la información del sector industrial es la COA, la cual es recopilada cada año con los datos del 1 de enero al 31 de diciembre del año anterior. En el 2011, el RETC reportó información con base en 2 mil 729 establecimientos de competencia federal, de los cuales 15 presentaron información inconsistente¹¹³.

En el portal <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/retc/index.php> se puede solicitar reportes estadísticos por año, estado, sector y sustancia, se puede consultar datos generales o por emisiones y transferencias y obtener un resumen del periodo 2004-2011.

D. Gobierno abierto y políticas ambientales

Es de esperarse que las naciones democráticas, reconozcan para sus habitantes los derechos fundamentales como personas que forman parte de una colectividad y así aspirar al bien común. En la evolución del reconocimiento a los derechos humanos, se ha pasado de la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano¹¹⁴ a la declaración de la igualdad entre todos los individuos sin importar su condición de género, religión, etnia, entre otros. De la libertad de expresión, a la inclusión en ella del derecho a “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirla, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”¹¹⁵. También se ha transitado hacia lo que los especialistas en Derechos Humanos llaman derechos de tercera generación, dentro de los cuales se reconoce el derecho de los pueblos al goce de “bienes globales” como son la paz, el desarrollo y el medio ambiente, y tiene como supuesto, que exista cooperación entre las naciones.

Se ha recorrido camino desde entender el ejercicio democrático sólo como votar y ser votado, a una realidad más cercana al “gobierno del pueblo”, a través de la participación ciudadana. Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad¹¹⁶.

Aunque para unos el concepto de “gobierno abierto” está en construcción y para otros se trata de un tema de moda, se puede estar de acuerdo en que el gobierno abierto es el “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencia, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”¹¹⁷.

Sumando a las consideraciones anteriores las leyes nacionales de planeación y el principio 10 de la Declaración de Río 1992, presente en las leyes nacionales ambientales¹¹⁸, no sorprende que en la

¹¹² <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/tema/anteced.html>.

¹¹³ <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/retc/index.php>.

¹¹⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, no hacía referencia a las mujeres. Es así, que en 1791 se presenta la Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana; texto, redactado por Olympe De Gouges como protesta por la exclusión de las mujeres de la Declaración de 1789; nunca fue aprobado por la Asamblea.

¹¹⁵ Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹¹⁶ Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*, Daena: International Journal of GoodConscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009.

¹¹⁷ Calderón, César y Sebastián Lorenzo, *Gobierno Abierto*, Algon Editores, Madrid 2010: 11.

¹¹⁸ Ver apartado de *Identificación del Problema*.

atención a la Agenda Ambiental, haya una activa participación ciudadana en la planeación de políticas públicas, en el análisis de impacto de grandes proyectos, en la denuncia, en la exigencia de transparencia y rendición de cuentas; que no se limita además a los límites nacionales sino que trasciende las fronteras.

Para el fortalecimiento de la participación ciudadana en los países de la región en temas ambientales, se cuenta con múltiples apoyos de organismos internacionales tanto del sistema de naciones unidas como el PNUD y PNUMA; el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Mundial de Recursos WRI y las agencias de cooperación internacional como la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo GIZ, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, entre otras. Influye también, el grado de fortalecimiento de las organizaciones sociales y la disposición de los gobernantes para permitir la participación ciudadana.

La participación de la sociedad se puede presentar de distintas maneras, tanto en lo que a perfil de los participantes se refiere como en el tipo de “decisión de gobierno” en el que impactan. Las condiciones en las que se da la participación social, no son las mismas en todas partes. Hay países en donde las legislaciones han institucionalizado la participación en ciertos procesos y otros en los que depende más de la ideología y la disposición de las autoridades. No importando la razón sobre la cual descansan estos ejercicios democráticos, ni el éxito ni la permanencia de ellos está garantizada.

1. México, elaboración de políticas públicas y regulación ambiental con participación social

Podemos hablar en principio de participación de la sociedad en la elaboración de políticas públicas y normas (estandarizaciones) en México. En ambos casos se tiene como fundamento el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación en la materia.

La Ley de Planeación Democrática, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1983 en su objeto y principios, enfatiza la promoción de la participación de los diversos agentes sociales, la descentralización de la vida nacional, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la perspectiva de género para la transformación del país a través de la regulación de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Esto aplica para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales que de él deriven.

La participación que se alcanza para la elaboración del plan y los programas, no es muy significativa, se realizan foros en distintas ciudades, se abre a consulta en portales de la web; sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil, argumentan que el fomento a la participación sigue siendo limitado y que los formatos, sobre todo en internet, son limitativos. Además no basta con la participación en la elaboración de las políticas públicas, es necesario que se establezcan también mecanismos de evaluación participativa.

El caso de la participación ciudadana en la elaboración de normas ambientales, que tiene su fundamento en la Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN) y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); en la práctica está acotada a la participación de dependencias de gobierno y de grupos de interés, en su mayor parte, de los sujetos regulados (sector económico) y de manera creciente pero no suficiente de instituciones académicas, de investigación y organizaciones que atienden temas ambientales.

La LFMN establece en el artículo 44 que corresponde a las dependencias la elaboración de anteproyectos de normas y presentarlas al comité de normalización; asimismo señala que “las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate”. El Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT), presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en sus reglas de operación establece que habrá grupos de trabajo, mismos que han rebasado las atribuciones contenidas en la ley pretendiendo que sea exclusivamente lo aprobado por estos grupos lo que se regule y en los términos en que el grupo acepte. Esta forma de trabajo ha llegado a

extremos de ralentizar la elaboración de las normas por años, al no llegar a consensos de forma deliberada o, de aprobar la norma solo en términos que acepte el sector regulado, es decir, se ha caído en el fenómeno de captura regulatoria. En la medida en que participen más en estos grupos y en el comité consultivo tanto expertos ambientales como organizaciones de la sociedad civil que velen por los ciudadanos y el medio ambiente, se tendrán normas más estrictas y de manera más expedita.

No obstante lo anterior, México es uno de los países de la región que tiene contemplada de manera amplia la participación ciudadana en la agenda ambiental.

2. América Central y México en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), esfuerzos regionales para la conservación de la biodiversidad

Mesoamérica constituye un puente biológico, cultural y económico. Apenas con el 2% del territorio emergido del planeta, posee cerca del 12% de la riqueza biológica del mundo; alberga a cerca de 24.000 especies de plantas vasculares y más de 500 especies de mamíferos, muchas de ellas endémicas. Sus características geomorfológicas y topográficas, sumadas a la variedad de climas, han propiciado la formación de veintidós eco-regiones naturales, y se han clasificado más de trescientos ecosistemas naturales.

Se estima que la población en esta región central del continente americano está entre los 28 y 35 millones de personas y de ellos 40% habitan la zona rural; en los estados de México pertenecientes a Mesoamérica el promedio de población rural es el mismo, pero a nivel de cada entidad federativa, Quintana Roo sólo tiene 11% de población rural y Chiapas más del 50%, según datos del Censo Poblacional del INEGI 2010.

El proyecto de protección a los ecosistemas de la región surgió de los presidentes centroamericanos a través de una declaración conjunta firmada en Panamá en 1997, el Corredor Biológico Mesoamericano, se define de la siguiente manera:

“Un sistema de ordenamiento territorial, compuesto por la interconexión del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas, con zonas aledañas de amortiguamiento y uso múltiple, que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial, y promueve la inversión en la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales; todo a través de una amplia concertación social, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región”¹¹⁹.

En 1999, el Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés) inició un esfuerzo de colaboración para formar el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) con organizaciones regionales y nacionales de conservación y desarrollo activas en los cinco estados del sur en México y los siete países de América Central. Esta iniciativa regional está encaminada a conservar la diversidad biológica y de ecosistemas al mismo tiempo que se fomenta un desarrollo social y económico sostenible. Las metas fueron las siguientes: ampliar la base de participantes que apoya y lleva a cabo en forma activa el CBM; resaltar los beneficios económicos y sociales potenciales del CBM; facilitar el uso de información precisa en los procesos de planificación y toma de decisiones; y por último, ayudar a los responsables por la toma de decisiones a evaluar prioridades de política e inversión¹²⁰.

Hacia 1992, los objetivos que se ampliaron por parte de los países; y fueron:

- Mejorar la calidad de vida de la población convirtiendo al corredor en un catalizador para el desarrollo sostenible y en un instrumento para disminuir la vulnerabilidad de la región ante desastres naturales.
- Fomentar la colaboración entre los países de la región para alcanzar la sostenibilidad ambiental.

¹¹⁹ Definición adoptada como resolución de la XIX Reunión Ordinaria de Presidentes de Centroamericanos.

¹²⁰ Miller, Kenton; Elsa Chang y Nels Johnson, “En busca de un enfoque común para el Corredor Biológico Mesoamericano”, World Resources Institute, 2001.

- Proteger una de las biodiversidades más ricas del mundo.
- Contribuir a la agenda ambiental global para enfrentar temas como la deforestación, la protección de los bosques y las cuencas y el cambio climático.
- Establecer una nueva manera de entender la protección del medio ambiente integrando la conservación con el aumento de la competitividad económica.

Organizaciones ambientalistas clasificadas como “conservacionistas” criticaron estos objetivos, declarándose preocupados que se quisiera atender desde un tema ambiental los problemas sociales. Por otro lado, hubo grupos que defendieron este nuevo concepto de corredor biológico con principios de sustentabilidad porque argumentan que solo atendiendo las necesidades socioeconómicas de los pobladores de la zona, habrá futuro exitoso para el CBM¹²¹.

A lo largo de los años, son muchas las instancias internacionales que han apoyado este proyecto, entre ellas, USAID, GTZ, FMAM, para todas ellas, el trabajo con la sociedad es importante. En México este proyecto recibió durante nueve años el apoyo del FMAM (GEF por sus siglas en inglés), mediante recursos administrados por la CONABIO (2000-2009); para el 2011 se creó la Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos para consolidar la experiencia desarrollada hasta el momento.

Se trabaja con dos componentes ligados: el enfoque territorial y la confluencia de políticas públicas basadas en las necesidades y potencialidades locales y con repleto a las particularidades geográficas de cada corredor. El marco de trabajo son los procesos económicos y sociales que tienen lugar en el territorio. En estos años se ha trabajado con 628 comunidades, con más de 85.000 personas beneficiadas. Se ha puesto énfasis en la planeación participativa, lo que ha ayudado a mejorar la conectividad de los corredores, disminuir la deforestación, establecer proyectos de elaboración de productos sustentables y el pago por servicios ambientales. Con las organizaciones civiles Natura y Ecosistemas Mexicanos, se construye un modelo de evaluación y monitoreo de los corredores¹²².

En Costa Rica el tema de la conservación ha pasado por la atención de las universidades, del gobierno, de las organizaciones ambientalistas y recientemente de los empresarios del turismo de naturaleza; pero también es un tema de las comunidades.

Los corredores biológicos representan una posibilidad real y concreta de participación local en acciones que persiguen objetivos generales de conservación, propiciando la conciliación con los dueños del recurso natural, y su necesidad de generar los ingresos que su familia requiere, encuentre¹²³.

La zona norte de Costa Rica contiene el último hábitat de conexión viable de tierra con poco desarrollo que permitiría mantener la continuidad del Corredor Biológico Mesoamericano entre Nicaragua y Costa Rica. Se trata del Corredor Biológico San Juan-La Selva que conecta la Reserva Biológica Indio-Maíz en Nicaragua, con el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, incluyendo la Estación Biológica La Selva, en Costa Rica. Mantener la conectividad biológica entre estos fragmentos y la Reserva Indio-Maíz, es esencial para la viabilidad a largo plazo de las especies residentes y migratorias.

Además de su importancia como zona de conectividad, la zona norte alberga un ecosistema único que se distingue por una alta densidad de árboles por hectárea. Se encuentran aproximadamente 110 especies de árboles por hectárea, entre ellos el almendro, un árbol majestuoso que emerge sobre el resto del tupido dosel tropical, que provee el hábitat para la lapa verde y otras especies en peligro de extinción.

Existe un comité ejecutivo que coordina y administra los recursos del Corredor Biológico San Juan-La Selva con el apoyo del Centro Científico Tropical (CCT). El comité ejecutivo está integrado por una alianza de diversas instituciones incluyendo: el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), las

¹²¹ Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Capítulo Desafío de la Gestión Ambiental, PNUD, 2003

¹²² CONABIO, dos décadas de historia 1992-2012.

¹²³ García, Randall, “Corredor Biológico: la conservación desde y para las personas”; Corredores Biológicos de Costa Rica, SINAC, 2005.

Municipalidades de San Carlos y Sarapiquí, la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre (WCS), la Organización para Estudios Tropicales (OTS), el Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (PCCBM-CR), la Asociación para el Bienestar Ambiental de Sarapiquí (ABAS), la Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS), la Asociación para el Manejo de las Áreas Forestales de San Carlos (ASCOMAFOR), los Amigos de la Lapa Verde, la Asociación VIDA, el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), la Reserva Biológica La Tirimbina y la Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos (CODEFORSA)¹²⁴.

Se establecen comisiones de trabajo que pueden ser permanentes o temporales; son abiertos en su participación a personas y/u organizaciones, miembros o no del comité ejecutivo; son instancias de trabajo, diálogo y planificación sobre diferentes asuntos. Pueden constituirse a nivel de comunidades o por temas específicos.

La visión del corredor a largo plazo, es detener la fragmentación del sistema, recuperar las áreas naturales protegidas y las especies en peligro de extinción; para ello es muy importante las alianzas entre el estado, la sociedad y las organizaciones para generar condiciones de bienestar en las comunidades que habitan en él. Se busca que los pobladores participen más en la toma de decisiones y realicen procesos productivos sostenibles, para ello se trabaja en el fortalecimiento de sus capacidades. De esta manera se espera que sean las mismas comunidades las que más apoyen la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

También se trabajó de manera binacional en talleres de capacitación en diferentes comunidades nicaragüenses en biología y conservación de la lapa verde, pago de servicios ambientales, covirenas, educación ambiental, áreas silvestres protegidas y corredores biológicos. Estos talleres fueron dirigidos a representantes de instituciones nicaragüenses tanto gubernamentales como de la sociedad civil (Consejo Municipal de El Castillo, MARENA, el Ejército Nacional, educadores, jóvenes, productores y productoras). Para crear un símbolo de identificación del corredor biológico, se escogió la imagen de la lapa y se mandaron hacer diversos artículos promocionales.

3. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, programa regional de biodiversidad en la Región Amazónica de los países miembros de la comunidad andina (Programa BioCAN)¹²⁵

La Amazonía es reconocida por ser una región de alta diversidad cultural y biológica, sin embargo es una región vulnerable ante diferentes procesos, como el cambio de uso de la tierra, provocado por la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo de otros sistemas extractivos que traen consigo la deforestación, la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad y otros fenómenos. Para los países miembros de la Comunidad Andina, representa una gran proporción de territorio en el que predomina el bosque como matriz de paisaje, y en la cual se alojan comunidades rurales y urbanas que dependen en gran parte de la inmensa biodiversidad que allí se alberga y con las que hay que concertar políticas comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible.

El programa BioCAN es una iniciativa conjunta entre la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), las autoridades ambientales de los estados miembros de la CAN y la cooperación finlandesa. Tuvo una primera fase a partir del 2007, en la que se trabajó 18 meses en la recopilación de información y en construir una estrategia consensada entre los países miembros y otros actores involucrados; así como generar un marco institucional y un programa para la fase de implementación.

A partir del 2010, año en que se inició la implementación; se han logrado avances en diversos aspectos tales como el fortalecimiento de capacidades a nivel regional sobre acceso a recursos genéticos y gestión de vida silvestre, se desarrolló la campaña “Amazonía Nuestra”, que contribuyó al

¹²⁴ Monge Arias, Guisselle y Olivier, Chassot, “Corredor Biológico San Juan-La Selva: trayectoria local, nacional, binacional, regional e internacional”; Corredores Biológicos de Costa Rica, SINAC, 2005.

¹²⁵ <http://sania.comunidadandina.org/biocan/pagina/etapas/>.

reconocimiento de la importancia estratégica de la Amazonía para la Comunidad Andina; también se diseñó y puso en funcionamiento la Plataforma Regional de Información Ambiental para la Amazonía.

Se llevaron a cabo seis proyectos piloto nacionales orientados a la inclusión de un enfoque de gestión de la biodiversidad en el ordenamiento territorial, con miras a la generación de lineamientos y se han logrado importantes resultados en seis proyectos piloto que contribuirán al fortalecimiento de cadenas productivas de productos de la biodiversidad a nivel local, así como al desarrollo de lineamientos regionales para el uso sostenible de la biodiversidad amazónica y también sobre distribución de beneficios. Se han contabilizado también ocho proyectos de la sociedad civil sobre el mejoramiento de la gestión de la biodiversidad amazónica, trabajos que han merecido reconocimiento en la región¹²⁶.

Para promover la conservación y uso sostenible, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y su distribución equitativa a través del impulso de actividades productivas sostenibles, es importante desarrollar estrategias para distintos grupos sociales y culturales en sus distintas condiciones territoriales tomando en cuenta el papel de género. También es vital fortalecer tanto a los gobiernos y actores locales como la participación ciudadana¹²⁷.

Uno de los mayores retos de los trabajos del Programa BioCAN, es que se tiene que trabajar con diversas comunidades indígenas de la región con las que hay que promover que la participación de mujeres y jóvenes sea equitativa, respetando o integrando sus propias formas de toma de decisiones.

Uno de los ejemplos que se tiene, es el de la comunidad Achuar del Ecuador¹²⁸, donde desde un inicio se enfatizó la importancia de la participación de mujeres, jóvenes, y adultos de la tercera edad, adicional a la de los representantes políticos comunitarios. Esto permitió fomentar la equidad de género en todas las actividades, tanto aquellas relacionadas con actividades enfocadas a la conservación de la biodiversidad local, como las relacionadas a los procesos de recuperación cultural y transferencia de conocimiento ancestral.

También en la formulación de los presupuestos participativos, las mujeres fueron actores clave. Participaron en el análisis de los ingresos económicos generados por la actividad turística, identificaron prioridades, y tomaron junto con todos, decisiones para el uso y manejo futuro de aquellos ingresos.

En este trabajo, de mostro que los ecosistemas, la biodiversidad e incluso los problemas de contaminación o agotamiento de los recursos naturales superan las fronteras político-administrativas.

Desde una visión global, esto se tiene muy claro, de ahí que los compromisos adquiridos por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas desde hace varias décadas se refieran a acciones nacionales y a cooperación internacional para la atención a los problemas de contaminación y de degradación del medio ambiente. Cuanto más graves son los problemas, más rápido se actúa y los compromisos adquiridos son más fuertes y para ello, la generación de datos e información, así como su manejo adecuado y oportuno se vuelve indispensable.

Es así que uno de los principales compromisos adquiridos entre las naciones, el Principio 10 de la "Declaración de Río" del año 1992, se refiere al acceso a la información y a la participación ciudadana. No obstante que los países de la región firmaron aquella declaración y que incluso hicieron modificaciones a su marco legal nacional para actuar en consecuencia, es claro que ni el acceso a la información, ni la participación ciudadana han alcanzado un nivel adecuado.

En lo que respecta a la información, se puede afirmar que todos los días se debe generar. Esto porque en el continente, se encuentran ocho de los diecisiete países con la mayor biodiversidad del mundo, estos son Bolivia, Brasil, México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Perú¹²⁹ y, hay que catalogar todas las especies y resguardar la información genética que en ellos se encuentran.

¹²⁶ Cembrano Cabreja, Santiago, *Avances BioCAN*, Boletín BioCAN, junio 2013.

¹²⁷ <http://sania.comunidadandina.org/biocan/pagina/Usosostenible/>.

¹²⁸ Puyol, Ana, *Equidad de género en procesos comunitarios*, Boletín BioCAN, junio 2013.

¹²⁹ <http://www.pnuma.org/deramb/GroupofLikeMindedMegadiverseCountries.php>.

También hay que monitorear permanentemente los fenómenos hidrometeorológicos dado que la región Mesoamericana y el Caribe son muy vulnerables. Además en la medida en que se van firmando tratados de libre comercio, el flujo de sustancias químicas y de residuos peligrosos se debe regular y registrar. Finalmente, por los compromisos adquiridos para la mitigación del cambio climático, todos los países están obligados a realizar sus comunicaciones nacionales en donde aparece el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero.

También en la medida en que el recurso hídrico se vuelva escaso, el conocimiento de las cuencas y los balances de agua que allí se tengan, serán una cuestión de seguridad nacional y regional para las naciones que comparten las cuencas.

Los países de la región además de contar con apoyos de agencias internacionales, tienen que invertir recursos propios en el desarrollo de sistemas de manejo información, no solo para tenerla accesible a los expertos, a los tomadores de decisiones o para generar reportes para organismos internacionales; sino con el suficiente detalle, lenguaje llano y accesibilidad para que los ciudadanos de cualquier parte, sepan qué está ocurriendo con el ambiente en su entorno y de qué manera son aprovechados los recursos naturales. Esta última parte, se refiere también a tener acceso a la información sobre a quiénes, en qué medida y con qué condiciones se otorgan las concesiones de aprovechamiento de recursos naturales, los permisos o licencias ambientales para grandes proyectos.

La participación ciudadana, por su parte, se presenta en diferentes “niveles” en cada país de la región. Es claro que en proyectos que tienen que ver con la sustentabilidad en zonas de prioridad ambiental, es una acción que persiguen las diferentes instancias de cooperación internacional y las organizaciones ambientalistas de presencia mundial, quienes además promueven que la participación se dé con equidad de género y con participación de las comunidades indígenas.

Se requiere seguir trabajando en el fortalecimiento de capacidades de las comunidades en las áreas naturales protegidas, así como las que se encuentran en zonas de amortiguamiento o en corredores biológicos tanto para propiciar proyectos productivos sustentables, como para modelos de autogestión y de relación con la autoridad.

Para la generación de políticas públicas a nivel nacional, estatal y municipal, se debe en principio contar con diagnósticos, ponerlos a disposición del público en general y disponer de formatos adecuados para la participación de la gente; ya sea en foros de consulta o por internet, deben darse formatos con los que las personas se sientan en libertad de dar su opinión. Se debe propiciar la participación equitativa de los diversos sectores de la sociedad y en su caso, la autoridad debe asegurarse de que la representación sea plural.

El ejercicio democrático que representa la participación ciudadana, debe fortalecerse, no basta con que esté contemplado en las legislaciones; hay que contar con autoridades que favorezcan ese ejercicio y con ciudadanos y organizaciones sociales que se comprometan a participar de manera responsable, es decir, con información y permanencia. Además es necesario seguir avanzando en la rendición de cuentas y en ejercicios de evaluación participativa para cerrar el círculo de “gobierno abierto”.

Volviendo a la pregunta de en qué medida, el acceso a la información que habilita un “gobierno electrónico” y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, como pilares de un “gobierno abierto” inciden en la solución a problemas binacionales, regionales o globales, de contaminación y transferencia de contaminantes, de aprovechamiento de los recursos naturales compartidos, de conservación de ecosistemas marinos o terrestres, de prevención y mitigación de desastres naturales y de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

La respuesta es: si se genera información, se ordena, se pone a disposición de los distintos usuarios y además se proponen según corresponda acciones locales o políticas públicas en cualquier nivel de gobierno donde haya participación de todos los sectores de la sociedad, con seguridad habrá mayor compromiso para cumplir, dar seguimiento y evaluar las acciones que favorezcan al medio ambiente.

VII. Conclusión

Los ensayos no abordan toda la gama de temas atinentes a la integración regional, ni son necesariamente los más relevantes (aunque dependa de la óptica con que se miren). Pero demuestran que no es posible referirse a tales problemáticas, sin considerar el valor que para ello aportan las tecnologías de la información y el bagaje conceptual del gobierno electrónico y gobierno abierto.

- i) Los cinco ensayos aportan valor y lecciones en el ámbito de sus respectivas disciplinas porque representan un esfuerzo inédito por vincular áreas específicas de la realidad regional con los diferentes roles que desempeñan las TIC, el gobierno electrónico y el abierto.
- ii) Los ensayos de esta publicación entregan suficientes evidencias para afirmar —sin lugar a equívocos— que el gobierno electrónico y gobierno abierto generan valor para la integración transfronteriza y regional. Creemos que ya no es posible seguir tratando los asuntos medioambientales, de gestión de fronteras, o de seguridad ciudadana (delincuencia organizada, trata de personas o desastres provocados por fenómenos naturales), sin incorporar al análisis, el diseño e implantación de políticas con un uso adecuado de las TIC que, como se sabe, son un ingrediente fundamental del gobierno abierto y del gobierno electrónico.
- iii) De igual modo, cada texto informa de una agenda relacionada al tema que abordan y que fueron elaboradas de manera colaborativa por gobiernos y/o OSCs de diferentes naciones, o bien, por los especialistas que redactaron estos ensayos. Son verdaderos manuales de qué y cómo hacer, rutas críticas a seguir. Todas ellas promueven el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas y programas, fomentan la transparencia de los gobiernos y el acceso ciudadano a la información pública gubernamental, es decir, los pilares del e-gob y del gobierno abierto.
- iv) Sin embargo, estos ensayos no dejan en claro, porque ese no fue su propósito, si estas agendas se están ejecutando o no, y en caso de ser así, hasta qué grado. No sabemos —datos duros en mano— si su puesta en práctica se corresponde con las buenas intenciones. Por ejemplo, para el caso del manejo del medio ambiente o la gestión de desastres provocados por fenómenos naturales, esta publicación refiere a muchos documentos —leyes, acuerdos multilaterales, planes de acción, etc.— que destacan, por ejemplo, la necesidad del manejo transfronterizo de la transparencia gubernamental o de la participación ciudadana. Pero no contamos con suficiente

evidencia de que estos buenos propósitos pasaron del papel y los compromisos cupulares, a su ejecución. Una muy buena agenda, no conlleva necesariamente a su puesta en práctica, por lo que nos preguntamos: ¿más allá de compartir agendas, los países comparten realmente su implementación? ¿comparten sus buenas prácticas? ¿hay realmente transferencia de capacidades? ¿se ejecutan proyectos colectivos?

- v) Los ensayos dan cuenta de que existen diversas agencias gubernamentales que varios países han creado, por ejemplo, sistemas y aplicaciones digitales para modelar o simular situaciones, alarmas o sensores de distinto tipo y para diferentes temas, aplicativos para mapear o investigar delitos, para identificar y gestionar ecosistemas, o para reunir y procesar información que permita fundamentar decisiones, entre tantas otras. La mayoría de estas aplicaciones son utilizadas al interior de cada país, pero algunas rebasan las fronteras y son compartidas para atender problemáticas comunes. Estas iniciativas se refieren a gobierno electrónico, debido a que equipan a las agencias del Estado con instrumentos digitales que mejoran sustancialmente la gestión gubernamental. Esto evidencia que el gobierno electrónico se encuentra más desarrollado para los fines de integración regional que el gobierno abierto.
- vi) Diferente es el caso del gobierno abierto en su aspecto participación y colaboración ciudadana. Estas son iniciativas más complejas de ejecutar, y más aún si se trata de prácticas transfronterizas. Los textos de esta publicación hacen menos alusión a este tipo de iniciativas que a las de gobierno electrónico. No es de extrañar que esto ocurra, al menos por un par de razones. Una es que el gobierno abierto es una iniciativa nueva que no ha sido suficientemente diseminada entre las autoridades gubernamentales de la región por lo que no es conocida. Otra razón es que si se pretende invitar a la ciudadanía a que participe en la gestión gubernamental por ejemplo, se requiere una transformación cultural de los gobernantes de dos o más países, para reconocer e identificar sus propias limitaciones en el ejercicio del poder y, consecuentemente, identificar los beneficios que le reporta la incorporación de la ciudadanía al quehacer de los gobiernos; y significa también que la sociedad civil de dos o más naciones compartan esfuerzos para atender una problemática común. Nada fácil.

Los textos tampoco aluden a los datos gubernamentales abiertos, y esto se debe a que los planes nacionales de datos abiertos apenas despegan —de manera tímida— en algunos países de la región. Y los que hay, son, apenas, planes acotados a un puñado de temas en los que participa puñado de agencias gubernamentales y otro puñado de organizaciones de la sociedad civil, generalmente focalizadas en transparencia. Lo mismo sucede con la innovación pública, y con el emprendimiento cívico, que forman parte consustancial de los aspectos más profundos de gobierno abierto. Los cinco ensayos apenas abordan estos aspectos porque no están presentes en las agendas de los temas tratados. ¿Omisión de nuestros autores? ¡de ninguna manera! Lo que ocurre es que estos instrumentos no están incorporados en las agendas temáticas de la región; no cuentan con suficiente visibilidad entre quienes elaboran documentos compartidos entre naciones.

Una recomendación: salta a la vista la necesidad de investigar si existe o no lo que se podría denominar brecha de implementación: ese espacio entre el compromiso asumido por una nación a la hora de firmar un acuerdo multilateral, y la ejecución del compromiso asumido. Para ello se hace necesario generar indicadores de desempeño y rendición de cuenta con perspectiva ciudadana, de los compromisos asumidos. Es sabido que estos documentos son elaborados, típicamente, por expertos que desafortunadamente no cuentan con la capacidad-recursos-empoderamiento suficiente como para implementar lo que redactaron o firmaron a nombre de sus respectivos países. En ese sentido la Alianza para el Gobierno Abierto cuenta con un mecanismo de evaluación independiente (*Independent Reporting Mechanism*), cuyo objetivo es constatar que los compromisos asumidos por cada nación se están llevando a cabo. Creemos que vale la pena emular ese procedimiento con el fin de abatir la brecha de implementación, en caso de que la hubiera. Falta pues, realizar un diagnóstico empírico para conocer si las propuestas de acción se ejecutan —y qué tanto— o no se ejecutan. Se trata de un diagnóstico que escapa las posibilidades de los trabajos aquí expuestos.

Bibliografía

- Aduana México 2007, Plan de modernización de aduanas 2007-2012.
- ALADI 2006, Diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: Un escenario posible. (Período 2007-2010).
- Annan, K. Secretario General, en un discurso ante la Sesión Especial “Mujeres 2000, dice que el futuro del planeta depende de la mujer”. Comunicado de prensa de la ONU SG/SM/7430.
- APEC SCCP 2009, Single window implementation guide. APEC N° 209-CT-01.3.
- _____(2007a), Single Window strategic plan: Working towards the Implementation of Single Window within APEC Economies.
- _____(2007b), Blueprint: A window to the future.
- Article 19 2012, Doble asesinato, la prensa entre la violencia y la impunidad. México, 76 p.p.
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2010, Resolución 1729-Protección a Informantes, Disponible en <http://goo.gl/CWTbAI>, consultado el 11 de septiembre 2013.
- Ballou, R. H. 2004, Logística: Administración de la cadena de suministro (5ta ed. español). México, Pearson Educación.
- Banco Mundial 2013, Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas, Doing Business 2013.
- _____(2011), Creando oportunidades para los emprendedores. Doing Business 2011.
- _____(2011), Gasto Militar (% de PIB), Disponible en <http://goo.gl/NdcOEA>, consultado el 10 de septiembre de 2013.
- Braga, Anthony. 2002, Problem-Oriented Policing and Crime Prevention, Criminal Justice Press: Nueva York, 174 pp.
- CAF 2012, Ventanilla Única de comercio exterior: Requisitos para una implementación exitosa en América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 8.
- CEFIR 1993, La modernización de la gestión aduanera en los procesos de integración regional.
- CERA 2007, La modernización aduanera en la UE, Hacia un nuevo Código Aduanero. Buenos Aires.
- Comisión Europea 2013a, Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la modernización de los servicios de aduanas (2011/2083(INI)). Diario oficial de la Unión Europea, C 165 E, 56-67.
- _____(2013b), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité
- _____(2012), Operadores Económicos Autorizados. TAXUD/B2/047/2011. Rev.3. Bruselas.
- _____(1999), Política aduanera de la Unión Europea.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer-Convención de Belém do Pará.
- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) es el órgano ejecutivo del Sistema de la Cuenca del Plata, <http://www.cicplata.org/>.
- Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional 2000, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente Mujeres y Niños en <http://www.odccp.org>.
- Cooper, Alexia y Erica L. Smith 2011, Homicide Trends in the United States, 1980-2008 U.S., Department of Justice-Bureau of Justice Statistics, pp. 34-35. www.bjs.gov/content/pub/pdf/htus8008.pdf.
- Corporación Latinobarómetro 2013, Informe 2013, Corporación Latinobarómetro: Chile, p. 86.
- Council of the Americas 2012, Explainer: Defense spending in Latin America, <http://www.as-coa.org/articles/explainer-defense-spending-latin-america>, 7 de junio de 2012.
- Choi, S. B., Park, K. S., Kim, T. H., Kim, I. K., & Park, S. Y. 2007, Trade process reengineering and e-Trade introduction in northeast Asia nations: Focus on e-Customs, The Korean Research Institute of International Commerce and Law Quarterly, 33, pp. 277-308.
- Dammert, Lucía, Felipe Salazar, Cristóbal Montt y Pablo A. González. 2010, Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas. Banco Interamericano de Desarrollo, p. 109.
- Dawes, S. S., Cresswell, A. M., & Pardo, T. A. (2009). From "Need to Know" to "Need to Share": Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 391-402.
- De Wulf, L., & Sokol, J. B. (Eds.). 2005, Customs modernization handbook. World Bank.
- Documento De Orientación Sobre Trata De Personas Para Funcionarios Consulares, 2009, Organización Internacional para las Migraciones, Primera edición agosto.
- Doyle, T. 2007, Customs 2020: A business and technology point of view. Accenture.
- Doyle, T. 2010, Collaborative border management. *World Customs Journal*, 4(1), pp.15-22.
- Económico y Social Europeo: sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro 2012, COM(2012) 793, Bruselas.
- El Fondo de Desastres Naturales. Banco Mundial. 2012. http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo, página institucional.
- Evaluación del presupuesto participativo en Brasil, <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=26122>.
- Granqvist, M., Hintsa, J., Lazarescu, M., & Tsikolenko, V. 2010, e-Customs study: Private sector views on potential benefits of further electronic customs developments in Switzerland. Cross-border Research Association. Lausanne, Switzerland.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo 2008, Para Entender la Transparencia. Nostra Ediciones: México. p. 92.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo 2010, Transparencia y Seguridad Nacional. Cuadernos de Transparencia, N° 18. IFAI, p. 14.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello y Raju Sharan. 2000, Corruption and Military Spending. IMF Working Papers: EUA, p.16.
- Historia y desastres en América Latina, vol. III CIESAS-La Red 2008, García Acosta, Virginia (coord.). <http://eird.org/americas/we/quienes-somos.html>.
- <http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Trasvases/monograficocuenas2012/cuenas-compartidas.html>.
- <http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Trasvases/monograficocuenas2012/acuifero-guarani.html>.
- <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/32/10/images/REGLAS-GENERALES-DEL-FONDEN-3-DIC-10.pdf>.
- <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano 1972.
- <http://www.minae.go.cr/index.php/component/content/article/19-organizacion/29-centro-nacional-de-informacion-geoambiental>.
- <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>.
- <http://www.comunidadandina.org/biocan/programa.htm>.
- <http://www.unitar.org/cwm/es/registro-de-emisiones-y-transferencia-de-contaminantes>.
- https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml.
- <http://www.sagua.org/documentos/estatuto-comision-binacional-gestion-integrada-recursos-hidricos-cuenca-hidrografica-transfronteriza-rio-zarumilla>.

- Iordache, E., & Voiculet, A. V. 2007, Customs risk management in the European Union. The Romanian Economic Journal, 55.
- Informe Anual Sobre Trata de Personas 2012, Organización de las Naciones Unidas, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf.
- Informe Anual Sobre Trata De Personas 2012 del gobierno de Estados Unidos De América, <http://www.state.gov/documents/organization/195803.pdf>.
- Instituto Interamericano del Niño, 2004, Proyecto sobre Tráfico de Niños, Pornografía Infantil en Internet y marcos Normativos en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, Primer taller Subregional, Montevideo-Uruguay, Instituto Interamericano del Niño, marzo.
- KCTDI 2011, A study on the introduction of e-Customs system.
- KIEP 2004, Capacity building of developing countries for making the rules of trade facilitation.
- Lavell, Allan. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>.
- Ley General de Protección Civil, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf>.
- Marco Castro 2010, Diagnóstico y propuestas para el mejoramiento de los procesos de logística y aduana en la región de Centroamérica y Panamá. CEPAL.
- McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., & Doyle, T. (Eds.). 2011, Border management modernization. World Bank.
- LegislatiOnLine, Finland-Access to Information and Data Protection, Disponible en <http://goo.gl/tGiK5y>, consultado el 12 de septiembre de 2013.
- La importancia de la gestión de información en la reducción del riesgo de desastres, Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID), <http://toolkit.cridlac.org/modulo-1-planificacion-y-gerencia-de-un-centro-de-informacion-en-gestion-del-riesgo-de-desastres/unidad-1-ique-es-un-centro-informacion-en-gestion-del-riesgo-de-desastres/la-importancia-de-la-gestion-de-informacion-en-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres.html>.
- La disputa por el riesgo en el volcán Popocatepetl CIESAS Macías Medrano, Jesús Manuel (coord.) (trata la ineficacia de las alertas sin la participación de las comunidades).
- La participación en materia *ambiental* Cap-Ilisa, ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/capitulo2.pdf.
- Marco de Acción de Hyogo, <http://www.eird.org/cdmah/>.
- Memoria de las "Jornadas de Tecnología Geoespacial para la Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres". Argentina, <http://www.idera.gob.ar/portal/node/66>.
- Magaloni, Ana Laura. 2009, El Ministerio Público desde adentro, Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP, Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 42. Diciembre, p.44.
- Mendel, Toby. 2009, El derecho a la información en América Latina, Comparación Jurídica. UNESCO, p.192.
- Medidas para combatir los delitos informáticos 2005, 11o Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril.
- Ministry of Justice, Proposals to Allow the Broadcasting, Filming and Recording of Selected Court Proceedings, Reino Unido, p.26.
- Ministry of Justice, Public Access to Court Electronic Records, Digital Audio Recording Project 2013, Disponible en <http://goo.gl/CmosLw>, consultado el 12 de septiembre.
- Mittleman, J. 1999, The globalization of organized crime, the courtesan state, and the corruption of civil society. Global Governance.
- Open Government Standards. Transparency, Participation and Accountability, Disponible en <http://www.opengovstandards.org/#open>, consultado el 12 de septiembre de 2013.
- Organización de Estados Americanos. 2009, Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>.
- Organización de las Naciones Unidas 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf.
- Orozco, Rosi. 2011, Trata De Personas, Editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito, http://www.odccp.org/trafficking_projects.html.
- Página institucional en México de la Alianza para el Gobierno Abierto, www.aga.org.mx/.
- Perfiles de Países: Tecnologías de Información y Comunicación. OEA 2010, <http://www.rimd.org/advf/documentos/4d5d757ca1d71.pdf>.

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en.
- Pratt, T. 2001, Sex slavery racket a growing concern in Latin America. The Christian Science Monitor, Enero
- Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastre Naturales http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/330/1/images/REGLAS_FOPREDEN_2010.pdf.
- Reglas Generales del Fondo de Desastre Naturales “Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una definición”.
- Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos, <http://www2.snirh.gov.br/home/>.
- Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, versión en español, de la UNISDR 2009, http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.
- Transparency and Accountability Foundation. 2011, Opening Government. Open Society Foundation: Reino Unido, p.78.
- UNCTAD 2006, Manual de facilitación del comercio, segunda parte: notas técnicas sobre medidas esenciales de facilitación del comercio.
- UN/CEFACT 2005, Recommendation and guidelines on establishing a Single Window: to enhance the efficient exchange of information between trade and government, 33.
- UNECE 2006, A roadmap towards paperless trade.
- UNNExT 2010, Towards a single window trading environment. UNNExT Brief, 3.
- WCO 2011a, Trade facilitation: instruments, approaches, trends, initiatives and more. WCO news, 65.
- WCO 2011b, Guide to measure the time required for the release of goods, Version 2.
- Willmot, P. 2007, A review of the European Commission’s plans for an electronic customs environment. World Customs Journal, 1(1), 11.
- World Economic Forum 2013, Enabling trade valuing growth opportunities.
- Yu, Arlan y David G. Robinson 2012, “The New Ambiguity of Open Government” en UCLA Law Review, diciembre de 2012, pp. 180-208.
- Yoon, S., Cha, S. H., & Moon, D. 2012, 2011 Modularization of Korea’s development experience: Development history of the Korea Customs Service and its automation. Ministry of Strategy and Finance of the Republic of Korea.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. Principio de publicidad y derecho a la información e la averiguación previa en México. 2006, IFAI, p.53.

Anexos

Anexo 1

Referencias de consulta sobre la trata de personas

En oficinas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.unodc.org>, se pueden encontrar los siguientes documentos.

- Manual para la lucha contra la trata de personas.
- Informe mundial sobre la trata de personas 2009.
- La lucha contra la trata de personas: manual para parlamentarios.
- Ley modelo contra la trata de personas.
- Manual de lucha contra la trata para profesionales de la justicia criminal.
- Manual de primeros auxilios para los funcionarios de los servicios de aplicación de la ley encargados de la respuesta inicial en los casos de trata de personas.
- Manual para la lucha contra la trata de personas.
- Perfil de tratantes de personas.
- Respuestas de la justicia penal a la trata de seres humanos.
- Trata de personas: patrones globales.

En la Organización Internacional para las Migraciones cuenta con útiles folletos y la siguiente información sobre la trata de personas, www.oim.org se pueden consultar los siguientes documentos:

- Programa de prevención y combate a la trata de personas.
- Valores, conceptos y herramientas contra la trata de personas: guía para la sensibilización.
- Cuidando a una víctima de trata: una guía para proveedores de salud.
- *Global eye on human trafficking*.
- Manual de indicadores de desempeño para proyectos de lucha contra la trata.
- Manual sobre la asistencia directa para las víctimas de la trata de personas.

Además se utilizaron los siguientes enlaces de internet:

- Comisión Nacional De Derechos Humanos. http://www.cndh.org.mx/Programa_Contra_Trata_Personas.
- Fundación Unidos vs la Trata. www.unidoshacemosladiferencia.com.
- Fundación Camino a Casa. <http://fundacioncaminoacasa.org/>.
- Programa Mercosur Social y Solidario: <http://www.mercosursocialsolidario.org/trata/queeslatrata.html>.
- Contra la Trata de Personas en México. <http://www.tratadepersonas.com.mx/>.
- Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuaside>.
- La Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (gaatw) <http://www.gaatw.org/>.
- *The Family Online Safety Institute*. <http://www.fosi.org/>.

- Programa de Protección en Internet Saint. www.saintapp.com una aplicación para filtrar la pornografía de internet denominada saint (por sus siglas en inglés, *safe access internet navigation technology*).
- Alianza por la Seguridad en Internet. <http://asi-mexico.org/sitio/index.php>.

Películas y documentales sobre trata de personas:

- Trade. Crimen sin perdón, México, 2012.
- Promesas del este, David Cronenberg, Reino Unido, Canadá y EE.UU. - 2007.
- Taken. Búsqueda implacable, Luc Besson, Estados Unidos.
- Las redes africanas de la prostitución, Olivier Enogo y Romaric Atchourou, Camerún y Francia - 2005.
- Voces (contra la trata de mujeres), Mabel Lozano, España - 2007.
- Anjos do Sol, Rudi Lagemann, Brasil - 2006.
- Niñas de hojalata, Miguel Bardem, España - 2003.
- Whistleblower. La verdad oculta, Larysa Kondracki, Gardens of the night.
- Human Trafficking, La mosca en la ceniza, Gabriela David.

Anexo 2

Protección internacional

- i) Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904, Sociedad de Naciones, Treaty Series, vol. I, N° 11.
- ii) Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, firmado en París el 4 de mayo de 1910 y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 4 de mayo de 1949, Naciones Unidas, Treaty Series.
- iii) Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres y niños, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1921, Sociedad de Naciones, Treaty Series, vol. IX, N° 269.
- iv) Convención sobre la Esclavitud, de 1926, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 212, N° 2861.
- v) Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad. Celebrado en Ginebra el 11 de octubre de 1933, Sociedad de Naciones, Treaty Series, vol. CL, N° 3476.
- vi) Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.
- vii) Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, aprobada por la Asamblea General en su resolución 317 (IV) de 2 de diciembre de 1949, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 96, N° 1342.
- viii) Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, Consejo de Europa, European Treaty Series, N° 5, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 213, N° 2889.
- ix) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Noviembre de 1969.
- x) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979, resolución 34/180, anexo, de la Asamblea General, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1249, N° 20378.
- xi) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984.
- xii) Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25, anexo, de 20 de noviembre de 1989, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1577, N° 27531.
- xiii) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990.
- xiv) La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (Brasil) de 1994.
- xv) Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 54/263 de 25 de mayo de 2000, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2171, N° 27531.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Gestión Pública

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

84. La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional, Alejandra Naser, Andrés Hofmann (LC/L.4230, LC/IP/L.346), 2016.
83. Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina: resultados de la encuesta 2014, Daniel Perrotti, Mariana Vera (LC/L.3988; LC/IP/L.340), 2014.
82. Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países, Luis Mauricio Cuervo, Luz Ángela Rodríguez (LC/L.3837; LC/IP/L.335), 2014.
81. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro, (LC/L.3833; LC/IP/L.336), 2014.
80. Tendencias y desafíos para la planificación en el siglo XXI, Jorge Máttar y Daniel Perrotti (LC/L.3836; LC/IP/L.334), 2014.
79. Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser y Gastón Concha (LC/L.3794, LC/IP/L.332), 2014.
78. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Sergio Bitar (LC/L.3681; LC/IP/L.328) 2013.
77. Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina, Roberto A. Martirene (LC/L.3594), 2013.
76. Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.3485, LC/IP/L.315), 2012.
75. Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina, Jorge Leiva Lavalle (LC/L.3465-, LC/IP/L.314), 2012.
74. Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3464 LC/IP/L.313), 2012.
73. El gobierno electrónico en la gestión pública, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3313-P, LC/IP/L.308) No de venta: S.11.II.G.31 (US\$10), 2010.
72. Competitividad, Redes de Empresas y Cooperación Empresarial, Marco Dini (LC/L.3264-P) No de venta S.10.G.69 (US\$10), 2010.
71. Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P, LC/IP/L.303) No de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
70. La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P, LC/IP/L.298) No de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.

GESTIÓN PÚBLICA

Series

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org