



INFORMA SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA DELEGACIÓN PARLAMENTARIA CONFORMADA POR LA DIPUTADA CLAUDIA MIX, Y DIPUTADOS RENE MANUEL GARCIA E IVÁN FLORES, SENADORES JUAN ANTONIO COLOMA Y JUAN PABLO LETELIER, EN LA 143ª ASAMBLEA DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA Y REUNIONES CONEXAS, REALIZADAS EN MADRID, ESPAÑA, ENTRE EL 25 al 30 DE NOVIEMBRE DE 2021.

Honorable Cámara

Tengo a honra informar acerca de la participación de la diputada Claudia Mix y diputados René Manuel García e Iván Flores y los senadores Juan Antonio Coloma y Juan Pablo Letelier, durante la 143ª Asamblea y reuniones conexas de la Unión Interparlamentaria, efectuadas en Madrid, del 25 al 30 de noviembre de 2021.

Cabe tener presente, que concurrieron 117 delegaciones, 936 delegados y 37 Presidentes de Parlamentos. Un 38% fueron mujeres y un 24,8% fueron parlamentarios de menos de 35 años.

I.- GRUPO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (GRULAC)

Su reunión tuvo lugar el día 25 de noviembre, en el Palacio Municipal y se procedió a aprobar el acta de la reunión de la Asamblea 141 y la agenda de la presente reunión.

El Presidente Blas Llano (Paraguay) brindó los saludos de bienvenida, mientras que el Presidente de la UIP, diputado Duarte Pacheco, (Portugal) dio a conocer el plan estratégico del 2022 al 2026, que pone énfasis en el cambio climático, el desarrollo de reuniones regionales, desarrollo sustentable, ecosistemas, temas de género y derechos humanos. Asimismo, se refirió sobre la situación de Myanmar y el senador Juan Pablo Letelier, como integrante del Comité Ejecutivo, rindió cuenta de los acuerdos adoptados.

Correspondía elegir a una nueva mesa, para lo cual cabe tener presente que la última reunión presencial se llevó a cabo en Belgrado, en octubre del año 2019. El año 2020, correspondía llevar a cabo las elecciones de la mesa directiva, lo que debió postergarse debido a la pandemia, y efectuarla durante esta Asamblea 143.

Asimismo, recordar que el senador Rodolfo Urtubey (Argentina) había renunciado el año 2018, por no haber sido reelecto y en esa virtud y conforme los artículos 14 y 16 del reglamento del Grulac, el senador Llano (Paraguay) pasó a ser Presidente en sustitución del senador Urtubey. Asimismo la asambleísta Delza Solarzano (Venezuela) también había dejado de ser parlamentaria el año 2018, y el diputado Flores pasó a desempeñar el cargo de Primer Vicepresidente, en su reemplazo.

Por tanto, correspondía llevar a cabo las elecciones, para lo cual el senador Llano invocando que su presidencia había sido de manera alterna, presentó su candidatura para asumir como Presidente en ejercicio.

Se recibieron las candidaturas siguientes:

Para la **Presidencia**, del senador Blas Llano de Paraguay y del diputado Gonzalo Mendoza de Bolivia.

Para la **Primera Vicepresidencia**, del diputado Iván Flores de Chile y del senador Atila Lins de Brasil.



Para la **Segunda Vicepresidencia**, de la diputada Sofía Carvajal de México.

El senador Letelier abogó por la rotación de los cargos para fortalecer la participación y construir consensos y finalmente los representantes de Bolivia y Chile declinaron sus candidaturas y fueron electos Blas Llano de Paraguay, como Presidente; Atila Lins de Brasil, como Primer Vicepresidente y Sofía Carvajal de México, como Segunda Vicepresidenta.

Asimismo, se llenaron las vacantes en el Comité de Asuntos del Medio Oriente, Grupo Consultivo de alto nivel sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, Comisión de Paz y Seguridad Internacional y en la Comisión sobre Asuntos de las Naciones Unidas, fue electa Cyntia López Castro de México.

Finalmente, se procedió a revisar el proyecto de punto de urgencia presentando por México, que se menciona más adelante.

II.-INAUGURACIÓN.

Tuvo lugar el día 26. Debido al aforo, solo participaron el senador Coloma, como jefe de la delegación y el senador Letelier como integrante del Comité Ejecutivo.

III.-PUNTOS DE URGENCIA.

Se presentaron los siguientes puntos de urgencia:

- **Indonesia:** "Apoyo parlamentario mundial a la situación humanitaria de los palestinos".

- **Alemania, Estonia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Ucrania y el Reino Unido:** "Detener la trata de personas, de los abusos de los derechos humanos y trabajar por la celebración de elecciones libres y justas en Belarús".

- **México:** "Impulso al desarrollo regional de países con altos niveles de migración internacional", que fuera retirado antes de la votación.

- **Federación Rusa:** "La necesidad vital de garantizar actividades parlamentarias en forma ininterrumpidas durante las pandemias".

- **Grupo Africano:** "Aprovechar el apoyo parlamentario mundial para la equidad de las vacunas en la lucha contra la pandemia de COVID-19".

Finalmente, el punto aprobado fue el presentado por el grupo africano.

IV.-DEBATE GENERAL.

El tema analizado fue ***"Superar las divisiones y fortalecer la cohesión para afrontar los retos actuales de la democracia"***. **Intervino el senador Coloma, como jefe de la delegación.** Quien expresó: "Es académicamente evidente y planetariamente comprobable, como aquí hemos visto, que hoy el mundo sufre una profunda crisis política.

Quizás los signos más visibles de esta crisis en las personas lo marcan la desafección y desconfianza institucional que se vive en todos las latitudes. Pero a su vez creo que es de nuestra responsabilidad atender las causas más profundas de esos reflejos y buscar desde las propuestas de cambio recuperar las confianzas y afecciones tan necesarias en las democracias. Desde mi perspectiva esas razones del deterioro se basan en la Polarización y



Populismo que hoy se respira y que hacen surgir esa grave distancia entre los ciudadanos y sus electores.

Por qué ocurre eso?

Primero y es obvio hay razones ideológicas, las que como dice Sartori “a mayor distancia ideológica hay flujos de electores hacia los extremos”.

Segundo, porque hay también lógicas de rompimiento del Consenso Social, en donde casi imperceptiblemente se ha ido transitando de los acuerdos sociales máximos y de carácter amplio a otros mucho más mínimos y de los temas grandes a los que se limitan a los intereses personales y se concentran solo a lo que cada cual le interesa. Por otro lado, aparecen también demandas insatisfechas que sumado al “cortoplacismo frenético” que inunda a la humanidad, marca un cuadro de insuficiencia perpetua que hace a todos siempre impacientar. Pero sobre todo, y aquí me quiero detener, hay una profunda relativización de lo que es la verdad.

No es que esto sea nuevo, pues es la base de la demagogia, pero lo real y gravemente distinto es la falta total de sanción política, penal o social a quien a sabiendas falsea los hechos, situaciones y contexto.

Por qué digo esto?

Porque la polarización, rompimiento de consensos o insatisfacciones de demandas puede enfrentarse con nuevas y mejores ideas, más y mejor participación ciudadana, incorporación eficiente y efectiva de la Ciencia en la toma de decisiones y mucho más transparencia tanto en la información final como en los procesos, pero esto último, lo de la recuperación o valoración de la verdad necesita acuerdos globales de última generación, como hace tiempo no se ha hecho mundialmente y en donde la UIP tiene una extraordinaria oportunidad de liderazgo. En particular, creo que en esa recuperación de la verdad se hace necesaria una primera y por tanto nueva regulación de Plataformas Digitales en todas las legislaciones de Mundo. Déjenme darles un ejemplo:

Si un periódico falsea o miente más allá de la libertad de expresión y fuera de la condena moral pertinente, las legislaciones consideran sanciones penales o económicas por los delitos o daños que generen. Si un medio de televisión miente, falsea o denigra igualmente sus responsables son obligados a responder de distintas formas por tales daños u ofensas.

Pero si a su vez, esa misma mentira, noticia falsa o denigrante se difunde en una plataforma social, ahí entonces - y extrañamente solo ahí - nadie responde y esa falsedad y su daño vive y se actualiza por los siglos con su daño a cuesta incontrarrestable.

Más grave aún resulta lo anterior si revisamos que según el último informe de Redes Sociales de Harvard, nos indica que si hasta hace 5 años el 30 % de las personas en el mundo tomaban decisiones políticas por esas redes sociales, ahora su último estudio nos revela que más del 70% de los electores resuelven sus opciones según esas mismas redes. Es razonable entonces que el principal instrumento de toma de decisiones en la política no tenga obligación alguna con la principal obligación ética de la política que es la verdad?

Creo que nadie podrá validar esa tesis y de ahí nace la propuesta que ya estamos legislando a lo menos en Chile y que invitamos a todos a seguir, que es simple, pero categórico HACER RESPONSABLES a los dueños de las plataformas. Por lo que ahí se plantea, difunda o



comente. Entendemos todos que es tarea grande, pero a nuestro juicio puede ser de vida o muerte para la Democracia.”

La nota conceptual consigna que los desafíos contemporáneos al funcionamiento de la democracia son numerosos y requieren de una atención política urgente. Si bien cada país, tiene sus propias especificidades, el aumento de las desigualdades económicas y estructurales, la disminución de la confianza en los sistemas políticos y la creciente falta de compromiso son debatidos ampliamente entre políticos, académicos y la sociedad civil de todo el mundo. El sentimiento creciente según el cual la clase política está cada vez más desconectada de los ciudadanos ha impulsado el aumento del populismo y profundizado las divisiones sociales. Paralelamente, se observa una mayor polarización política en muchas sociedades. Si bien el pluralismo político es importante para una democracia sana, la polarización intensa conlleva varios riesgos. Penetra en la sociedad en su conjunto, afecta las interacciones y relaciones cotidianas y puede dañar gravemente una cultura establecida de tolerancia, aumentar los conflictos y ampliar la desconfianza. También puede socavar la eficacia y la credibilidad de los parlamentos, haciéndolos disfuncionales en ciertas situaciones. Los avances tecnológicos han contribuido a mejorar el acceso público a la información. Sin embargo, el uso generalizado y la dependencia de las redes sociales también han facilitado el flujo de desinformación, a menudo erosionando los valores democráticos, propagando la ira y la frustración y disminuyendo la confianza de la población en las instituciones políticas. La pandemia de COVID-19 ha agravado aún más los desafíos existentes, afectando los procesos democráticos, haciendo que las personas cuestionen la toma de decisiones basada en la evidencia y, en última instancia, debilitando la capacidad del modelo democrático para hacer frente a las emergencias y reconstruir mejor. Abordar los desafíos contemporáneos que enfrenta la democracia, requiere un esfuerzo concertado tanto a nivel nacional como internacional. Se necesita liderazgo político y solidaridad para encontrar nuevos enfoques con el fin de renovar y salvaguardar la democracia”.

El debate brindó a los delegados la oportunidad de presentar propuestas sobre cómo los sistemas políticos y como los parlamentarios pueden promover una cultura de cooperación y diálogo político para superar las divisiones y construir sociedades inclusivas. Dichas propuestas abordaron varios factores interrelacionados. La participación pública amplia y significativa, la toma de decisiones inclusiva y la protección del espacio cívico pueden considerarse elementos clave para abordar la polarización. Las políticas inclusivas requieren una fuerte conexión con una amplia gama de comunidades, con especial atención a las poblaciones más vulnerables y marginadas. La educación cívica es otro pilar fundamental a largo plazo para la democracia. También, se examinó cómo el ecosistema parlamentario debe evolucionar para promover la confianza en la democracia y reforzar la relevancia de las instituciones representativas. La instauración de una cooperación constructiva entre los partidos y la priorización de la toma de decisiones participativa y basada en la evidencia que conduzca a una formulación de políticas eficaces son posibles respuestas a los desafíos contemporáneos que enfrenta la democracia. Preguntas como: ¿Cuáles son las razones del aumento de la polarización? ¿Cómo se pueden abordar las causas fundamentales? ¿Cómo puede evolucionar la política para superar la división y fortalecer el diálogo? ¿Cómo tiene que cambiar el discurso político para suscitar esperanza y no odio? ¿Son las instituciones existentes, y en particular los parlamentos, capaces de abordar los desafíos contemporáneos que enfrentan las democracias? ¿Qué se puede hacer para ayudarles a optimizar su acción? ¿Qué papel deberían desempeñar los parlamentos en la protección de la libertad de expresión en línea y la promoción de la pluralidad de opiniones, al mismo tiempo que la lucha contra la desinformación y el discurso del odio? ¿En qué medida la mejora de la representación parlamentaria, en particular en lo que concierne a las mujeres, los jóvenes y otros grupos de



la sociedad sub-representados, pueden aumentar la confianza de los ciudadanos y acercar a estos últimos a la institución?.

V.-FORO DE LAS MUJERES PARLAMENTARIAS.

Se reunió los días 26 y 30 de noviembre. **Participó la diputada Claudia Mix.**

Concurrieron 197 participantes, 86 mujeres y 28 hombres, de un total de 114 parlamentarios.

La agenda contempló los siguientes aspectos:

Elección de la Presidenta de la 32ª Sesión del Foro de Mujeres Parlamentarias, discursos de bienvenida, adopción de la agenda, informe sobre actividades recientes en el área de la igualdad de género e informe de la Mesa Directiva de las Mujeres Parlamentarias y del grupo de Asociación de Género. Los participantes fueron informados de las deliberaciones de la Mesa Directiva realizadas durante sus sesiones de 13 de octubre de 2019, en Belgrado y de 9 de marzo de 2021, en forma virtual. También en relación con el balance de las actividades recientes realizadas por la UIP para promover la igualdad de género. Se dieron conocer las publicaciones y actividades recientes de la UIP, en estas materias.

Los participantes examinaron el proyecto de resolución titulado ***“La legislación en el mundo para la lucha contra la explotación y el abuso sexual infantil en línea”***, desde una perspectiva de género, en estudio además en la Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos. Se formularon recomendaciones que fueron propuestas por el Foro de las Mujeres Parlamentarias a la Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos. Con este fin, trabajaron en dos grupos, cubriendo cada uno un tema. El Grupo 1 discutió ***“Cómo enfocar la legislación y las políticas de lucha contra la explotación sexual infantil en línea en las necesidades de las víctimas y poner los derechos de las niñas como prioridad”***. El Grupo 2 discutió ***“Cómo adaptar las medidas de prevención de la explotación sexual infantil en línea, y la educación de los niños en la materia, en función de su edad y de su sexo, y teniendo en cuenta las necesidades distintas de niñas y niños, en particular en materia de educación sexual y de sensibilización de las TIC en las escuelas”***. También, reflexionaron sobre otras estrategias destinadas a permitir a los niños comprender sus derechos, protegerse e informar toda explotación sexual en línea.

Como conclusión, las relatoras presentaron las recomendaciones formuladas por los grupos.

Se llevó a cabo un Panel sobre ***“Estrategias para la elaboración de leyes sensibles al género”, donde participó como panelista la diputada Mix, en los siguientes términos:***

“Estimadas y estimados colegas parlamentarios,

Hace décadas que la comunidad internacional ha puesto el foco en el hecho que pese a que somos algo más de la mitad de la población mundial las mujeres nos encontramos en una desigualdad constante en lo cotidiano y también en materia de participación política, ya que la evidencia muestra que accedemos, en promedio, a solo un poco más a una quinta parte de los cargos de elección popular en disputa.

Para revertir aquello en Chile se han desplegado mecanismos que han permitido enfrentar las desigualdades prácticas de participación política entre mujeres y hombres, siendo uno de los ejemplos más gravitantes al respecto, la ley que garantizó la paridad de género en el histórico proceso constituyente que actualmente estamos viviendo.



De ese modo hoy la Convención Constitucional está compuesta por el 51% de mujeres. De ese modo, Chile será el primer país del mundo en tener una constitución escrita por el mismo número de hombres y mujeres.

El desafío ahora es hacer extensiva una reforma como ésta a otras instancias de representación popular. Lamentablemente no logramos la paridad para las elecciones parlamentarias vividas hace menos de una semana, pues por más que insistimos en modificar la ley, sólo se conservó el mecanismo de las cuotas. En la Cámara de Diputadas y Diputados el 2017 fuimos electas 37 y ahora 55 mujeres por lo que la representatividad pasó de un 23,9% a un 35,4%, sin embargo, en el Senado no sucedió lo mismo allí, el % se redujo.

La presentación descriptiva que ha conseguido incrementar la presencia numérica de mujeres electas en los parlamentos, de todos modos no es suficiente, por lo que tiene que ir complementada con una representación sustantiva es decir no solamente cuantas mujeres son parlamentarias sino, sobre todo qué hacen las mujeres en los parlamentos y cuáles son los efectos de su presencia en los parlamentos para los intereses y preocupaciones de las mujeres.

La incorporación de la perspectiva de género en las instituciones parlamentarias lleva a identificar cómo sería un “parlamento sensible al género”, que juegue un rol relevante para corregir las desigualdades y facilitar la paridad de participación entre mujeres y hombres. Por tanto, se trata de un tipo de institución que haga posible la representación política de las mujeres en términos descriptivos, sustantivos y simbólicos de manera efectiva y equitativa.

Como parte del esfuerzo por dar seguimiento a la inclusión de las mujeres en parlamentos, la UIP abordó desde hace más de una década el estudio sistemático de la sensibilidad de género en los cuerpos legislativos. Producto de ese trabajo, estableció una definición de “parlamento sensible al género”. Lo que significa fundamentalmente que elimina las barreras a la plena participación de las mujeres y ofrece un ejemplo o modelo positivo a la sociedad en general”.

De esta manera, la UIP adoptó un Plan de Acción que identifica 6 distintas dimensiones en que debe manifestarse la sensibilidad de género en los parlamentos, instando a los parlamentos nacionales a considerarlas al evaluar sus propias prácticas. Estas son las dimensiones que identifica y al que desde Chile hemos empujado con mucha fuerza, partiendo por modificar la denominación de nuestra Cámara de Diputados por Cámara de Diputadas y Diputados:

1. Igualdad en la participación;
2. Marco legal y políticas públicas de igualdad de género: leyes y políticas sólidas y adecuadas, de carácter no discriminatorio y orientadas a promover la igualdad de género, junto con una presupuestación sensible al género y una evaluación del impacto diferenciado de género, todos aspectos que se refieren a la “representación sustantiva”;
3. Cultura operativa con sensibilidad de género;
4. Cultura institucional con sensibilidad de género;
5. Mecanismos institucionales para incorporar la perspectiva de género;
6. Sensibilización y capacitación con perspectiva de género: para generar conciencia, entregar conocimientos y desarrollar habilidades entre los miembros de los parlamentos -legisladores y funcionarios- en relación a la perspectiva de género, que contribuye a reforzar la



“representación simbólica” y, más en general, todas las dimensiones de la representación política de las mujeres.

Por ello, es imprescindible que en estas instancias interparlamentarias, se verifique una participación sustantiva y no solo representativa de las mujeres política-pública.

Como señale antes, la ley de cuotas sin duda tuvo un impacto positivo en cuanto a composición de género en nuestro Congreso, sin embargo cabe consignar que en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados, actualmente de 13 miembros solo una es mujer y en el Senado, la misma Comisión tiene una mujer y cuatro miembros hombres. No es una noticia por cierto, pero permite visibilizar los desequilibrios que nuestro parlamento aún presenta, independiente de los logros y avances que se han alcanzado en esta última legislatura.

La educación y la denuncia pública de las inequidades pueden considerarse como el paso “cero” hacia la elaboración y discusión de un presupuesto que refleje de mejor manera el ideal de la igualdad de género.

Agradezco la invitación que me permitió compartir brevemente algunos conceptos e ideas en torno a mecanismos de igualdad de género en los parlamentos y algunas realidades particulares del Congreso Chileno”.

La nota conceptual señala que los parlamentos son fundamentales para asegurar que las leyes nacionales garanticen la igualdad de género en la práctica. La elaboración de leyes sensibles al género comienza por el pleno respeto de los derechos de mujeres y niñas. Teniendo en cuenta los puntos de vista, las necesidades y las perspectivas de las mujeres y las niñas en su diversidad, al tiempo que se elaboran leyes y se asegura de que brinden los resultados deseados. Para eso, los parlamentarios deben adoptar leyes que reafirmen los derechos, que protejan y beneficien a todas las mujeres y niñas, como también ser capaces de analizar el impacto diferenciado de estas leyes sobre las mujeres y las niñas. Se anunció que la UIP y ONU Mujeres lanzarán una guía para parlamentarios sobre la elaboración de leyes sensibles al género. Se dieron a conocer las principales conclusiones de la guía y se sostuvo un debate abierto sobre experiencias nacionales y las lecciones aprendidas. Los parlamentarios presentes en el Foro fueron invitados a compartir las estrategias que han implementado para elaborar leyes sensibles al género, en particular en lo que concierne a las buenas prácticas en las siguientes áreas: Reforzar las alianzas y la voluntad política: cómo favorecer la acción intersectorial para promover las reformas legislativas que integren la dimensión de género. Reforzar las capacidades: ayudar a los parlamentos a desarrollar sus conocimientos en materia de análisis jurídico sensible al género. Establecer mecanismos destinados a defender y a favorecer la igualdad de género en el Parlamento: el papel de los grupos interpartidarios y de las comisiones de igualdad en la promoción de las reformas legislativas en favor de las mujeres. Asegurar la aplicación de la ley: como hacer progresar el control parlamentario y asignar los presupuestos necesarios para asegurar la aplicación efectiva de la legislación.

Los panelistas presentaron cada una de las áreas estratégicas. Posteriormente, la moderadora ofreció la palabra a los asistentes para que citaran ejemplos o buenas prácticas en cada una de las áreas concernientes.

Finalmente, las relatoras rindieron los informes de los dos grupos de trabajo y se llevaron a cabo las elecciones de la mesa directiva.



VI.-COMISIÓN PERMANENTE DE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL.

Sesionó los días 28 y 29.

Se procedió a aprobar la agenda y las actas de la sesión virtual efectuada durante la 142 Asamblea, de abril del 2021.

A continuación se recibió a expertos sobre el tema ***“Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz para favorecer una paz duradera”***.

La nota conceptual consigna que los procesos de paz nuevos y en curso determinarán la seguridad regional y mundial durante muchos años, mientras que, de manera preocupante, se constata que un porcentaje significativo de estos acuerdos fracasan poco después de su firma o no se están implementando en absoluto. Si bien la naturaleza del conflicto ha ido cambiando, el enfoque que rige la forma en que se resuelven los conflictos no ha evolucionado significativamente en los últimos 50 años. La Comisión llevó a cabo una audiencia con expertos para compartir las opiniones sobre cómo los parlamentos pueden establecer colectivamente un nuevo marco de referencia que serviría como base para los procesos de paz, morales y éticos, y para establecer normas de mayor rendición de cuentas y supervisión a largo plazo para guiar su implementación. Durante la audiencia, se presentaron los conceptos de seguridad humana y de seguridad tradicional a los participantes, quienes examinaron las formas de establecer un marco valioso para construir sociedades prósperas, estables e inclusivas identificando los mejores aspectos de cada uno de los conceptos mencionados. Los co-relatores tomaron en cuenta los aspectos de la audiencia y del debate para redactar un anteproyecto de resolución sobre el tema, que será presentado en la 144ª Asamblea de la UIP.

Panel de debate sobre el tema ***“El papel del parlamento en la lucha contra los riesgos de desvío en la transferencia de armas”***.

El desvío de armas convencionales a usuarios finales no autorizados y su uso posterior representan una amenaza significativa para las sociedades de todo el mundo. La desviación socava la eficacia de los esfuerzos de lucha contra la proliferación y frustra los intentos de regular el comercio internacional de armas con fines compatibles con el derecho internacional y las normas pertinentes. La Comisión tras los argumentos recogidos debatió acerca de cómo los parlamentos podrían abordar los desafíos asociados a las transferencias de armas mal reguladas a nivel nacional, regional y multilateral. Se espera que estos resultados contribuirán para la elaboración de políticas y prácticas eficaces para luchar contra la desviación, centrándose en las formas de prevenir y erradicar el tráfico ilícito de armas, en particular de armas pequeñas y ligeras.

Se llevaron a cabo las elecciones para cubrir los cargos vacantes de la Mesa Directiva, de Presidente y de Vicepresidentes.

VII.-LA COMISION DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Sesionó los días 27 y 28. Concurrió el diputado René Manuel García.

Adoptó su agenda y se aprobaron las actas de las de la sesión virtual de la 142 Asamblea.

El debate se centró en el tema ***“Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación como catalizadoras del sector educativo, en particular en periodo de pandemia”*** y se enfocó en torno al tema de la resolución que la Comisión presentará en la 144ª Asamblea, el año 2022.



La finalidad del debate fue proporcionar a los co-Relatores la información preliminar sobre la manera en que los Parlamentos Miembros de la UIP abordan esta cuestión.

Panel de debate sobre ***“El impacto del cambio climático sobre los recursos naturales: ¿Cómo pueden los parlamentos asegurar que el agua sea accesible y disponible para todos?”***

La conservación de los recursos naturales contribuye a satisfacer las crecientes necesidades del planeta. Se espera que la demanda mundial de alimentos y agua se duplique en los próximos 30 años. El cambio climático tiene efectos directos e indirectos sobre la productividad agrícola, incluidos los cambios en el régimen de lluvias, las sequías, las inundaciones y la redistribución geográfica de plagas y enfermedades. El panel tuvo como objetivo identificar las medidas clave que los parlamentos podrían adoptar para responder a estos fenómenos.

Se llevó a cabo la elección de la Mesa Directiva, de Presidente y de Vicepresidentes.

VIII.-LA COMISIÓN DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS.

Sesionó los días 27,28 y 29.

Se aprobaron las actas de las reuniones efectuadas durante la 142 Asamblea y la agenda de la presente reunión.

Asimismo, se abocó a la elaboración y aprobación de la resolución ***sobre “La legislación en el mundo para la lucha contra la explotación y el abuso sexual infantil en línea”***.

El proyecto de resolución elaborado por los co-relatores (Sra. A. Gerkens (Países Bajos), Sra. J. Oduol (Kenia) y Sr. P. Limjaroenrat (Tailandia) señala:

La 143ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria,

- 1) Condenando toda forma de explotación y abuso sexual infantil en línea,
- 2) Recordando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño mundialmente aceptada y su Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, así como la Convención del Consejo de Europa sobre la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexuales (Convenio de Lanzarote), ampliamente reconocida;
- 3) Recordando en particular el Artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño sobre la protección de los niños de todas las formas de violencia, daño, abuso y negligencia;
- 4) Notando que la explotación y el abuso sexual infantil en línea es una preocupación internacional creciente que requiere colaboración transfronteriza, y reconociendo que combatir estas prácticas debe ser una iniciativa global de alta prioridad;
- 5) Reconociendo la necesidad de abordar la explotación y el abuso sexual infantil en línea a todos los niveles para proteger a los niños de dicha explotación por encima de todo;



- 6) Teniendo presente que muchos Estados no cuentan con un marco legal, presupuesto, conocimiento técnico y mano de obra suficientes para combatir de manera efectiva la explotación y el abuso sexual infantil en línea;
 - 7) Reconociendo la necesidad de sensibilizar al público, a los legisladores, a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a todos los demás decisores pertinentes sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexual infantil en línea;
 - 8) Reconociendo la importancia de la educación sexual, como base para la prevención en cualquier entorno cultural, así como la educación sobre el papel que desempeñan las crecientes posibilidades digitales para facilitar las acciones de los responsables de la explotación y el abuso sexual infantil en línea;
 - 9) Notando la precaria situación del niño en los casos de explotación y abuso sexual en línea, y la importancia de un enfoque centrado en la víctima para combatir estas prácticas, así como de la rehabilitación centrada en el niño;
 - 10) Teniendo presente que, si bien las niñas parecen ser las principales víctimas de la explotación y abuso sexual infantil en línea, muchos niños también se ven afectados;
 - 11) Consciente que la explotación infantil es también un acto comercial y que, por tanto, puede estar motivada por razones económicas;
 - 12) Notando que la lucha contra la explotación y abuso sexual infantil en línea se complica por la rápida evolución de las nuevas tecnologías, como las criptomonedas y blockchain, que son imposibles de rastrear en la venta de material de abuso infantil, así como el anonimato de las plataformas de redes sociales, lo que hace que sea más difícil dirigirse a los abusadores;
 - 13) Resaltando la importancia de la colaboración intersectorial, multidisciplinaria e internacional en la estrategia para combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea;
 - 14) Subrayando la responsabilidad social que deben asumir las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones del sector privado en la lucha contra la explotación y abuso sexual infantil en línea, así como el papel que deben desempeñar en la prevención y seguimiento de estas prácticas;
1. Insta a los parlamentos a adoptar marcos legales específicos, integrales y armonizados para introducir leyes nacionales sobre explotación y abuso sexual infantil en línea, teniendo en cuenta el modelo de respuesta nacional desarrollado por la " Alianza Global WeProtect como modelo rector para la legislación,
 2. Insta también a los parlamentos a que aseguren que se establezca una cooperación transfronteriza para evitar que los autores de abusos probados se propaguen a otros países,
 3. Pide a los parlamentarios que hagan hincapié en la necesidad de cooperación internacional y de medidas de aplicación de la ley rápidas y eficaces, como la eliminación de los obstáculos que impiden que los organismos encargados de hacer cumplir la ley compartan información crítica y ataquen el creciente uso ilegal de criptomonedas para comerciar con material de explotación sexual infantil,



4. Subraya la importancia de un compromiso estratégico del sector privado para cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley en las cuestiones de explotación y abuso sexual infantil en línea,
5. Insta a los parlamentos a que establezcan una infraestructura integral para apoyar a los niños víctimas de explotación y abuso sexual en línea, garantizando un entorno saludable y de apoyo para denunciar estas prácticas en sus países, al tiempo que garantizan suficientes recursos humanos y financieros para, entre otras cosas, los programas educativos, los servicios de asistencia telefónica y las líneas de ayuda a las víctimas,
6. Pide a la UIP que redacte una ley modelo para los Estados, que formule disposiciones legislativas claras para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea, que dé prioridad a los derechos, la palabra, las necesidades y la seguridad de los niños,
7. Reconoce el papel activo de los hombres como socios y aliados estratégicos en el cambio de las normas y prácticas que promueven todas las formas de violencia de género, incluida la explotación y abuso sexual infantil en línea,
8. Insiste en que los niños nunca deben ser considerados responsables de los abusos y que la culpa de las víctimas debe evitarse por todos los medios posibles,
9. Subraya la importancia de la pobreza en la explotación y abuso sexual infantil en línea y subraya la importancia del empoderamiento económico de la mujer,
10. Pide a los parlamentos que legislen para que las redes sociales redoblen sus esfuerzos para detectar y eliminar de inmediato el contenido relacionado con la explotación y abuso sexual infantil en línea,
11. Insiste en la necesidad de una educación permanente centrada en el cambio de la cultura digital entre los jóvenes, para los responsables políticos, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el público,
12. Pide a los parlamentos que faciliten los métodos de detección automatizados, teniendo en cuenta el artículo 16 de la Convención de los Derechos del Niño, sobre el derecho a la privacidad,
13. Invita a la UIP a programar reuniones y talleres periódicos con la Relatora Especial sobre la venta y explotación sexual de niños, con un enfoque en las iniciativas globales para prevenir y abordar las prácticas en cuestión.

Finalmente, analizaron temas a ser analizados a futuro y la agenda para la 144 Asamblea.

IX.-LA COMISIÓN SOBRE ASUNTOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

Se reunió el día 28. Participó el diputado Iván Flores.

La Comisión aprobó las actas de las sesiones realizadas durante la 142 Asamblea y adoptó la agenda para la presente sesión.

Se abocó a temas relacionados como el Covid, como la campaña mundial de vacunación para poner fin a la pandemia de COVID19: las enseñanzas de la OMS y de la OMC.



Respecto del acceso desigual a la vacuna contra la COVID-19 en el mundo, que tiene por efecto privar a una gran parte de los habitantes de los países en desarrollo de la posibilidad de vacunarse, ilustra claramente la necesidad de reformar el sistema multilateral. A pesar de los numerosos llamados lanzados para que la vacuna sea declarada “un bien público mundial”, lo que no ha sucedido. Las iniciativas tendientes a facilitar la distribución mundial de vacunas y el intercambio de tecnologías de fabricación de las vacunas están lejos de alcanzar su objetivo. Los derechos de propiedad intelectual mantenidos firmemente por las empresas farmacéuticas que fabrican las vacunas han dificultado la producción, por los países en desarrollo, de las grandes cantidades necesarias para satisfacer la demanda actual de miles de millones de dosis, y hacerlo a bajo costo.

Durante la sesión se llevó a cabo un debate con representantes de la OMS, sobre el papel de este organismo en la campaña mundial de vacunación.

Se dio a conocer el Informe del Secretario General de la ONU – Nuestra Agenda Común-, la Declaración adoptada en la Reunión de Alto Nivel, de septiembre de 2020, con motivo del 75º aniversario de la ONU (Cumbre ONU 75), que incluyó doce compromisos para abordar los desafíos globales urgentes dentro de un marco multilateral más fuerte. Estos compromisos, tienen como objetivo restablecer los esfuerzos mundiales hacia un mundo más sostenible, justo y pacífico con las Naciones Unidas a la cabeza. Tras las consultas con los parlamentos y otras partes interesadas, en septiembre de 2021 el Secretario General de la ONU publicó un importante informe con recomendaciones sobre cómo implementar “Nuestra Agenda Común”. Entre otras cosas, el Secretario General señaló: “También exploraré opciones para mejorar la contribución parlamentaria en las Naciones Unidas, trabajando con nuestros socios actuales.

Elecciones: Se renovó la mesa directiva, eligiendo Presidente y Vicepresidentes.

X.-FORO DE LOS JÓVENES PARLAMENTARIOS.

Se reunió el día 27. concurrieron 59 parlamentarios, 26 mujeres y 33 hombres provenientes de 45 países, de un total de asistentes de 72 personas, con un promedio de edad de 38 años. En primer término se adoptó la agenda y se dio inicio a la sesión, dando cuenta pormenorizada de la participación de los jóvenes, haciendo una evaluación a nivel mundial y nacional.

Se reflexionó sobre los éxitos y los desafíos actuales, sacando conclusiones y haciendo recomendaciones. La Presidenta del Foro dio un panorama general del apoyo aportado por la UIP a la participación de los jóvenes desde el mes de mayo de 2021 y de las actividades previstas para 2022. Se debatió acerca de las actividades realizadas como también de las futuras.

Especial mención se hizo a la campaña de la UIP “Digo sí a los jóvenes en el Parlamento” y a los nuevos cursos de capacitación para los jóvenes parlamentarios.

En cuanto a la contribución a los trabajos de la 143ª Asamblea, conforme al objetivo del Foro de integrar las perspectivas de los jóvenes en los trabajos y las decisiones de la Asamblea, los miembros del Foro intercambiaron sus puntos de vista desde la perspectiva de los jóvenes sobre el tema del debate general

Asimismo, analizaron el proyecto de resolución ***“La legislación en el mundo para la lucha contra la explotación y el abuso sexual infantil en línea”***



Por último, se llevó a cabo una sesión de preguntas y respuestas sobre el empoderamiento de los jóvenes y se intercambiaron aspectos sobre los preparativos para la 144ª Asamblea (marzo de 2022), con énfasis en el tema **“Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz con vistas a favorecer una paz duradera”**, que será examinado por la Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional; y respecto del tema **“Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación como catalizadoras del sector educativo, en particular en periodo de pandemia”**.

Para estos efectos, nominaron a un relator para que presente el informe final que será examinado por la Comisión Permanente de Desarrollo Sostenible

XI.-COMITÉ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PARLAMENTARIOS.

Analizó casos de Brasil, Cambodia, Chile, Colombia, Gabón, Iraq, Libia, Myanmar, Pakistan, Sri Lanka, Tunes y Venezuela.

Cabe destacar que en el caso de Chile, sobre el caso del asesinato del senador Jaime Guzmán, la resolución adoptada destaca la falta de respuesta de Argentina sobre la situación de Apablaza, celebra que cuatro de los cinco implicados hayan recibido una sanción, que el grupo argentino chileno de amistad pueda intervenir en la extradición de Apablaza, cuya extradición fue acordada por la Corte Suprema del país vecino y acuerda que este Comité debe continuar con el examen de este caso y de formular el correspondiente informe.

A solicitud del senador Coloma, se enviará copia de la resolución al grupo binacional argentino chileno.

Finalmente, el diputado García, haciendo uso de la palabra, agradeció en nombre de Chile por la labor desarrollada por el Comité en esta materia tan sensible y habiendo transcurrido 30 años del asesinato y agradeció el apoyo de Brasil y México.

XII.-Otros grupos que también sesionaron fueron el consultivo sobre salud, el comité sobre cuestiones del medio oriente y el grupo consultivo de alto nivel sobre la lucha contra el terrorismo y extremismo violento.

XIII.-COMITÉ EJECUTIVO.

Participó el senador Letelier como representante del Grulac, quien dio cuenta de la labor realizada.

XIV.-COMITÉ DIRECTIVO.

Sesionó los días 27 y 30 y contó con la participación de toda la delegación.

El Presidente señor Pacheco hizo una reseña de las actividades desarrolladas durante el último año, anunció la creación del Premio Cremer–Passy, para destacar a los parlamentarios por su actuar en pos de los principios de la UIP, dio a conocer el proyecto de estrategia 2022-2026, sobre el proyecto de presupuestos 2022, situación financiera, cuestiones relativas a solicitudes para ser miembros en calidad de observadores del Parlamento Panafricano y del 5GSahel, sobre la 5 Reunión de Presidentes de Parlamentos, informe sobre las recientes



reuniones especializadas, próximas Asambleas (144 del 20 al 24 de marzo del 2022 en Indonesia, Bali y 145 entre el 19 y el 23 de octubre en Ruanda).

En Anexo N°1 se adjunta Punto de Urgencia aprobado "Aprovechar el apoyo parlamentario mundial para la equidad de las vacunas en la lucha contra la pandemia de COVID-19"., Anexo N°2 minutas preparadas por la Biblioteca del Congreso Nacional sobre los temas de la agenda y en Anexo N°3 la Declaración de Madrid "Desafíos para que la democracia supere la división y construya la comunidad".

JACQUELINE PEILLARD
Dirección de Asuntos Internacionales
Cámara de Diputadas y Diputados de Chile



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

143rd IPU Assembly

Madrid, Spain
26-30 November 2021



Harnessing global parliamentary support for vaccine equity in the fight against the COVID-19 pandemic

*Resolution adopted unanimously by the 143rd IPU Assembly
(Madrid, 29 November 2021)*

The 143rd Assembly of the Inter-Parliamentary Union,

Welcoming the UN Security Council Resolution 2565 (2021) adopted on 26 February 2021,

Recalling that the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical, mental and social health and well-being is a fundamental human right enshrined in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Sustainable Development Goal 3, the Constitution of the World Health Organization, the majority of national constitutions and other international treaties and agreements to which the IPU Members are signatories,

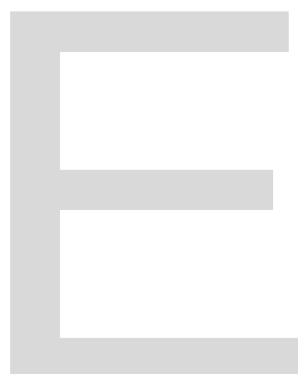
Also recalling that this right is accorded to all human beings regardless of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, disability, birth or other status,

Cognizant that, on 23 September 2019, world leaders endorsed a comprehensive political declaration on health at the UN High-Level Meeting on Universal Health Coverage under the theme *Universal Health Coverage: Moving Together to Build a Healthier World* in which they undertook to co-operate in strengthening health systems to ensure that they are equitable, resilient and capable of meeting everyone's needs as an essential priority for international development,

Mindful that, at the 141st IPU Assembly held in Belgrade, Serbia in October 2019, the IPU adopted a landmark resolution entitled *Achieving Universal Health Coverage by 2030: The role of parliaments in ensuring the right to health* calling for parliaments to take all legal and policy measures to achieve Universal Health Coverage and address barriers to access to health for all,

Noting that the COVID-19 pandemic has been an ongoing moment of reckoning for health systems and health security around the world, as well as to our commitment in both word and deed to achieving Universal Health Coverage and addressing barriers to access to health for all in such times of crisis,

Recognizing that vaccination is part of a comprehensive strategy to reduce transmission and save lives and is among the most important tools in the fight against the pandemic, and reaffirming that extensive COVID-19 immunization is a global public good,



Welcoming the fact that the COVID-19 Vaccines Global Access (COVAX) initiative has already delivered more than 550 million vaccine doses to low and lower-middle income countries, including substantial amounts of vaccine donations from high income countries, and has secured enough vaccines to cover 43 per cent of the populations concerned,

Concerned that prolonged delays in the recognition and registration of vaccines complicate the health and developmental crisis, economic downturn and suffering occasioned by the COVID-19 pandemic in Africa and other regions among those most affected, and that vaccine inequality translates into social and economic inequality resulting in more fatalities and increased poverty,

Therefore the 143rd Assembly:

1. *Calls upon* the international community and the WHO to further advance joint efforts to ensure timely, equitable and universal access to safe, affordable, quality and effective vaccines, with particular regard to the needs of low and middle income countries and the most affected regions;
2. *Calls upon* countries to recognize the importance of the principle of equity, meaning that each person must be vaccinated in accordance with their level of risk and needs, and to ensure that that principle be reflected at the national and global levels with respect to access to essential vaccines;
3. *Encourages* vaccine manufacturers to provide regular, clear supply forecasts as to how they will fulfil and prioritize their contracts with COVAX and other relevant regional initiatives;
4. *Also encourages* vaccine manufacturers to enhance the production of vaccines by using flexible cooperation models such as building up fill and finish production capacities, technology partnerships and licensing activities;
5. *Calls upon* governments to harmonize all regulatory requirements to accelerate the supply of vaccines, and provide the logistics and training for implementing large-scale vaccination programmes;
6. *Implores* parliamentarians to work with their national governments to exert a global and collective influence on the WTO to eliminate all export restrictions and any other trade barriers on COVID-19 vaccines and the inputs involved in their production;
7. *Insists* on the fact that both national and international efforts to raise awareness regarding the effectiveness of vaccines, to engage communities and to reduce vaccine hesitancy are indispensable to attain a sufficient degree of immunization around the world and that considerably more efforts in this field are required.

Estrategias para la elaboración de leyes con perspectiva de género

Serie Minutas N° 101-21, 17/11/2021

Resumen

Esta minuta propone una conceptualización de qué podemos entender como política con enfoque de género, presentando algunos elementos mínimos que deberían estar en todo debate legislativo. Es decir, responde a la pregunta ¿cómo legislar con enfoque de género?

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Introducción

La introducción de enfoque de género en las legislaciones del mundo ha sido entendida cada vez más como una necesidad, un punto de partida para la elaboración de las leyes. Esto no ha sido un proceso exento de polémicas, al menos de tres tipos:

- La primera, tiende a enfrentar a sectores que defienden la equidad de género con aquellos que la denostan, adjudicándole el concepto de ideología.
- La segunda, más elevada en calidad, propone una discusión entre quienes ven la desigualdad de género como un problema acotado a leyes singulares sobre los derechos de las mujeres y otros que tienden a comprender el enfoque de género de forma más holística, es decir, que involucra al derecho, la política y la actividad de legislar en conjunto.
- Una tercera discusión, quizá más sofisticada aún, guarda relación con la comprensión misma del concepto de género, que sobrepasando la distinción hombre-mujer, puede abrirse a la proliferación de formas de identidad de género, cuestión que han rescatado para el debate los principales movimientos de derechos LGBTQ+.

Esto nos hace entrar de lleno en una pregunta fundamental. Cuando hablamos de legislar con enfoque de género ¿de qué se trata realmente el género para estos fines? Lo que nos conduce a una segunda pregunta más técnica ¿Cómo se legisla con enfoque de género? ¿Qué estrategias deberían estar presentes siempre que busquemos legislar colocando el género como problema?

Esta minuta propone una conceptualización de qué podemos entender como política con enfoque de género, presentando algunos elementos mínimos que deberían estar en todo debate legislativo. Es decir, responde a la pregunta ¿cómo legislar con enfoque de género?

1. Género en la legislación

Partiremos de la base de que los estudios de género forman un enfoque. Esto significa una mirada, pero una mirada aguda sobre las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres en un primer momento. Esta idea del enfoque puede ser amplia y, por supuesto, existen múltiples debates en su interior. Todos coinciden, sin embargo, en que nuestras sociedades modernas han sido creadas sobre la base de un sistema de producción y reproducción heredado de modos de producción anteriores, formando un sistema de relegación de las mujeres a determinadas categorías sociales y económicas

(reproducción, cuidado, trabajo asalariado como extensión del trabajo de cuidado doméstico) y, asimismo, la jerarquización cultural de esa diferencia entre hombres y mujeres (Cf. Federici, 2011).

Esto nos mete de lleno en una doble tarea de la legislación. Modificar el binomio producción-reproducción al tiempo que intervenir en la cultura de jerarquización. Legislar con enfoque de género, entonces, implica reconocer tanto la desigualdad material como la desigualdad simbólica que nuestra tradición ha heredado y transformado. En el primer caso, es evidente que se puede avanzar hacia sociedades en las que los roles de cuidado se encuentren mejor repartidos, pero también deben ser reconocidos en la cadena de producción y acumulación (Cf. Fraser, 2016). En el segundo, se debe poner atención a cómo en espacios tradicionalmente masculinizados por la cultura (el trabajo asalariado y la política, por ejemplo), discriminan a las mujeres que forman parte de ellos, ya sea designándoles espacios acotados, especializados en cuidados, desjerarquizados y/o precarizados.

Legislar con enfoque de género, entonces, implica atender al género no como un mero fetiche positivo, sino atender con políticas públicas y leyes adecuadas la herencia de las relaciones de género que han construido formas concretas de desigualdad. Y esto involucra, por cierto, no sólo a las formas binarias en que se han construido estas relaciones de poder, sino también a las múltiples maneras en que puede el género ser comprendido y vivido identitariamente. De este modo, una visión centrada en la desigualdad entre hombres y mujeres es por cierto un avance, pero totalmente insuficiente si lo que buscamos es la incorporación amplia de un enfoque de género en el parlamento. Por eso, como veremos en el siguiente apartado, la sociedad civil organizada tiene un rol fundamental que cumplir en el apoyo a una tal manera de legislar.

2. Estrategias para legislar con enfoque de género

- Identificar temas que sean relevantes para avanzar en equidad de género. Si bien este es un primer paso y limitado en su alcance, permite a los parlamentarios comprender y tomar posición sobre diferentes aspectos que han sido parte del debate histórico sobre la desigualdad de género.
- Avanzar en un paquete de proyectos de ley que, en los temas identificados, eliminen los factores que puedan producir desigualdad. El problema debe ser comprendido como urgente y, por tanto, es necesario actuar de inmediato para seguir avanzando hacia temas más difíciles.
- Incorporar la idea de transversalidad del enfoque de género. Es decir, una vez reconocidos los temas, avanzar también hacia una revisión de la desigualdad de género en todas las leyes y proyectos de ley, así como en las políticas públicas. Si el género es un factor relevante para comprender

la desigualdad de la sociedad en su conjunto, es evidente que de su incorporación depende no sólo la igualdad en sectores determinados, sino que la propia calidad de la democracia y las posibilidades de desarrollo se sostienen en ella.

- Como una derivada de la transversalidad del enfoque de género, es necesario que el propio parlamento comprenda cuales son los factores internos que han determinado la producción de legislaciones que promueven la desigualdad de género. Para esto, existen capacitaciones. La UIP en 2012 lanzó un programa llamado *Parlamentos sensibles al género*, que puede ser actualizado, pero sirve de base para pensar cómo mejorar el parlamento desde sus prácticas hasta su infraestructura (UIP, 2012).
- Democratizar el debate incluyendo actores claves de manera sostenida en el proceso legislativo. Las organizaciones de la sociedad civil son las que mejor comprenden, por su trabajo a medio camino entre los territorios y la academia, la realidad cambiante de las relaciones de género en nuestras sociedades. Ellas son las más indicadas para ser consultadas y acogidas dentro del debate legislativo. Esto permite, además, aumentar los niveles de legitimidad de los proyectos de ley.
- Crear o mantener bancadas parlamentarias que de manera estable revisen los proyectos de ley. Esto crea condiciones al interior del parlamento para establecer pautas para la evaluación de proyectos de ley y revisión legislativa.
- Avanzar desde las bancadas a los comités técnicos. A diferencia de la bancada, el comité técnico con enfoque de género puede ya no quedar circunscrito a un grupo de parlamentarios interesados en la equidad de género, sino que permite efectivamente la revisión constante de todos los proyectos de ley, al tiempo que sirve de plataforma para la capacitación constante de los parlamentarios. Para esto, el comité ha de vincularse con todas las comisiones parlamentarias.

Los comités permiten, también el establecimiento de pautas de revisión para los proyectos de ley, estableciendo mínimos sobre los que todo proyecto de ley debe basarse. En este sentido, un punto fundamental es el respeto a los acuerdos internacionales firmados por Chile en esta materia.

Y asimismo, por medio de los comités se pueden establecer criterios de medición e indicadores que permitan comprender, en el tiempo, los logros, avances y alcance de la legislación con enfoque de género.

- Capacitar a los parlamentarios para elevar el debate y descentralizar la mirada con enfoque de género. Los cambios culturales requieren tiempo e

inversión de recursos, de modo que todos los parlamentarios deben capacitarse, a través del establecimiento de puntos mínimos para establecer puntos de diálogo.

- Tender hacia la paridad entre hombres y mujeres en el parlamento como un piso mínimo. El parlamento es el principal órgano representativo de la democracia en el país, de modo que un bajo nivel de parlamentarias, no sólo afecta a este poder del Estado, sino su capacidad de representación de la ciudadanía como un todo.
- Establecer un paquete de recursos que permita que las medidas tomadas para incorporar el enfoque de género en el parlamento puedan sostenerse en el tiempo y adquirir efectivamente carácter institucional.

Fuentes

Federici, S. (2011). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.

Fraser, N. (2016). El capital y los cuidados. En: New Left Review, no. 100 septiembre-octubre. URL: <https://newleftreview.es/issues/100/articles/nancy-fraser-el-capital-y-los-cuidados.pdf>

Unión Inter Parlamentaria (UIP) (2012). *Plan de Acción para los Parlamentos sensibles al género*. URL: <https://www.ipu.org/file/3217/download>

Recomendación: La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) ha desarrollado el Boletín Legislativo Mujeres y Género que cuenta con una importante recolección de materiales útiles para la labor legislativa.

URL: <https://www.bcn.cl/boletines/acerca.html?id=12&tipo=html&nrob=25&p=1>

Hacia un marco normativo mundial para combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea

Serie Informe N° 20-21, 17/11/2021

Por Blanca Bórquez Polloni

Resumen

La actual pandemia por COVID-19 ha acelerado la irrupción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ampliando su acción hacia espacios hasta hace pocos meses no previstos, como sucede con la educación. El mayor acceso de niños, niñas y adolescentes al entorno digital, mediado por la contingencia sanitaria mundial, reabre la discusión en relación con las oportunidades que estas tecnologías ofrecen y las amenazas que su uso no regulado, indebido o malicioso supone, en especial, para aquellos usuarios provistos de menores herramientas para asegurar su protección.

El presente Informe, realiza un seguimiento al trabajo desarrollado durante el presente año por la Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria (UIP), la que busca someter a examen, durante los próximos días, ante la 143ª Asamblea de la UIP, un borrador de resolución sobre legislación mundial para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción	3
2. Violencia, explotación y abuso sexual infantil ante el marco internacional de protección de los derechos humanos.....	5
3. Violencia, explotación y abuso de NNA en el entorno digital	8
4. Papel de los Parlamentos en la protección contra la explotación sexual infantil en línea	10
5. Hacia un marco normativo mundial.....	12
6. Observaciones y propuestas.....	15
6.1 Observaciones.....	15
6.2 Propuestas	17
7. ANEXO	18

1. Introducción

La irrupción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), impulsada en los últimos 20 años, se ha visto considerablemente acelerada por causa de la actual pandemia por COVID-19, la que exigió de la adopción de nuevos modelos y herramientas tecnológicas para dar continuidad, ante las restricciones de desplazamiento impuestas, a actividades cotidianas como el trabajo, la salud o la educación.

De este modo, el teletrabajo, la telemedicina o la teleducación han terminado por integrarse a la vida diaria de una parte considerable de la población, de la mano de dispositivos como celulares, computadoras o tabletas que, conectados a Internet, permiten a las personas desarrollar tareas a distancia o mantener comunicación en línea con otras, sin importar el lugar en que se encuentren ni la distancia que exista entre los usuarios.

En un mundo cada vez más tecnologizado e hiperconectado, la pandemia ha supuesto una oportunidad para desarrollar más rápidamente habilidades digitales en poblaciones que habitualmente no convivían con el entorno informático. Lo que se ve ejemplificado en la mayor interacción de niños, niñas y adolescentes (NNA) con las tecnologías, en virtud, del impulso que la educación digital ha alcanzado, o en el uso cada vez más corriente de la teleconsulta como una vía alternativa para acceder a las atenciones de salud para quienes no pueden trasladarse presencialmente a los centros sanitarios o para mantener las medidas de autocuidado no congestionando los servicios de salud.

No obstante, en algunos casos, la contingencia ha implicado una profundización de las brechas digitales existentes pues el acceso a las tecnologías no es siempre físicamente accesible (piénsese en lugares apartados), asequible (accesible en términos económicos) o porque su entrada imprevista ha impedido una correcta adaptación por parte de sus usuarios (alfabetización digital). Así se han descrito fenómenos como el *coronateaching*, para aludir a la educación de emergencia en pandemia, sin estar correctamente adaptada a las nuevas condiciones.¹

En definitiva, la crisis sanitaria ha abierto las puertas para que las TIC se instalen en la vida de los ciudadanos y que estos, cada vez más interactúen con el entorno digital. Ello ofrece significativas oportunidades, pero también, encierra insospechados efectos. De este modo, se vuelve a poner sobre la mesa la discusión acerca del modo cómo potenciar sus beneficios a la vez que se limitan los negativos efectos que de un uso indiscriminado, abusivo o malintencionado del entorno digital puede derivar. Cuestión que es particularmente preocupante, respecto de NNA.

¹ Cifuentes, Martín. Chile: cómo ha impactado en los niños la educación digital. (2020). La Tercera.com, 24 de marzo. Alfabetización digital. Disponible en: <https://www.alfabetizaciondigital.redem.org/chile-como-ha-impactado-en-los-ninos-la-educacion-digital/>

En este sentido, el ambiente digital ofrece a NNA un espacio de interacción que puede contribuir a su educación y mayor empoderamiento como agentes de cambios sociales, pero también puede exponerlos a nuevos riesgos a los que es preciso atender, en lo posible, de manera preventiva y colaborativa. En efecto, un acceso no mediado por el desarrollo previo de habilidades digitales adecuadas o la falta de supervisión en su uso, puede exponerlos a contenidos, conductas, contactos y hasta contratos que pueden violentar o incluso violar sus derechos, pudiendo en este sentido, verse afectadas no solo su integridad física y/o psíquica, sino también otros derechos esenciales como su autonomía, honra, intimidad, privacidad o seguridad.

En esta línea, mediado por la virtualidad y el anonimato que el espacio digital ofrece, cada vez se toma conocimiento de novedosas conductas indebidas a través de las cuales inescrupulosos intentan contactar e interactuar con NNA con fines delictivos. Así, se han ido acuñando una serie de expresiones (anglicismos) que intentan dar cuenta de la multiplicidad de conductas de violencia que son ejercidas contra este grupo de la población a través del entorno digital, tales como *ciberbullyng*, *grooming* o *sexting*.

La variedad de conductas que pueden afectar a NNA van desde mecanismos de robo de identidad y suplantación, pasando por la divulgación de rumores, difamación, incitación a realizar retos o pruebas que pongan en riesgo su integridad física o psíquica e incluso la vida, hasta involucrarse con redes delictuales de trata de personas, pornografía infantil, grupos armados o terrorismo.

El desafío ante esta realidad, implica tener la capacidad de consensuar estrategias de acción que permitan enfrentar tales amenazas de manera coordinada, colaborativa y eficiente, en el marco internacional, atendido el carácter transfronterizo que el entorno digital ofrece, de manera promover la prevención de estas conductas, o cuando ello no es posible, garantizar su persecución y castigo de modo homogéneo, sin importar el lugar desde el cual se perpetren.

Es por ello que la Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria (UIP), comenzó a trabajar en el primer semestre de este año, en la elaboración de una resolución para combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea, cuyo borrador busca ser examinado y aprobado durante la 143ª Asamblea de la UIP, a desarrollarse en los próximos días 26 a 30 de noviembre, en la ciudad de Madrid, España.

La presente Minuta busca servir de insumo a los parlamentarios chilenos que participarán en dicha instancia, otorgándoles antecedentes de contexto que les permitan comprender las dimensiones e implicancias que, en la actualidad, tiene la explotación y abuso sexual infantil en línea, así como, plantear ajustes al borrador de resolución propuesto, de manera de contribuir a su perfeccionamiento.

2. Violencia, explotación y abuso sexual infantil ante el marco internacional de protección de los derechos humanos

La Declaración Universal sobre Derechos Humanos, de 1948, reconoce explícitamente el derecho de todo individuo a la vida, la libertad y la seguridad (artículo 3), de modo que no puede ser objeto de esclavitud ni servidumbre (artículo 4), ni sometido a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5), ni a ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, o a sufrir ataques a su honra o reputación (artículo 12).²

Todos estos derechos han sido refrendados por los instrumentos del sistema internacional de protección de derechos humanos que le han seguido, entre los cuales, se debe destacar particularmente, por su especificidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que insta a suprimir todas las formas de trata y explotación sexual de la mujer (artículo 6)³, así como, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que avanzó hacia la erradicación formal y material de toda forma de violencia contra la infancia (artículo 19).⁴

Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

² ONU. (1948). Resolución 217 A (III) Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas, 10 de diciembre. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

³ ONU. (1979). Resolución 34/180 Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

⁴ ONU. (1989). Resolución 44/25 Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de noviembre. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> Instrumento ratificado el año 1990 por nuestro país. Véase: Chile. Decreto Nº 830, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga Convención sobre los Derechos del Niño. Publicado en Diario Oficial de 27 de septiembre de 1990. Disponible en: <http://bcn.cl/2fel2>

Sobre la violencia, el Comité de los Derechos del Niño –órgano de tratado– ha señalado que la expresión involucra tanto las formas más tradicionales de ella, como son la violencia física y sexual, así como también otras modalidades menos reconocidas que contemplan formas no físicas de violencia (violencia psicológica o mental) y formas no intencionales de daño (como el descuido o trato negligente)⁵. Además, ha expresado que la calificación de una conducta como constitutiva de maltrato o violencia, no puede quedar determinada (o ser limitada) por la intencionalidad del autor de la misma ni por la exigencia efectiva de un daño físico.

El Comité, tal como lo hicieron antes que él otros organismos^{6, 7} reconoce que la violencia contra NNA está estrechamente relacionada con actitudes o prácticas sociales y culturales, fuertemente arraigadas y generalizadas, que toleran la violencia e incluso la validan o legitiman, lo que hace más compleja su erradicación, puesto que dificulta en la práctica consensuar qué conductas deben calificarse como maltrato, descuido o trato negligente. En efecto, cada grupo y cultura va delimitando, a través del tiempo, cánones diversos respecto de prácticas de disciplina y crianza infantil, así como su aceptabilidad, lo que termina por influir en la definición jurídica que se haga respecto de cuáles conductas deben ser consideradas como violencia y, por tanto, sancionadas.

No obstante, lo anterior, la CDN califica explícitamente como una conducta de violencia que debe ser suprimida a la explotación infantil y el abuso sexual.

Artículo 34.

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

⁵ ONU. Observación General N° 13 (2011) Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Documento CRC/C/GC/13. Comité de los Derechos del Niño. [edición electrónica] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=en

⁶ PINHEIRO, PAULO SÉRGIO. *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*. Experto Independiente del Secretario General de las Naciones Unidas para el Estudio sobre la Violencia contra los Niños. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/56250/1/Inf_Mundial_Violencia.pdf

⁷ KRUG, ETIENNE G. et al (Ed). *World report on violence and health*. World Health Organization: Geneva, 2002. Disponible en: http://www1.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm

Sobre este punto, el Comité ha sido expresado que constituyen conductas de abuso y explotación sexual, entre otras:

- La incitación o la coacción para que un niño participe en cualquier actividad sexual ilegal o psicológicamente perjudicial.
- La utilización de niños con fines de explotación sexual comercial.
- El uso de niños para la producción de imágenes de audio o visuales de abuso sexual infantil.
- La prostitución infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, la trata (dentro de los países y entre ellos), la venta de niños con fines sexuales y el matrimonio forzado.

Agrega que, muchos niños experimentan una victimización sexual sin estar acompañado ello de fuerza o coerción física, pero que, no obstante, se trata de actos igualmente intrusivos, opresivos y traumáticos desde un punto de vista psicológico.

Bajo su concepto, el abuso sexual es: i) toda actividad impuesta por un adulto a un niño, y contra la cual tiene este derecho a ser protegido penalmente, así como, ii) las actividades sexuales impuestas por un niño a otro, cuando existe una diferencia de edad considerable ente el hechor y la víctima, o si se vale de la fuerza, amenazas u otros medios de presión.

No constituye para el Comité abuso sexual, aquellas actividades sexuales entre niños, cuando ellos superan el límite de edad dispuesto por el Estado para las actividades sexuales consentidas.

La protección de NNA frente a la violencia, la explotación y los abusos de la CDN fueron reforzados, el año 2000, por su *Protocolo Facultativo dedicado a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*⁸, el cual tuvo por objeto ampliar las medidas que debían adoptar los Estados para garantizar la protección de NNA contra su venta, prostitución, utilización en pornografía, trata, turismo sexual y toda otra forma de explotación comercial o participación en trabajos peligrosos, que entorpezcan su educación o que afecten su salud y desarrollo.

En esta línea, el Protocolo identifica como centro de acción la capacidad de los Estados para adoptar un enfoque global de colaboración y asociación, así como su capacidad para atender a los múltiples factores que contribuyen a tales prácticas. A tales efectos, el Protocolo Facultativo, exige de los Estados la adopción de manera expresa en su legislación penal de una serie de figuras

⁸ ONU. (2000). Resolución A/RES/54/263 Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Asamblea General de Naciones Unidas, 25 de mayo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx> Instrumento ratificado por Chile el año 2003. Véase: Chile. Decreto N° 225, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, con su corrección a la letra B) del artículo 7. Publicado en Diario Oficial de 06 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://bcn.cl/2nzaf>

delictivas asociadas, las cuales deben ser castigadas tanto como si son cometidas dentro o fuera de sus fronteras, como si son perpetradas de manera individual o colectiva, y tanto si se trata de su comisión efectiva o en grado de tentativa. Tales conductas o actividades son descritas en la Tabla 1.

Tabla 1. Describe conductas o actividades que deben ser específicamente tipificadas por los Estados Parte

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (ONU. 2000) Artículo 3		
CONDUCTAS O ACTIVIDADES QUE DEBEN QUEDAR EXPRESAMENTE TIPIFICADAS EN LA LEY PENAL DE LOS ESTADOS PARTE		
TIPO PENAL	DEFINICIÓN	VARIANTES A INCLUIR
<i>Venta de niños</i>	Todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o un grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución (artículo 2 letra a).	Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de su explotación sexual; de transferencia con fines de lucro de sus órganos o para su trabajo forzoso. Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción.
<i>Prostitución infantil</i>	La utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución (artículo 2 letra b).	La oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución.
<i>Pornografía infantil</i>	Toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales (artículo 2 letra c).	La producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión, con fines de pornografía infantil.

Fuente: Protocolo Facultativo (ONU, 2000). Elaboración propia.

El mayor acceso y disponibilidad de recursos digitales, como Internet y otros medios electrónicos, es particularmente considerado por el Protocolo, el que extiende su llamado al tratamiento colaborativo en la materia no solo entre Estados, sino también entre Estados y empresas proveedoras de tales servicios, para lograr la efectiva erradicación de todas las conductas de explotación contra NNA.

3. Violencia, explotación y abuso de NNA en el entorno digital

Desde finales del siglo XX, se viene alertando por diversas instancias internacionales y regionales, sobre el impacto negativo que las TIC pueden tener sobre NNA, si no se propician efectivos mecanismos de control y acción,

en relación con los contenidos o actividades que por su intermedio son difundidas o promocionadas.^{9, 10}

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General del año 2011, advirtió que las TIC constituyen medios idóneos para la violencia contra NNA, distinguiendo al efecto, aquellas conductas o actos que significan el uso de las tecnologías por parte de terceros y en las que se involucran a niños, de aquellas otras conductas o actos que suponen la utilización de las TIC por los propios menores¹¹. Entre las primeras acciones se identifican, por ejemplo, el abuso sexual mediante la producción de imágenes o grabaciones por medio de las TIC; la transmisión, distribución, posesión o publicidad de fotografías o seudofotografías o videos indecentes de niños, o en los que se hace burla de un niño, clase o grupo de ellos.

Respecto de las conductas de riesgo que suponen la utilización de las TIC por los propios NNA, pueden distinguirse situaciones en que:

- Son los propios niños los receptores de información indebida o inapropiada (exposición a publicidad, correos electrónicos no deseados, contenidos agresivos, etc.);
- Los niños mantienen contacto por medio de las TIC con otros niños o extraños (ser objeto de acoso, coacción, hostigamiento, etc.);
- Los niños actúan como agentes de conductas lesivas hacia otros (difunden o crean material inapropiado o información falsa, etc.).

El año 2019, el Comité formuló unas directrices para la implementación del Protocolo Facultativo¹² con el objeto de reiterar que este instrumento es plenamente aplicable al entorno digital, y que sus disposiciones requieren de una interpretación adaptada a la realidad actual¹³. Entre los aspectos más tratados en dicho documento, cabe destacar que:

- Recomienda a los Estados Parte y a otras partes interesadas a considerar las *Orientaciones Terminológicas para la Protección de NNA contra la Explotación y los Abusos Sexuales*¹⁴ para el desarrollo

⁹ En este sentido, el propio Protocolo Facultativo ya analizado, incluyó entre sus considerandos la Declaración y Programa de Acción aprobado en el marco del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, celebrado en Estocolmo el año 2006, o bien, las conclusiones y recomendaciones adoptadas en la Conferencia Internacional relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, que tuvo lugar en 1999, en la ciudad de Viena, Austria.

¹⁰ A modo ejemplar, en el Anexo I se acompaña un cuadro descriptivo de algunos de los trabajos más recientes realizados por diversas instancias para atender y alertar sobre las dificultades que un uso indiscriminado e irresponsable de las TIC puede suponer para NNA.

¹¹ Op. Cit., Observación General N° 13, párr. 31.

¹² United Nations. (2019). Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Document CRC/C/156. Distr. general 10 September 2019. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/CRC.C.156_OPSC%20Guidelines.pdf

¹³ Este documento es complementado por: ECPAT. (2019). Explanatory Report to the Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/OPSC-Guidelines-Explanatory-Report-ECPAT-International-2019.pdf>

¹⁴ Disponible en: <http://www.luxembourgguidelines.org>

de leyes y políticas que aborden la temática. Precisamente, estas directrices tienen por objeto consensuar una terminología más coherente y uniforme para la protección de la infancia frente a estas formas de violencia y explotación.

- Deben los Estados Parte para prevenir y abordar la venta en línea, explotación sexual y abuso sexual de NNA en línea, evaluar sus marcos legales y políticas públicas de manera que éstas cubran adecuadamente todas las manifestaciones de venta, explotación sexual y abuso sexual de NNA, incluso cuando estos delitos se comenten o facilitan a través de las TIC.
- Se reitera el deber de los Estados Parte de tipificar a través de la ley penal todos los delitos contemplados por el Protocolo Facultativo, entendiendo que la lista de actos y conductas referidas por este instrumento constituyen un mínimo que requiere estar plenamente cubierto por su derecho penal interno, el cual será preciso adecuar para contemplar los delitos sexuales contra NNA cuando se utilicen nuevos medios o modalidades para cometerlos.

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas, incorporó la violencia sexual contra la infancia y la explotación infantil en varias de las metas definidas para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹⁵

4. Papel de los Parlamentos en la protección contra la explotación sexual infantil en línea

Resulta evidente que, los órganos legislativos juegan un papel trascendental a la hora de establecer mecanismos eficaces de prevención, control y sanción de las conductas o actividades delictivas promovidas o cometidas a través del entorno digital contra NNA. Ello, puesto que gran parte del plan de acción que un Estado debe promover en la materia exige de un marco normativo adecuado que contemple las nuevas formas de comisión delictiva y que tenga, también, la capacidad de adaptarse con rapidez a otras inéditas modalidades que surjan.

La carencia de marcos normativos, particularmente penales, comprensivos de los desafíos actuales y futuros que las TIC suponen, son una puerta abierta para la proliferación de conductas de violencia, explotación y abuso contra NNA, así como para el incremento de su discriminación.

De hecho, parte importante de las dificultades que existen actualmente para atender de manera efectiva, coordinada y global a esta problemática es la

¹⁵ ONU. Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015. [edición electrónica] Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

carencia, en muchos países, de ordenamientos que contemplen estas figuras delictivas, o bien, la dificultad de adoptar descripciones uniformes, entre países, para tales tipos penales.

El pasado mes de marzo, el Comité de los Derechos del Niño, emitió una nueva observación general en la que aborda los derechos de NNA en el entorno digital, en la cual dispone de lineamientos de interés para los Estados a la hora de desarrollar leyes y políticas públicas, los que deben:¹⁶

- Promover la no discriminación e inclusión de NNA en el entorno digital, permitiendo que ellos tengan acceso equitativo y efectivo de una manera beneficiosa. Al efecto, deben tener especial consideración por eliminar las brechas de género, garantizar el acceso, la alfabetización digital, la privacidad y seguridad en línea.
- Considerar que las oportunidades y riesgos que ofrece el entorno digital a NNA varían en función de su edad y fase de desarrollo.
- Aprobar legislación, revisar y actualizar la existente para garantizar un entorno digital compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Al respecto, señala: "La legislación debe conservar su pertinencia en el contexto de los adelantos tecnológicos y las prácticas emergentes".¹⁷
- Integrar a sus políticas nacionales la protección digital de NNA contemplando y aplicando medidas de prevención, investigando eventuales delitos y ofreciendo reparación y apoyo a las víctimas.
- Adoptar medidas que le permitan cerciorarse que las empresas cumplen con sus obligaciones en materia de protección de NNA, impidiendo que sus redes o servicios en línea se utilicen de modo que puedan vulnerar sus derechos; poniendo a disposición de ellos o sus padres o cuidadores recursos rápidos y eficaces, promoviendo el asesoramiento accesible y oportuno en actividades digitales seguras.
- Exigir a las empresas que desarrollan actividades en el entorno digital que apliquen y/o adopten normas, códigos o políticas de ética, privacidad y seguridad en el diseño, ingeniería, desarrollo, funcionamiento, distribución y comercialización de sus productos y servicios.

¹⁶ ONU. (2021). CRC/C/GC/25 Observación general núm. 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital. Comité de los Derechos del Niño, 2 de marzo. Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f25&Lang=en

¹⁷ Op.Cit., párr. 23.

- Regular conforme el interés superior del niño la publicidad y comercialización dirigida y accesible a NNA a través del entorno digital. Al efecto, debe prohibir por ley la elaboración de perfiles o la selección de niños con fines comerciales mediante un registro digital de sus características reales o inferidas. Agrega: "Las prácticas basadas en la publicidad subliminal, la analítica emocional, la publicidad inmersiva y la publicidad en entornos de realidad virtual y aumentada para promocionar productos, aplicaciones y servicios también deben tener prohibida la interacción directa o indirecta con niños".¹⁸
- Alentar a los proveedores de servicios digitales del uso de etiquetado de contenidos, controles de contenido, filtrado escolar u otras tecnologías que tengan por objeto evitar que el material nocivo llegue a NNA.
- Proteger a los niños frente a las ciberagresiones, amenazas, censura, filtraciones de datos y vigilancia digital.
- Establecer o actualizar normativa de privacidad y protección de datos para incluir la identificación, definición y prohibición de prácticas que manipulen o inhiban a los NNA a la libertad de pensamiento y creencias en el entorno digital; así como regular prácticas digitales que puedan dar lugar a injerencias arbitrarias en su vida privada.
- Adoptar, revisar periódicamente y actualizar las medidas legislativas y administrativas adoptadas para la protección de NNA contra la violencia en el entorno digital.

5. Hacia un marco normativo mundial

Como se ha expuesto, durante la 143ª Asamblea de la UIP se buscará aprobar una resolución sobre un marco normativo mundial para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea, cuyo borrador ha sido elaborado al alero de la Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria (UIP), por un grupo de co-relatores.¹⁹

La Comisión Permanente, durante la 142ª Asamblea de la UIP celebrada entre abril-mayo pasados, impulsó un primer debate sobre el contenido de la resolución.

El objetivo de la resolución, que se ha sugerido denominar como "Legislación mundial para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea", tiene

¹⁸ Op. Cit., párr. 42.

¹⁹ Co-relatores: Sra. A. Gerkens (Países Bajos), Sra. J. Oduol (Kenya) y Sr. P. Limjaroenrat (Tailandia).

por objeto armonizar las normas jurídicas de los países relativa a la explotación y abuso sexual infantil en línea para satisfacer de este modo las obligaciones impuestas por la Convención sobre los Derechos del Niño en la materia.

A continuación, se acompaña una traducción del texto del borrador de resolución propuesto que será debatido en la próxima reunión de la UIP. A continuación, cuando ha parecido oportuno, se incluyen algunas observaciones que pueden contribuir a mejorar el documento.²⁰

“Legislación mundial para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea”

Las 143a Asamblea de la Unión Interparlamentaria,

- (1) Condenando todas las formas de explotación y abuso sexual infantil en línea,
- (2) Recordando a la universalmente aceptada Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Adicional sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, y la Convención sobre la Protección de los Niños contra la explotación sexual y el abuso sexual del Consejo de Europa (Convención de Lanzarote),
- (3) Recordando en particular el artículo 19 de la Convención sobre los derechos del Niño relativo a la protección de los niños de todas las formas de violencia, lesiones, abusos y negligencias,
- (4) Notando que la explotación y abuso sexual infantil en línea son una preocupación internacional creciente que necesita colaboración transfronteriza y reconociendo que la lucha contra ella debe ser una iniciativa global prioritaria,
- (5) Reconociendo la necesidad de combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea en todos los niveles en orden a proteger en primer lugar a los niños de esa explotación,
- (6) Teniendo en cuenta la falta de un marco jurídico, presupuesto, conocimientos técnicos, y mano de obra, en muchos Estados, para combatir efectivamente la explotación y abuso sexual infantil en línea,
- (7) Reconociendo la importancia de crear conciencia sobre el tema de la explotación y abuso sexual infantil en línea a los ojos del público, las legislaturas, organismos encargados de hacer cumplir la ley y todos los demás encargados de formular políticas,
- (8) Reconociendo la importancia de la educación (sexual) como una forma básica de prevención en cualquier entorno cultural, al igual que la educación sobre el papel que puede jugar para incrementar las habilidades digitales de los perpetradores de explotación y abuso sexual en línea,
- (9) Notando la precaria situación del niño en los casos de explotación y abuso sexual en línea y la importancia de un enfoque centrado en la víctima al combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea, así como los procesos de rehabilitación centrados en el niño,

²⁰ La traducción ha sido realizada por la autora de este informe.

- (10) Conscientes que, aunque las niñas parecen ser las principales víctimas de la explotación y abuso sexual en línea, muchos niños son afectados,
 - (11) Conscientes que la explotación infantil es también un acto comercial y puede estar conducido por motivaciones económicas,
 - (12) Notando que la lucha contra la explotación y el abuso sexual infantil es complicada por el rápido avance de las nuevas tecnologías como las criptomonedas y el Blockchain, con su naturaleza imposible de rastrear en la venta comercial de materiales de explotación infantil, así como las características anónimas de las plataformas de redes sociales, lo cual hace más difícil dar con los abusadores,
 - (13) Destacando la importancia de la colaboración intersectorial, multidisciplinaria e internacional en la estrategia de combate de la explotación y abuso sexual en línea,
 - (14) Subrayando la responsabilidad social corporativa del sector privado, que las compañías de tecnologías de la información y las comunicaciones debe tomar para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea, así como el rol que ellos deben jugar en la prevención y monitoreo de la explotación y abuso sexual infantil en línea,
1. Insta a los parlamentos a adoptar marcos legales específicos, comprensivos y armonizados para introducir leyes nacionales sobre la explotación y el abuso sexual infantil en línea, considerando el Modelo Nacional de Respuesta de la Alianza Global WeProtect como una guía modelo para la legislación;
 2. Insta también a los parlamentos a garantizar el establecimiento de una cooperación transfronteriza para prevenir que perpetradores conocidos puedan cometer abusos en otros países;
 3. Exhorta a los miembros de los parlamentos a enfatizar en la necesidad de una rápida y efectiva cooperación internacional y de hacer cumplir la ley de respuesta, como a eliminar los obstáculos que impidan a las agencias encargadas compartir información vital, y abordar el creciente uso ilegal de las criptomonedas para intercambiar materia de explotación sexual infantil;
 4. Enfatiza en la importancia de una estrategia de compromiso del sector privado con los organismos encargados en cuestiones relativas a la explotación y abuso sexual infantil en línea;
 5. Insta a los parlamentos a desarrollar infraestructura de apoyo a las víctimas de explotación sexual y abuso infantil en línea, garantizando un ambiente saludable y de apoyo en su Estado, asegurando suficientes recursos financieros y humanos para, entre otros, disponer de programas educacionales, líneas directas y de ayuda a las víctimas;
 6. Exhorta a la Unión Interparlamentaria a redactar una ley modelo para los Estados, formalizando una legislación clara para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea, donde los derechos de los niños, sus voces, necesidades y seguridad debe tomar un lugar central;
 7. Reconoce el rol activo de los hombres como socios estratégicos y aliados en el cambio de normas y prácticas que motivan todas las formas de violencia basada en el género, incluyendo la explotación y abuso sexual infantil en línea;

8. Enfatiza que los niños nunca deben ser culpados por abuso y que se debe evitar la culpabilización de la víctima por todos los medios posibles;
9. Subraya la importancia del papel de la pobreza en la explotación y abuso sexual infantil en línea y enfatiza en la importancia de empoderar económicamente a las mujeres;
10. Exhorta a los parlamentos a legislar las redes sociales para incrementar los esfuerzos para detectar y eliminar inmediatamente contenidos sobre explotación y abuso sexual en línea;
11. Enfatiza en la necesidad de una educación sostenida focalizada en un cambio de la cultura digital entre los jóvenes, los formuladores de políticas, organismos encargados de hacer cumplir la ley y el público;
12. Exhorta a los parlamentos a facilitar métodos de detección automatizados, teniendo en cuenta el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre el derecho a la privacidad;
13. Invita a la UIP a programar reuniones y talleres periódicos con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta y explotación sexual de niños, enfatizando en iniciativas globales para prevenir y abordar el problema.

6. Observaciones y propuestas

En este apartado se identifican, bajo la denominación "Observaciones", algunas sugerencias que permiten complementar los planteamientos presentados en la resolución en sus numerando 1 a 13. Para cada caso, se copia el texto de la resolución y, en color rojo, se incorpora el pasaje que se recomienda agregar para robustecer los términos de la resolución.

Por su parte, en el ítem "Propuestas", se sugiere la inclusión de dos nuevos numerales al borrador presentado.

6.1 Observaciones

a. Numeral 1

"Insta a los parlamentos a adoptar marcos legales específicos, comprensivos y armonizados para introducir leyes nacionales sobre la explotación y el abuso sexual infantil en línea, considerando el Modelo Nacional de Respuesta de la Alianza Global WeProtect como una guía modelo para la legislación; **asimismo se sugiere considerar las propuestas realizadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) a través**

de sus Directrices sobre Protección Infantil en Línea, en especial, aquellas dirigidas a los encargados de formular políticas,[...]"²¹

Nota: El Modelo Nacional de Respuesta (MNR) a que alude el borrador de resolución, corresponde a una guía elaborada en el marco de la Alianza Global WeProtect²² y adoptada por los gobiernos y organizaciones participantes en la Cumbre de Abu-Dhabi el año 2015, para dar una respuesta nacional coordinada a la explotación sexual en línea.²³

b. Numeral 3

"Exhorta a los miembros de los parlamentos a enfatizar en la necesidad de una rápida y efectiva cooperación internacional y regional y de hacer cumplir la ley de respuesta, como a eliminar los obstáculos que impidan a las agencias encargadas compartir información vital, y abordar el creciente uso ilegal de las criptomonedas para intercambiar materia de explotación sexual infantil; en el marco de la cooperación internacional y regional urge a los parlamentos a promover la celebración de reuniones periódicas entre Estados y otros actores, de manera de compartir experiencias positivas de prevención y combate en la materia, [...]"

c. Numeral 4

"Enfatiza en la importancia de una estrategia de compromiso del sector privado con los organismos encargados en cuestiones relativas a la explotación y abuso sexual infantil en línea; a tal efecto insta a los proveedores de servicios tecnológicos a consensuar y adoptar voluntariamente lineamientos éticos y buenas prácticas sustentados en el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, [...]"

d. Numeral 5

"Insta a los parlamentos a desarrollar infraestructura de apoyo a las víctimas de explotación sexual y abuso infantil en línea, garantizando un ambiente saludable y de apoyo en su Estado, asegurando suficientes recursos financieros y humanos para, entre otros, disponer de programas educacionales, líneas directas y de ayuda a las víctimas; así como de mecanismos de investigación que eviten la re victimización de los afectados y su exposición pública, [...]"

e. Numeral 6

²¹ Las mismas son descritas en el Anexo de este Informe. Para mayor información, véase: Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/policymakers>

²² Alianza integrada por gobiernos, sector privado, sociedad civil y organizaciones internacionales cuyo objeto es desarrollar políticas y soluciones que protejan a niños, niñas y adolescentes de la explotación y el abuso sexual en línea. Nace de la fusión, en mayo de 2016, de la WePROTECT (establecida el año 2014 por el gobierno de Reino Unido como una respuesta global de múltiples partes interesadas en combatir el abuso sexual en línea) y la Alianza Global contra el Abuso Sexual Infantil en Línea (creada en 2014 por la Comisión Europea y el Departamento de Justicia de Estados Unidos). La Alianza fue relanzada el año 2020, de modo que hoy actúa como una entidad independiente. Más información en: <https://www.weprotect.org/who-we-are/>

²³ Para mayor información, véase: <https://www.weprotect.org/model-national-response/>

“Exhorta a la Unión Interparlamentaria a redactar una ley modelo para los Estados, formalizando una legislación clara para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea, donde los derechos de los niños, sus voces, necesidades y seguridad deben tomar un lugar central; el principal objetivo de dicha ley modelo deberá ser uniformar terminológicamente las conductas de explotación y abuso sexual infantil en línea de modo que estas puedan ser perseguidas en cualquier parte del mundo y sin consideración del origen de los perpetradores o su ubicación, [...]”

f. Numeral 10

“Exhorta a los parlamentos a legislar las redes sociales para incrementar los esfuerzos para detectar y eliminar inmediatamente contenidos sobre explotación y abuso sexual en línea; asimismo los urge a avanzar en la adopción de marcos normativos adecuados para la protección de datos, especialmente, de datos sensibles en el entorno digital, [...]”

g. Numeral 11

“Enfatiza en la necesidad de una educación sostenida focalizada en un cambio de la cultura digital entre los jóvenes, los formuladores de políticas, organismos encargados de hacer cumplir la ley y el público; al efecto, insta a los parlamentos a promover la educación digital dentro de los programas de enseñanza de la educación formal, , [...]”

6.2 Propuestas

- a. En relación con la publicidad en línea y la disposición de mecanismos de control parental

“Insta a los parlamentos a adoptar marcos legales específicos que regulen la publicidad en línea dirigida a niños, niñas y adolescentes y que exijan a los prestadores de servicios tecnológicos la provisión de mecanismos de control parental activo, que permita a los adultos responsables limitar de manera efectiva el acceso de niños, niñas y adolescentes a determinadas plataformas digitales y juegos en línea”.

- b. En relación con la participación de niños, niñas y adolescentes

“Favorecer la participación activa de niños, niñas y adolescentes en el debate sobre la adopción de medidas administrativas, legislativas, u otras para combatir la explotación y abuso sexual infantil en línea”.

7. ANEXO

Tabla 2. Describe algunos trabajos recientes realizados por diversas organizaciones en el marco de la atención de la explotación sexual infantil en línea

INFORMES O DOCUMENTOS DE ANÁLISIS, ALERTA Y/O ACCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL		
AÑO	ORGANIZACIÓN	DOCUMENTO
2020	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)	Directrices sobre Protección Infantil en Línea¹
	Conjunto de recomendaciones publicadas periódicamente desde 2009, en tanto agencia especializada de Naciones Unidas en TIC, con el objeto de contribuir al desarrollo de un entorno en línea seguro y a empoderar a niños y jóvenes en su uso. Estas directrices, se dirigen tanto a los responsables de formular políticas en la materia, como a la industria, padres y educadores, y también a los propios NNA. La presente actualización se integra por: i) Directrices sobre la protección de la infancia en línea para la Industria², ii) Protección de la infancia en Línea: Guía para padres y educadores³, iii) Directrices sobre la protección de la infancia en línea para los encargados de formular políticas⁴, y iv) Un conjunto de herramientas para la educación de NNA⁵. Estos materiales son elaborados en coautoría con un grupo de expertos internacionales y tienen por finalidad servir de modelo adaptables a las realidades locales, que permitan la construcción de marcos de protección de la infancia en línea armonizados, a través de la integración de diversos enfoques en los que se incluyan la participación infantil, marcos legales y regulatorios, medidas técnicas y procedimentales, estructuras organizativas, la creación de capacidades y la cooperación internacional.	
2016	Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI)	Orientaciones terminológicas para la protección de NNA contra la explotación y el abuso sexuales⁶
	Por iniciativa de ECPAT se crea el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la formulación de orientaciones terminológicas que ayuden a las personas y organismos que trabajan en la prevención y erradicación de todas las formas de explotación sexual y abuso sexual de NNA, en la mejor comprensión y uso de los términos y conceptos que el trabajo en esta área encierra. Estas orientaciones incluyen el análisis de una serie de conductas cuya comisión involucra la intermediación de las TIC y del entorno digital. Así, por ejemplo, se hace referencia, a: abuso sexual de NNA en línea; explotación sexual de NNA en línea; materiales de abuso sexual de NNA generados por ordenador o de forma digital; sexteo o <i>sexting</i>; <i>streaming</i> de abuso sexual; turismo sexual infantil por <i>webcam</i>; o <i>grooming</i>.	
2016	United Nations	Releasing Children's Potential and Minimizing Risks – ICTs, the Internet and Violence Against Children⁷
2014	ECPAT International ⁸	Stay Safe from online sexual exploitation. A guide for young people⁹
	Esta guía dirigida especialmente a NNA los educa sobre el abuso sexual, la explotación sexual comercial, la explotación sexual en línea, y otras conductas delictivas que pueden cometerse a través de las TICs, a través de información que es presentada en formato de preguntas y respuestas, las que son acompañadas de casos ficticios que ayudan a la reflexión y recomendaciones para evitar ser víctima y contribuir a la lucha por su eliminación.	

FUENTES:

¹ Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/>

² Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/industry>

³ Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/parentsandeducators>

⁴ Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/policymakers>

⁵ Disponible en: <https://www.itu-cop-guidelines.com/>

⁶ Disponible en: <http://luxembourgguidelines.org/es/spanish-version-es/>

⁷ Disponible en: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210582841>

⁸ ECPAT es una organización sin fines de lucro cuyo mandato es poner fin a la explotación sexual infantil mediante la prostitución, el tráfico en línea y en el sector de viajes y turismo. Véase: <https://www.ecpat.org/>

⁹ Disponible en: <https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/Guide%20to%20protection-online%20layout%2031%20OCT31%20ONLINE.pdf>

Repensando la paz y la seguridad con una perspectiva de largo plazo: construir y consolidar la paz duradera

Serie Informes N° 21-21, 17/11/2021

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 143ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), y en especial en la Comisión Permanente sobre Paz y Seguridad Internacional, que se desarrollará en Madrid (España) entre los días 26 y 30 de noviembre de 2021. En particular, entrega antecedentes en relación al primer tema de agenda de la reunión de la comisión, la audiencia con expertos titulada “Repensar y redefinir los procedimientos de elaboración de los procesos de paz en vista de favorecer una paz duradera”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. La Investigación para la Paz y la reconceptualización de la paz en sentido integral.....	4
3. La ampliación del concepto de seguridad y los enfoques de la seguridad humana.....	6
4. Las Naciones Unidas y los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo..	10

1. Antecedentes generales

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX fue tomando fuerza un movimiento impulsor de la solución pacífica de las disputas entre los Estados y, más en general, la superación del armamentismo y las guerras como instrumentos para lograr la seguridad. El trágico impacto de las dos guerras mundiales, que pusieron en el centro del debate público el problema social de la guerra, condujeron -a través de un proceso de ensayo y error- a la creación de organizaciones internacionales orientadas a preservar la paz y la seguridad a través de mecanismos de seguridad colectiva y estrategias de pacificación más amplias.

En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha sido desde 1945 la principal organización multilateral de alcance universal con un mandato centrado, en buena medida, en la mantención de la paz y seguridad internacionales. De hecho, como reza el preámbulo de su Carta fundacional, tiene el fin de

“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”.¹

Ello tiene su correlato en los propósitos establecidos en el artículo 1 que, en una lectura sistemática, contribuyen a la pacificación coyuntural y estructural de la sociedad internacional.² Así, los mecanismos para promover el arreglo pacífico de controversias o situaciones, y de seguridad colectiva, tienen al Consejo de Seguridad como órgano primordial, y aportan a la acción coyuntural de pacificación. Por su parte, el fomento de la cooperación internacional en el ámbito político y jurídico, la promoción de los derechos humanos, y la cooperación para el progreso económico y social, son propósitos de toda la organización bajo el liderazgo de la Asamblea General, que nutren una acción estructural de pacificación y bienestar para los países y pueblos del mundo.

Entrado el siglo XXI, en el contexto del 60º aniversario de la ONU, los Estados miembros de las Naciones Unidas reunidos en la Cumbre Mundial de 2005 expresaron su decisión de “establecer una paz justa y duradera en todo el mundo”. Para ello reconocieron a la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos como los pilares del sistema de las Naciones Unidas, los cuales están estrechamente interrelacionados, y son “los cimientos para la seguridad y el bienestar colectivos”.³ Por otra parte, la organización ha debido hacer frente a una mutación en la naturaleza de las guerras, y la conflictividad armada en general, en la post-guerra fría que son básicamente internas, con una fuerte presencia de identidades etnopolíticas, aunque con potencial de producir un impacto regional.⁴ Asimismo, se trata de conflictos que ocurren en un contexto de debilitamiento del Estado, implican la disputa sobre recursos escasos, y provocan un gran número de muertes de civiles, lo que implica un alto riesgo para la seguridad de las personas.

Esta realidad se ha reflejado, por un lado, en la creciente preocupación del

¹ NACIONES UNIDAS, *Carta de las Naciones Unidas*, firmadas en San Francisco el 26 de junio de 1945, Preámbulo.

² De acuerdo a la interpretación sistemática de los propósitos que realiza Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 165-168.

³ NACIONES UNIDAS, *Resolución 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, aprobado por la Asamblea General en el marco de su 60º período ordinario de sesiones, 16 de septiembre de 2005, A/RES/60/1, Puntos 5 y 9, pp. 1-2.

⁴ Tilly, Charles, “Violència, terror i política”, *L’Espill*, segona època, Nº 12, hivern 2002, pp. 17-27; Kaldor, Mary, “Un nuevo enfoque sobre las guerras”, *Papeles*, Nº 94, 2006, pp. 11-20.

Consejo de Seguridad por las amenazas a la paz y seguridad resultantes de conflictos civiles, por la actuación de fuerzas irregulares, y por situaciones generalizadas de violación a los derechos humanos, todo lo cual ha conducido a numerosas Resoluciones que abordan ese tipo de situaciones como un asunto de seguridad colectiva. Por otro lado, las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP)⁵ se han desplegado con un mandato más amplio, que permite proteger a las personas ante amenazas inminentes de violencia física, y que se orienta a la construcción y la consolidación de la paz en una perspectiva multidimensional.

A través de este desarrollo histórico, la búsqueda de la paz y la seguridad ha vivido también una evolución conceptual en la propia ONU que va de la mano con las reflexiones teóricas en el pensamiento internacional. Así, la paz no es entendida sólo como ausencia de conflictos sino, de acuerdo a la Asamblea General, “un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”⁶, lo que se acerca a las nociones de ‘paz positiva’ desarrolladas por la Investigación para la Paz. A su vez, el PNUD acuñó en 1993 la noción de seguridad humana que, siendo parte de un proceso de reflexión sobre la ampliación del concepto de seguridad, pone el foco en las personas y las amenazas que experimentan a su integridad física y en general a su supervivencia y desarrollo pleno.

2. La Investigación para la Paz y la reconceptualización de la paz en sentido integral

En el campo de las ciencias sociales, el impacto generado por las dos guerras mundiales y, sobre todo, poco después la preocupación el uso del arma nuclear va a impulsar la conformación de un espacio interdisciplinar conocido como Investigación para la Paz (*Peace Research*) o Estudios sobre la Paz (*Peace Studies*).⁷ Desde mediados del siglo XX, en este ámbito van a nuclearse distintos investigadores provenientes de disciplinas como las relaciones internacionales, la sociología, la economía, la psicología social, o el derecho internacional, entre otros, cuyo interés intelectual confluye en el estudio de los conflictos, sus causas y las formas de gestionarlos y resolverlos de manera pacífica, lo que muestra su vocación aplicada y orientada por valores de cambio social.

Si bien a lo largo de su evolución es posible detectar fases, marcadas por distintas perspectivas para entender y abordar la violencia y la paz, puede verse que la Investigación para la Paz adopta crecientemente una visión que valora el conflicto como un fenómeno propio de la convivencia social. En ese sentido, en primer lugar, la paz no implica ausencia de conflicto sino ausencia del recurso a la violencia como forma de resolución de aquéllos. A su vez, el conflicto no es percibido como algo necesariamente negativo ni una anomalía en las relaciones sociales; antes bien, el conflicto no es ni bueno ni malo *per se*, y es inherente a las relaciones entre las personas y los grupos humanos.

Por ello, es importante entender el potencial positivo inherente en los conflictos, una oportunidad creativa para repensar formas de abordaje y solución en base a los métodos del diálogo, el respeto mutuo y la cooperación. Tal como

⁵ NACIONES UNIDAS, *Mantenimiento de la paz*, disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es> [acc. 15/11/21]; ver: Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, op. cit., pp. 247-262.

⁶ NACIONES UNIDAS, *Convivir en paz: un proceso necesario para el desarrollo sostenible*, publicado por las Naciones Unidas en el Día Internacional de la Convivencia en Paz, 16 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.un.org/es/observances/living-in-peace-day> [acc. 15/11/21].

⁷ Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda de la filosofía para el siglo XXI: los estudios para la paz”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, N° especial, 2009, pp. 91-114.

afirmaba un estudioso clásico sobre la paz, Paul Lederach, “el conflicto [es] el núcleo principal de la educación para la paz y su resolución no violenta”⁸, que abre posibilidades para el cambio y el desarrollo personal y social.

Ahora bien, en la conceptualización de la paz -y de su contracara, la violencia- la Investigación para la Paz transita por distintos momentos que, por lo general, suelen sintetizarse en tres etapas.⁹ En la etapa fundacional, marcada por la preocupación por las guerras interestatales y la amenaza nuclear, se piensa bajo el paradigma de la “paz negativa”, que es entendida como la ausencia de violencia. Por lo tanto, el foco está puesto en las causas de la guerra (y/o de las amenazas de uso de la fuerza armada) y en los mecanismos para resolverlas con el propósito de lograr la paz que es la ausencia de guerra o de violencia (física) directa.

Pero, desde fines de los sesenta e inicios de los setenta, transita hacia una perspectiva más integral de la paz, que en la segunda etapa de este campo de estudios viene de la mano de la noción de “paz positiva”. Acuñada por Johan Galtung, esta conceptualización amplia de la paz hace referencia no sólo a la ausencia de guerra sino también a la existencia de condiciones de justicia y desarrollo que permitan atender las necesidades básicas de las personas. Esta noción viene de la mano de un análisis más complejo de los conflictos que conduce a redefinir también el concepto de violencia para hacerse cargo de una violencia larvada en la estructura de poder social. En ese sentido, Galtung va a identificar la “violencia estructural”, de carácter indirecto, que conduce a que personas o colectivos sociales

“vean obstaculizado (o bloqueado) su desarrollo debido a limitantes que provienen de las estructuras sociales mismas, esto es debido a la existencia de relaciones muy marcadas de desigualdad (pobreza, explotación, injusticia social) y a un sistema de dominación autoritario y opresivo (ausencia de democracia, ausencia de participación, ausencia de libertades públicas, discriminación””.¹⁰

De este modo, paz y desarrollo aparecen como dos caras de la misma moneda, y la construcción de la paz requiere abordar esos obstáculos evitables al desarrollo integral de las personas. En otras palabras, la “paz positiva” implica “la superación, reducción o evitación de todo tipo de violencias”¹¹ y, por tanto, requiere “la presencia de justicia, de convivencia con los demás seres y con el entorno natural y social”.¹²

En un tercer momento, a partir de los noventa, se incorpora el concepto de “violencia cultural” para identificar aquellos discursos que cumplen “la función de legitimar la violencia directa y estructural, así como de inhibir o reprimir la respuesta de quienes la sufren”¹³ y, frecuentemente, pasan desapercibidos al

⁸ Herrero Rico, Sophia, “Educar para la Paz: un reto en el nuevo milenio”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 10, N° 33, septiembre-diciembre 2003, pp. 285-298, en p. 288.

⁹ Al respecto, Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda...”, *op. cit.*, pp. 94-95; Jiménez Bautista, Francisco, y Jiménez Aguilar, Francisco, “Una historia de la investigación para la paz”, *Historia Actual Online*, N° 34, Primavera 2014, pp. 149-162, en pp. 151-157.

¹⁰ Padilla, Luis Alberto, “La importancia de la Investigación para la Paz”, *Revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, N° 15, 1991, pp. 54-67, en p. 57, disponible en: <http://www.revistasguatemala.usac.edu.gt/index.php/rusac/article/download/70/50> [acc. 15/11/21].

¹¹ Fisas, Vicenç, *Educar para una Cultura de Paz*, Quaderns de Construcció de Pau N° 20, Mayo de 2011, p. 4.

¹² Ribotta, Silvina, “Educación para la paz en un mundo violento. Claves históricas, conceptuales y metodológicas”, *Papeles el tiempo de los derechos*, n° 7, 2011, pp. 1-23, en p. 9.

¹³ Fisas, Vicenç, *Educar...*, *op. cit.*, p. 5; asimismo, Martínez Guzmán, Vincent, Comins Mingol, Irene, y París Albert, Sonia, “La nueva agenda...”, *op. cit.*, p. 95.

estar asentados en los patrones culturales de la sociedad. Para reducir esta violencia cultural o simbólica, y lograr una 'paz integral', se hace referencia a la importancia de la cultura de paz, basada en una educación y comunicación para la paz, para avanzar en "la capacidad de manejar los conflictos con empatía, no violencia y creatividad"¹⁴ que es la forma en que Galtung define lo que denomina como "paz cultural".

Esta complejización del análisis de los conflictos, y de las violencias implicadas, conduce a una perspectiva amplia de la noción de paz, una 'paz integral' que es reconocido, incluso, en aquellos enfoques que abogan por restringir operativamente el concepto. En ese sentido, Rafael Grasa propone un foco en la "paz negativa", como ausencia de guerra o conflicto asociado al uso de la violencia directa, pero destaca que factores de violencia estructural resultan causas subyacentes o estructurales, o bien aceleradores o desencadenantes, de los conflictos propios de la post-guerra fría. Y, en consecuencia, requieren de un proceso de construcción de la paz que vaya más allá de la ausencia de violencia directa, e implique "abordar las causas y factores múltiples que provocan el estallido y surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos".¹⁵

Por otra parte, el propio Grasa plantea los vínculos intelectuales desarrollados, en especial a partir de los ochenta, entre la Investigación para la Paz y los estudios estratégicos y de seguridad. En ese sentido, sostiene, la redefinición conceptual que va a experimentar poco después la noción de seguridad recibió la influencia de las premisas sobre paz, conflicto y violencia que habían surgido de la Investigación para la Paz.¹⁶

3. La ampliación del concepto de seguridad y los enfoques de la seguridad humana

La reflexión teórica en torno al concepto de seguridad durante la guerra fría estuvo acotada por el hecho que su contenido y referentes estaban resueltos con la adscripción del tema al ámbito de los estudios estratégicos de carácter militar. En efecto, en el contexto de la confrontación bipolar, se consolidó un *concepto tradicional de seguridad* que tiene al Estado como único referente, es decir, aquel sujeto que debe ser objeto de protección ante las amenazas a su supervivencia e integridad territorial y funcional. Por lo tanto, la seguridad nacional o seguridad del Estado es la prioridad del discurso político, entendiendo que ésta comprende "la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad".¹⁷

Este enfoque tiende a concentrar la agenda de seguridad en las amenazas de orden militar y, por ende, remite, en palabras de Walt, al "estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar".¹⁸ Desde esta visión, anclada en el paradigma realista de las relaciones internacionales, la integridad del Estado es esencial para conservar y promover los intereses nacionales prioritarios, y la

¹⁴ Jiménez Bautista, Francisco, y Jiménez Aguilar, Francisco, "Una historia de...", *op. cit.*, p. 155.

¹⁵ Grasa, Rafel, *Cincuenta años de evolución de la Investigación para la Paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 73.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 51.

¹⁷ Orozco, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 72, diciembre 2005 - enero 2006, pp. 161-180, en p. 164.

¹⁸ Walt, Stephen, "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, N° 2, 1991, pp. 211-239, en p. 212, citado por: Bartolomé, Mariano César, "Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea", *Relaciones Internacionales*, N° 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64, en p. 37.

amenaza primordial es el uso de la fuerza por parte de potencias extranjeras. Por ello, la seguridad estatal se asimila a la noción de defensa, y se restringe al empleo de las fuerzas armadas con el objetivo de prevalecer ante la eventual agresión u oposición de otro Estado.¹⁹

Con el fin de la guerra fría y sus tradicionales hipótesis de in-seguridad, y con el despliegue de procesos de globalización e hiperconectividad de las sociedades, se abrió un proceso de redefinición de las concepciones de seguridad, tanto a nivel teórico como de la práctica internacional. Esta nueva realidad hizo presente el carácter polisémico de esta noción, tanto en relación a sus niveles, como a los referentes y la agenda de cuestiones de seguridad, esto es, las amenazas y riesgos a enfrentar. En este sentido, una primera línea de reflexión condujo a una expansión temática de la agenda para incorporar un conjunto de nuevas amenazas y riesgos, en un enfoque decididamente multidimensional. Más allá de planteamientos teóricos, tuvo una expresión concreta en el trabajo de distintas organizaciones internacionales a nivel mundial y regional, como ocurrió en el ámbito hemisférico con la Organización de Estados Americanos (OEA).

En los primeros años de este siglo, la OEA concretó un giro hacia un enfoque multidimensional con la *Declaración de Bridgetown* donde reconoce que “el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.²⁰ Será desarrollado posteriormente en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*,²¹ que identifica a las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, muchos de ellos de naturaleza transnacional, como objetos de la seguridad hemisférica. Esta ampliación proteica de la agenda, producto de las necesidades prácticas más que de la reflexión teórica, presenta algunos inconvenientes si no se ordena en base a algún tipo de categorías para hacerla operativa.

En este orden de ideas, es posible distinguir, por una parte, las “amenazas”, esto es, situaciones producidas por la acción intencional de actores estatales o no estatales que, ejerciendo la violencia física, pretenden lograr ciertos propósitos. Entre ellas, hay amenazas tradicionales, de naturaleza militar, y nuevas amenazas, que implican el uso deliberado de la violencia física para lograr objetivos particulares (en general, fenómenos de crimen transnacional organizado). Por otra parte, se puede agrupar un conjunto de “riesgos” de diverso tipo que generan condiciones para expresiones de violencia que pueden afectar la seguridad, pero que tienen a la base problemas del desarrollo. Entre ellos, son distinguibles los riesgos estructurales, esto es, fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de las personas, y riesgos accidentales, es decir, situaciones generadas por eventos catastróficos de origen natural o en acción humana no intencionada, que implican daños y pérdidas materiales y humanas.²²

A partir de una reflexión teórica, Barry Buzan propuso otra aproximación a un

¹⁹ *Ibidem.*; ver también: Cubajante, Ximena, “La seguridad internacional: evolución de un concepto”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4, Nº 2, julio-diciembre 2009, pp. 93-106.

²⁰ OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de junio de 2002, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02).

²¹ OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en Ciudad de México, 28 de octubre de 2003, CES/dec.1/03 rev. 1.

²² Ferrero, Mariano, *Perspectivas y desafíos de seguridad regional*, Serie Minutas Nº 58-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Junio 2021, pp. 4-5.

concepto multidimensional de seguridad, que construye una agenda amplia identificando cinco sectores desde los cuales analizar cuestiones de seguridad. En primer lugar, caracteriza la perspectiva de la seguridad como aquella que “persigue librarse del temor y lograr que los Estados o las sociedades mantengan su identidad independiente y su integración funcional ante fuerzas de cambio que consideran hostiles”.²³

Asimismo, sostiene que la seguridad implica, como mínimo, preocuparse por la supervivencia del sujeto referente (Estado o sociedad) pero también incluye un espectro sustancial de preocupaciones por las condiciones de existencia.

Por ello, propone analizar la seguridad de las comunidades políticas atendiendo a un espectro de dimensiones o sectores en los que pueden surgir desafíos o amenazas. En primer lugar menciona la “seguridad militar” -que corresponde a la visión tradicional- que busca garantizar la integridad territorial y la unidad del Estado. Un segundo sector es la “seguridad política” que consiste en asegurar la estabilidad política ante amenazas a la identidad nacional del Estado, y a su organización institucional e ideológica. En tercer lugar, identifica la “seguridad económica” que se refiere al acceso a los recursos, el financiamiento y los mercados necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. A su vez, un cuarto sector es la “seguridad societal” que relaciona con la capacidad de la sociedad para preservar y reproducir su lengua, cultura, religión e identidad etno-nacional como comunidad, en el marco de condiciones aceptables de evolución. Por último, la “seguridad medioambiental” se refiere a garantizar el mantenimiento de la biosfera local y planetaria -y todos los recursos asociados- como base indispensable para la vida humana. Cualquier análisis de la problemática de la seguridad que ponga el foco en uno de ellos ordenará sus prioridades de distinto modo, si bien se trata de cinco sectores interrelacionados.²⁴

Al mismo tiempo, en parte como producto de muchas de las reflexiones conceptuales ya reseñadas, se plantea otra estrategia de redefinición centrada en los destinatarios de la seguridad. Esta conceptualización, más allá de sus inspiraciones teóricas, se concibe dentro la práctica de la ONU, y en especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en su informe de 1993 sostuvo que se requería reinterpretar la seguridad como una seguridad para la gente y, por ende,

“el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente”.²⁵

Por tanto, el *concepto de seguridad humana* implica un giro en el sujeto de referencia de la seguridad, que pasa de los Estados a las personas y sus comunidades, cuyas demandas de seguridad se vinculan a preocupaciones acerca de su vida cotidiana. Este cambio de foco implica dejar de lado una mirada macro para adoptar una perspectiva a escala micro y local lo que, en cierto sentido, lleva a que factores que eran considerados como “riesgos estructurales” deban verse como las principales “fuentes de amenaza” a las personas para su subsistencia y desarrollo en condiciones de dignidad.²⁶

²³ Buzan, Barry, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, Nº 3, 1991, pp. 431-451, en p. 432.

²⁴ *Ibíd.*, p. 433.

²⁵ Citado en: Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 10, Nº 1, 2015, pp. 65-87, en pp. 77-78.

²⁶ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus

Desde su formulación inicial por el PNUD, y refrendado también por el informe de la Comisión de Seguridad Humana liderada por Japón, el concepto de seguridad humana ha tenido un “enfoque amplio” en base a la convergencia de las agendas de desarrollo y seguridad.²⁷ En particular, está marcado por el paradigma del “desarrollo humano” formulado por el PNUD como un proceso de ampliación de las capacidades y libertades de las personas, siendo la seguridad humana la condición para que las personas puedan ejercer esas opciones de forma libre y segura. En concreto, esta última se materializa en múltiples componentes que se relacionan con factores de (in)seguridad en materia alimentaria, de salud, económica, comunitaria, personal (ante distintas formas de violencia física), política, y ambiental.²⁸

Frente a este “enfoque amplio” de la seguridad humana, que se centra en asegurar la “libertad frente a la necesidad” -en palabras de Roosevelt- se ha desplegado, bajo auspicios de la Red de Seguridad Humana que impulsó Canadá, un “enfoque restringido” que pretende garantizar la “libertad frente al temor”. Este segundo enfoque se propone acotar la noción de seguridad humana a la protección ante la violencia física en contextos de conflicto, y pone el acento en que el Estado ha sido, en muchos casos, una fuente de inseguridad desde la perspectiva de las personas. Por ello, quienes lo defienden sostienen que la ampliación a una gama excesiva de componentes hace perder el eje de la seguridad como asociada a los conflictos, el uso de la violencia y las amenazas existenciales.²⁹ Un resultado práctico de este “enfoque restringido” ha sido abogar por la responsabilidad de proteger como una norma internacional que permite usar el mecanismo de seguridad colectiva ante conflictos internos, lo que generó disensiones en la comunidad internacional tras la intervención en Libia.³⁰

Por su parte, desde los proponentes del “enfoque amplio” de la seguridad humana se destaca que los componentes socioeconómicos y políticos que incluye, permite abordar en su complejidad la naturaleza de los conflictos contemporáneos. En ese sentido, los conflictos internos -y otras situaciones conflictivas que generan ‘emergencias políticas complejas’- muestran la estrecha interrelación entre los problemas de seguridad y desarrollo en sus causas, en sus consecuencias, y en los instrumentos más adecuados para prevenir los conflictos y construir la paz en contextos post-conflicto.³¹

En definitiva, como sostiene Rafael Grasa, la construcción de la paz requiere detener la violencia directa, pero además abordar las causas y factores múltiples que están vinculados con el desarrollo y la promoción de los derechos humanos en la perspectiva de la seguridad humana.³² De ese modo, a la vez que se entrega seguridad física a las personas, se construye a largo plazo una sociedad que pueda gestionar sus conflictos de forma básicamente no violenta, y hace posible el desarrollo integral de las personas.

potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 76, 2007, pp. 59-77, en pp. 64-65.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 65-66.

²⁸ Zavaleta, Sandra, “El concepto de seguridad humana...”, *op. cit.*, pp. 82-84.

²⁹ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 70-71, y también p. 60.

³⁰ Ferrero, Mariano, *La Responsabilidad de Proteger, las Naciones Unidas y los parlamentos*, Serie Minutas Nº 18-13 A, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Marzo 2017.

³¹ Pérez de Armiño, Karlos, “El concepto y el uso...”, *op. cit.*, pp. 65-66 y 74-75.

³² Grasa, Rafael, *Cincuenta años de evolución...*, *op. cit.*, pp. 73-75.

4. Las Naciones Unidas y los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo

En palabras del antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, no puede haber paz sin desarrollo, y no puede existir ni paz ni desarrollo sin respeto a los derechos humanos.³³ Por su parte, el Panel de Expertos convocado por el Secretario General en 2016, elaboró un informe sobre el modo de lograr la paz, señalando que el desarrollo de los países es crucial para prevenir conflictos.

De acuerdo con la investigación y la experiencia comparada, constataron que la falta de desarrollo económico aumenta el riesgo de los países de caer en conflictos, y que la reactivación económica genera menos riesgo de recaer en la violencia en países que están saliendo de un conflicto. De hecho, según el informe, las causas de los conflictos normalmente son de índole social y/o económica, las que se hacen más patentes cuando el Estado ha sido incapaz de satisfacer las expectativas de la ciudadanía.³⁴

En este sentido, para los países que transitan desde un conflicto hacia la paz es esencial superar problemas sociales y económicos, ofrecer a la población los medios para ganarse la vida, y crear las bases para un desarrollo económico inclusivo.³⁵ Los esfuerzos actuales para promover una recuperación de la economía en una fase post-conflicto suelen gravitar en torno a tres dimensiones:

- Detener inmediatamente la emergencia (a través, por ejemplo, de programas de empleo);
- Realizar esfuerzos para la recuperación temprana (orientada a recobrar la capacidad del país de generar ingresos);
- Intentar lograr una recuperación de largo plazo (a través, por ejemplo, de reformas amplias para incentivar el crecimiento).

Este es un objeto de preocupación permanente para el sistema de Naciones Unidas, como ha sido abordado recientemente en un informe que plantea la necesidad de respuestas coordinadas que respondan a los desafíos de salud, empleo y construcción de la paz en el contexto de la pandemia.³⁶

Por otra parte, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad acogieron los resultados del informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, convocado por el Secretario General. Así, en sendas resoluciones de abril de 2016 -resolución AGNU 70/262 y resolución CSNU 2282- se estableció una conceptualización amplia del “sostenimiento de la paz” en tanto

“un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos [...]”³⁷

³³ NACIONES UNIDAS, *Secretary-General's remarks at formal debate of the General Assembly on peace operations (as delivered)*, New York, 12 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-10-12/secretary-generals-remarks-formal-debate-general-assembly-peace> [acc. 17/11/21].

³⁴ NACIONES UNIDAS, *The Challenge of Sustaining peace*, Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, New York, 29 June 2015, p. 19, disponible en: https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf [acc. 17/11/21].

³⁵ *Ibíd.*, p. 20.

³⁶ OIT, *From crisis to opportunity to sustainable peace. A joint perspective on responding to the health, employment and peacebuilding challenges in times of COVID-19*, International Labour Organization, Geneva, November 2020, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_761809.pdf [acc. 17/11/21].

³⁷ NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/262. Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la*

En su integralidad, este sostenimiento de la paz incluye la prevención de conflictos, abordando sus causas profundas, la pacificación de un conflicto ya iniciado, la reconciliación nacional, como también los aspectos ligados a la consolidación de la paz, esto es, la recuperación, rehabilitación y reconstrucción post-conflicto.

Por último, la interrelación e interdependencia entre el desarrollo, la paz y los derechos humanos se traduce en que la prevención de la violencia y la promoción de sociedades pacíficas está presente de manera transversal en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En la resolución de la Asamblea General que la consagra se afirma expresamente que “el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible”, y se destaca que

“en la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado”.³⁸

Asimismo, la búsqueda de la paz y la prevención de la violencia están particularmente desarrolladas en el ODS N°16, que apunta a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”. Entre las motivaciones de este objetivo, Naciones Unidas destaca que “los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible”.³⁹

Finalmente, se debe recordar que en el marco de la 138ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) -en base al trabajo de la Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional- se adoptó la resolución “El sostenimiento de la paz para alcanzar el desarrollo sostenible”, en marzo de 2018.⁴⁰

consolidación de la paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, 27 de abril de 2016, p. 2.

³⁸ NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, p. 11.

³⁹ NACIONES UNIDAS, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [acc. 17/11/21].

⁴⁰ UIP, *El sostenimiento de la paz para alcanzar el desarrollo sostenible*, resolución adoptada por unanimidad por la 138ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 28 de marzo de 2018.

El rol de los parlamentos para enfrentar los riesgos de desvío en las transferencias de armas

Serie Minutas N° 104-21, 17-11-2021

por Víctor Soto Martínez

Resumen

En el presente trabajo sintetizaremos los principales instrumentos internacionales respecto de los riesgos de desvío en las transferencias de armas (1), así como su correlato a nivel interno en Chile (2). Posteriormente, se indicarán tanto las críticas a nuestra legislación actual como las posibles medidas que podrían implementarse para mejorarla y minimizar estos riesgos (3).

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Marco jurídico internacional.....	4
2. Marco jurídico nacional	7
3. Posibles medidas para enfrentar el desvío de transferencias.....	9
Conclusiones.....	14

Antecedentes

Con motivo de la 143 Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) a realizarse del 26 al 30 de noviembre del presente año en Madrid, se ha solicitado una minuta que aborde el rol de los parlamentos para enfrentar los riesgos de desvío en la transferencia de armas.

Este es un tema de gran relevancia, ya que el tráfico de armas constituye actualmente uno de los principales problemas de seguridad en el mundo y las armas de fuego “contribuyen decisivamente en la violencia, especialmente en los homicidios, cumplen con frecuencia un papel fundamental en la delincuencia organizada y amplifican la incidencia de los conflictos armados y el terrorismo”¹. Para dimensionar esto, cabe señalar que el año 2014 se estimaba que tan sólo la circulación global de armas pequeñas y ligeras era superior a 875 millones en 178 países, de los cuales 22.7% estaban en manos de las Fuerzas Armadas; 2.2% en manos de las Fuerzas Públicas (policías); 0.5% en manos del crimen organizado y rebeldes; y 74.6% en manos de civiles. Estas cifras, se estimaba en la época, tenderían a aumentar exponencialmente en los años sucesivos (ya que la fabricación de armas excede por mucho el número de armas destruidas)².

En su último estudio sobre el tráfico de armas de fuego, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC), reuniendo respuestas de 81 países y otras fuentes, determinó que fueron incautadas un total de 550.000 armas de fuego en cada año de 2016 y 2017. Por cierto, como el mismo estudio aclara, la cifra real de incautaciones a escala mundial debe ser muy superior. Así, se indica que algunos de los países incluidos en dicho estudio no notificaron las incautaciones que se debían a motivos administrativos, y la calidad de los datos también varió considerablemente entre los países. Además, muchos países no proporcionaron ninguna información, incluidas algunas de las naciones más pobladas del mundo³.

El elevado tráfico de armas se puede asociar con el porcentaje de delitos violentos. Así, como señala el estudio citado, “los países con los niveles de muertes violentas y homicidios más altos, en particular África y América Latina y el Caribe, tienden a incautar un mayor porcentaje de armas de fuego vinculadas con delitos violentos.

¹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego*, 2020 (publicación de las Naciones Unidas, No. E.20.IV.1), p. 2.

² GACITÚA, Alejandro. “Tráfico de Armas Pequeñas y Ligeras: aspectos generales, marco jurídico internacional y Proyecto de Informe de Eurolat”, Serie Minutas Nº 92-17, Biblioteca del Congreso Nacional, 2017, p. 3. Los datos están tomados de aquí: <http://www.copa.qc.ca/esp/comisiones/Democracia-Paz/documents/Presentation-Consoli-2014.pdf> [consultado el 16-11-2021]

³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Op. Cit., p. 6.

Asimismo, los países que registran los niveles de tráfico de drogas más elevados también incautaron más armas de fuego vinculadas a esta actividad ilícita”⁴.

Estos datos dan cuenta de la relevancia de que los Estados implementen políticas para minimizar el riesgo de desvío de transferencias de armas. Así, en el presente trabajo sintetizaremos los principales instrumentos internacionales en la materia (1), así como su correlato a nivel interno en Chile (2). Posteriormente, se indicarán tanto las críticas a nuestra legislación actual como las posibles medidas que podrían implementarse para mejorarla y minimizar estos riesgos (3).

1. Marco jurídico internacional

1.1. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

Este es el primer instrumento de alcance universal sobre la materia, adoptado el año 2001 y aprobado por nuestro Congreso el año 2010. Tiene por objeto “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (art. 2).

En cuanto a la desviación de transferencias de armas, su artículo 11, referido a las medidas de seguridad y prevención, dispone la obligación de cada Estado Parte de adoptar medidas apropiadas para:

- a) Exigir que se garantice la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su fabricación, de su importación y exportación y de su **tránsito** a través de su territorio, y
- b) Aumentar la eficacia de los **controles de importación, exportación y tránsito**, incluidos, cuando proceda, los controles fronterizos, así como de la cooperación transfronteriza entre los servicios policiales y aduaneros.”.

1.2. Tratado sobre el comercio de armas de las Naciones Unidas

Este tratado es actualmente el documento más relevante sobre la materia en el plano del derecho internacional. Fue adoptado el año 2013 y aprobado por el Congreso Nacional el año 2018.

Aquí el problema del desvío de transferencias de armas se encuentra mucho más enfatizado, ya que está incorporado en su objeto. Así, de conformidad con el artículo 1, el tratado busca: “establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posibles para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales”; y “prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y **prevenir su desvío**”. Acto seguido se declara que sus fines son contribuir a la paz, la

⁴ Ibid., pp. 7-8.

seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional; reducir el sufrimiento humano; y promover la cooperación, la transparencia y la actuación responsable de los Estados partes en el comercio internacional de armas convencionales, fomentando así la confianza entre ellos.

En cuanto a las medidas específicas para prevenir el desvío, el artículo 11 establece que cada Estado parte que participe en una transferencia de armas convencionales⁵ tomará medidas para evitar su desvío. Para ello, el Estado parte exportador aplicará un **sistema nacional de control**, incluida una **lista nacional** de control, evaluando el riesgo de que se desvíe la exportación y examinando la posibilidad de establecer medidas de mitigación, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador. Tanto los Estados partes importadores como los exportadores, los de tránsito y de transbordo **cooperarán entre sí e intercambiarán información**, a fin de mitigar el riesgo de desvío.

Por otro lado, si un Estado parte detecta el desvío de una transferencia de armas, tomará las medidas necesarias para hacerle frente a ese desvío. Tales medidas podrán consistir en alertar a los Estados partes potencialmente afectados, examinar los envíos desviados de dichas armas convencionales y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento.

El artículo, asimismo, alienta a los Estados partes a que compartan entre ellos información pertinente sobre medidas eficaces para hacer frente a los desvíos. Esta información podría incluir datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes ilícitas de suministro, métodos de ocultación, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

El artículo 18 dispone la creación de una **Secretaría**, cuyas principales funciones son recibir, distribuir y poner a disposición de los Estados partes los informes anuales que hagan estos sobre las medidas adoptadas para aplicar el tratado, incluidas las leyes nacionales, las listas nacionales de control y otros reglamentos y medidas administrativas (art. 13), así como mantener y poner a disposición de los Estados

⁵ De acuerdo con el artículo 2, el tratado se aplica a todas las armas convencionales comprendidas en las categorías siguientes:

- a) Carros de combate;
- b) Vehículos blindados de combate;
- c) Sistemas de artillería de gran calibre;
- d) Aeronaves de combate;
- e) Helicópteros de ataque;
- f) Buques de guerra;
- g) Misiles y lanzamisiles; y
- h) Armas pequeñas y armas ligeras.

partes la lista de puntos de contacto nacionales para intercambiar información sobre cuestiones relacionadas con la aplicación del tratado (art. 5). En este sentido, es la Secretaría la que canaliza la información que compartan los Estados partes sobre medidas eficaces para hacer frente a los desvíos (art. 11). También se hace cargo de los temas administrativos vinculados con la organización de las reuniones previstas para su implementación. Cabe señalar que este órgano ha sido establecido fuera del sistema de Naciones Unidas, por lo que ni la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) ni la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tienen supervisión directa sobre los tratados bajo su auspicio⁶. Su sede se encuentra ubicada físicamente en Ginebra, Suiza⁷.

Por otro lado, se contempla la realización de conferencias de los Estados partes (art. 17), las que, en la práctica, se han ido organizando anualmente. Así, en el marco de la Sexta Conferencia de los Estados partes, se creó el *Foro de Intercambio de Información sobre Desvíos*, un órgano *sui generis* para intercambios informales entre los Estados partes y los Estados signatarios relacionado con casos concretos de desvío detectados o sospechados, así como para el intercambio de información concreta y operativa sobre desvíos. Este órgano se reúne hasta dos veces por año y pueden asistir todos los Estados parte interesados en debatir y compartir información operativa sobre casos concretos de desvío⁸.

1.3. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (A-63)

Esta convención es anterior a los otros instrumentos analizados, pero aplica sólo para el ámbito interamericano. Su objeto es “impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”; y “promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” (art. II). Sobre las desviaciones de transferencias es más escueto que los documentos anteriores, ya que sólo indica que los Estados Partes deben comprometerse “a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que se importen, exporten o estén en tránsito en sus respectivos territorios” (art. VIII).

⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). “Documento de debate: El Protocolo sobre armas de fuego y el Tratado sobre el comercio de armas: ¿divergencia o complementariedad?”, Naciones Unidas, Viena, 2016, p. viii.

⁷ Véase: <https://thearmstradetreaty.org/staff-and-contact.html> [consultado el 16-11-2021]

⁸ Véase: GRUPO DE TRABAJO SOBRE TRANSPARENCIA Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DEL TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS. “Términos de Referencia (TdR) relativos al Foro de Intercambio de Información sobre Desvíos”, 2020, p. 2. Disponible en: [https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20\(stand%20alone\)_EN/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20\(stand%20alone\)_EN.pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20(stand%20alone)_EN/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20(stand%20alone)_EN.pdf) [consultado el 17-11-2021]

1.4. Síntesis

En general, el tema clave de estos instrumentos jurídicos, más allá de establecer compromisos para los Estados en cuanto a su legislación interna, es promover la cooperación y el intercambio de información entre ellos. Esto se ve de forma muy clara en el tratado de 2013, donde se recomienda a los Estados partes a intercambiar datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío, entre otros. Asimismo, cabe señalar que dicho tratado dispone la creación de una Secretaría con el mandato de recibir y procesar los informes de los Estados partes relacionados con las medidas generales tomadas por los Estados y sus transacciones de armas (art. 13). En particular, se alienta a los Estados parte a que informen a los otros a través de esta Secretaría, sobre las medidas que hayan adoptado para hacer frente al desvío de transferencias de armas convencionales (art. 11).

2. Marco jurídico nacional⁹

2.1. Ley de control de armas. Revisión general

En Chile el control de armas está regulado en el decreto N° 400, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la **ley N° 17.798, sobre control de armas** (en adelante, ley de control de armas). Cabe mencionar que esta ley fue modificada el año 2015 por la ley N° 20.813.

Según la ley de control de armas, la supervigilancia y el control de las armas le compete a la **Dirección General de Movilización Nacional**, órgano dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Este órgano actúa como **autoridad central de coordinación** de todas las **autoridades ejecutoras y contraloras** que correspondan a las **comandancias de guarnición** de las Fuerzas Armadas y autoridades de Carabineros de Chile¹⁰ y, asimismo, de las autoridades asesoras que correspondan al Banco de Pruebas de Chile y a los servicios especializados de las Fuerzas Armadas, en los términos previstos en la ley y su reglamento (artículo 1°).

El artículo 2° establece que esta tutela se aplica a los siguientes elementos:

- a) material de uso bélico;
- b) armas de fuego de diverso calibre, con sus partes, dispositivos y piezas;
- c) municiones y cartuchos;

⁹ Esta sección se basa y toma diversos elementos del siguiente documento de asesoría técnica parlamentaria: JARUFE, Juan Pablo. "El control de armas en la legislación nacional y extranjera", Biblioteca del Congreso Nacional, 2019.

¹⁰ El Reglamento Complementario (decreto N° 83, de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional), en su artículo 11, especifica el rol de las comandancias de guarnición de las Fuerzas Armadas o a Carabineros de Chile como entidades fiscalizadoras de lo establecido en la ley de control de armas.

- d) explosivos y artefactos afines, de uso industrial o minero;
- e) las sustancias químicas susceptibles de ser usadas o empleadas para la fabricación de explosivos;
- f) los fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus partes, dispositivos y piezas;
- g) las instalaciones destinadas a la fabricación, armaduría, prueba, almacenamiento o depósito de estos elementos; y
- h) las armas basadas en pulsaciones eléctricas, tales como los bastones eléctricos o de electroshock y otras similares.

Enseguida, el artículo 3º prohíbe a las personas “poseer o tener armas largas cuyos cañones hayan sido recortados, armas cortas de cualquier calibre que funcionen en forma totalmente automática, armas de fantasía, entendiéndose por tales aquellas que se esconden bajo una apariencia inofensiva; armas de juguete, de fogeo, de balines, de postones o de aire comprimido adaptadas o transformadas para el disparo de municiones o cartuchos; artefactos o dispositivos, cualquiera sea su forma de fabricación, partes o apariencia, que no sean de los señalados en las letras a) o b) del artículo 2º, y que hayan sido creados, adaptados o transformados para el disparo de municiones o cartuchos; armas cuyos números de serie o sistemas de individualización se encuentren adulterados, borrados o carezcan de ellos; ametralladoras, subametralladoras; metralletas o cualquiera otra arma automática y semiautomática de mayor poder destructor o efectividad, sea por su potencia, por el calibre de sus proyectiles o por sus dispositivos de puntería”.

El mismo acápite prohíbe la posesión, tenencia o porte de artefactos diseñados a partir de gases asfixiantes, paralizantes o venenosos; sustancias corrosivas; bombas, o artefactos explosivos o incendiarios; y armas de fabricación artesanal o que hayan sido adulterados, sin previa autorización de la Dirección General de Movilización Nacional.

La norma excluye de estas restricciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile. En tanto, la Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y la Dirección General de Aeronáutica Civil, se encuentran exceptuadas sólo respecto de la tenencia y posesión de armas automáticas livianas y semiautomáticas, y de disuasivos químicos, lacrimógenos, paralizantes o explosivos y de granadas, hasta la cantidad que autorice el Ministro de Defensa Nacional, a proposición del Director del respectivo Servicio. El uso de estas armas y elementos debe ceñirse a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento Institucional.

Por otro lado, existe un tipo de armas sobre las cuales pesa una prohibición absoluta, ya que nadie está autorizado legalmente para poseer las llamadas “armas especiales”, que corresponden a las de naturaleza química, biológica o nuclear. Asimismo, el artículo 6º descarta la posibilidad de que las personas porten armas de fuego sin permiso de la autoridad, salvo en el caso de los aspirantes a oficiales de Carabineros y la Policía de Investigaciones, que cursen tercer año en sus respectivas escuelas

matrices; los deportistas; los cazadores; y los vigilantes privados que cumplan con los requisitos estipulados en el Reglamento de la ley.

Cabe señalar que la Dirección General de Movilización Nacional debe mantener actualizado un **Registro Nacional de Inscripciones de Armas** (art. 5). Esta inscripción faculta al titular del arma a preservar el artefacto en el bien raíz que ha declarado como residencia o sitio de trabajo. En caso de modificación de domicilio, debe avisar a la autoridad fiscalizadora correspondiente.

2.2. Medidas contra el desvío

Como se puede apreciar, las normas sobre tenencia de armas en Chile son bastante rigurosas, y su control se encuentra centralizado en la Dirección General de Movilización Nacional, aunque un grupo importante de las entidades fiscalizadoras (Carabineros de Chile) no se encuentra, en rigor, bajo su dependencia administrativa, sino del Ministerio del Interior.

Ahora bien, respecto del desvío de transferencias de armas, esta ley no cuenta con medidas específicas. Sin embargo, en su reglamento (decreto N° 83, de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional) se establecen requisitos rigurosos para la adquisición y transferencia de las armas de fuego. Así, el artículo 47 de este texto legal se refiere específicamente a dichas transacciones al prohibir a toda persona natural o jurídica, la venta, compra, enajenación, adquisición, cesión o recepción en arriendo, préstamo, prenda o depósito sobre estos artefactos, sin haber obtenido con anterioridad los permisos a que se refiere dicho reglamento.

De todos modos, en caso de trato directo entre comerciantes, el artículo 49 de dicho texto reglamentario considera la opción de que la autoridad fiscalizadora conceda una **Autorización de Compra e Inscripción**, con el detalle de la clase de arma, calibre y casa comercial donde se realizará el intercambio. En tanto, el artículo 51 dispone que las ventas, consumos o compras que efectúen los fabricantes, armadores, importadores, consumidores habituales y comerciantes deban ser rebajados de los inventarios por las respectivas autoridades fiscalizadoras. La Dirección General de Movilización Nacional debe determinar los elementos sometidos a control que deberán ser informados a las autoridades fiscalizadoras mediante el **Informe Mensual de Movimiento Comercial**. Los elementos que se mencionen en dicho informe deben venir identificados. Este informe mensual debe ser entregado a la autoridad fiscalizadora durante los primeros cinco días del mes siguiente de realizadas las actuaciones (art. 52). El no cumplimiento o mal uso de estas reglas es motivo suficiente para que la autoridad fiscalizadora, por medio de una resolución fundada, suspenda, condicione o limite la autorización de inscripción otorgada, como también deniegue su renovación anual (art. 53).

3. Posibles medidas para enfrentar el desvío de transferencias

3.1. Críticas a la institucionalidad chilena

Como indica la profesora de derecho Myrna Villegas, pareciera ser que el cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto del control de armas en Chile “dista mucho de ser satisfactorio”¹¹. En este sentido, la Contraloría General de la República descubrió el año 2017 graves irregularidades en torno al control de las armas por parte de las autoridades encargadas. Así, por ejemplo, al auditar al Departamento de Control de Explosivos de la Zona de Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos de Carabineros (Zosepcar), detectó que las bases de armas inscritas estaban desactualizadas desde 2011 y había alrededor de 128 millones de pesos en pagos a externos¹².

Luego, en diciembre de 2017, la Contraloría emitió el **Informe Final de «Auditoría al proceso de control de armas y municiones destinadas al uso del personal de Carabineros de Chile»** que comprendió el periodo que abarca desde el 1 enero al 31 diciembre de 2016. En él se detectaron incumplimientos a la normativa de armas que afectan la eficacia del **control de las existencias** de armas y municiones. En particular, se denunció «una serie de diferencias entre la cantidad de elementos registrados en el sistema de inventarios de la institución y el conteo físico de las mismas» lo que motivó la instrucción de un sumario administrativo, una investigación judicial en la Sexta Fiscalía Militar de Santiago, y una denuncia ante la justicia ordinaria en la Fiscalía Metropolitana Sur¹³.

En su síntesis de lo detectado por el informe de Contraloría, la profesora Villegas indica las siguientes falencias de control:

i) la ausencia de una numeración única y archivo exclusivo de los informes técnicos elaborados por el Departamento L.5 sobre armas particulares, lo cual no permite constatar ni identificar la cantidad de armas personales utilizadas en fines institucionales;

ii) inconsistencias en la información y la no inclusión de una copia del acta en los estados comprobatorios de consumo de munición, lo que, a juicio de la Contraloría, no permitiría «validar que el Departamento L.5 haya recibido las especies físicas informadas como utilizadas o deterioradas por parte de las unidades policiales, lo cual redundaría en información desactualizada en el inventario»;

iii) diferencias entre la información consignada en actas suscritas por la Comisión Administrativa de Armamento y Municiones de la Escuela de Suboficiales respecto de lo informado por la repartición en el estado comprobatorio;

¹¹ VILLEGAS, Myrna. “Corrupción y criminalidad organizada. Aproximaciones al terrorismo, contrterrorismo y tráfico de armas”, Revista de Estudios de la Justicia, N° 28, 2018, p. 70.

¹² *Ibíd.*

¹³ Contraloría General de la República, Informe 532/2017. Citado En: VILLEGAS, Myrna. Op. Cit., p. 70.

iv) desfase entre el uso efectivo de las municiones y su confirmación a la sala de armas; entre otras¹⁴.

A juicio del ente contralor, sería imposible «contar con información oportuna y completa de especies, el destacamento al cual se circunscriben y las personas a cargo de las mismas con el consiguiente riesgo de control asociado a su porte y uso» (CGR, Informe 532/2017, p. 20). Todas estas situaciones «podrían redundar en la pérdida de los bienes asignados a las reparticiones» (CGR, Informe 532/2017, p. 25)¹⁵.

En otras palabras, se evidencia una falla en los registros y en los inventarios de las armas en posesión de las autoridades fiscalizadoras, lo que puede ser muy perjudicial para el cumplimiento de los objetivos de la ley, y contribuye a horadar la confianza pública en el sistema nacional de control de armas.

Por otro lado, la profesora Villegas critica una gran falencia del sistema chileno: la **falta de marcaje de las municiones** (lo que se encontraría en desavenencia con el estándar internacional). En el mismo sentido, la profesora critica que –luego de la modificación de la ley de control de armas del año 2015– la venta de municiones sea sancionada sólo con pena de multa: “La laxitud de control de armerías, municiones y la falta de marcación en las del Estado son un factor criminógeno favorable a la corrupción y al tráfico de las mismas como se demostrado en más de algún caso en el que se han visto armerías involucradas, clubes de tiro e incluso funcionarios de FF.AA.”¹⁶.

3.2. Propuestas generales en la literatura sobre el tema

Además de la mejora en la institucionalidad (inclusión de marcaje de municiones) y del control de los propios entes fiscalizadores (mejora en los mecanismos administrativos de registro al interior de estas entidades), en la literatura sobre el tema se ha enfatizado la necesidad de mejorar los procedimientos de aprobación de transferencias internacionales de armas y municiones.

Una primera cuestión a destacar es la necesidad de contar con “un marco regulatorio general aprobado por el Poder Legislativo, sin lo cual existiría un serio déficit democrático”¹⁷. Chile cuenta con una ley de control de armas y un reglamento complementario bastante exhaustivo, pero hasta hace poco tiempo existía un serio déficit de transparencia respecto del financiamiento y compra de armas por parte de

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Ibíd., p. 71.

¹⁶ Ibíd., p. 72. La autora alude al siguiente caso: Valentina de Marval, «Efecto dominó: Testimonio de un narco llevó a destapar tráfico de armas entre ex GOPE, un militar y un civil», *The Clinic*, 28 de febrero de 2017, disponible en <https://www.theclinic.cl/2017/02/28/efecto-domino-testimonio-narco-llevo-destapar-trafico-armas-ex-gope-militar-civil/> [consultado el 17-11-2021].

¹⁷ FLEITAS, Diego. “El proceso de toma de decisión sobre transferencias de armas”, en: FLEITAS, Diego (editor). *El Control de las Transferencias Internacionales de Armas*, Asociación para Políticas Públicas, Buenos Aires, 2010, p. 104.

las Fuerzas Armadas, producto del carácter secreto de la llamada **Ley Reservada del Cobre**. Aquí es precisa una breve digresión.

Bajo ley Nº 7.144, de 1942, se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) integrado por el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefes de las FF.AA., los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los Jefes de Estado Mayor de las ramas de las Fuerzas Armadas y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional. Su principal función era establecer las necesidades de la Defensa Nacional, proponer los planes de adquisición de material bélico y la inversión de los fondos necesarios, así como la potestad exclusiva para autorizar los gastos realizados con cargo a los fondos establecidos en la ley.

En el año 1958 se dictó la llamada Ley Reservada del Cobre (ley Nº 13.196), que impuso un gravamen de 15% de las utilidades de la minería del cobre destinado a ser usado por el CONSUDENA en los fines que ya indicados. El Decreto Ley Nº 239, de diciembre de 1974, modificó el gravamen, que pasó a ser del 10% de ventas al exterior de las empresas de la gran minería. También se dispuso que las instituciones armadas sólo pudieran girar contra sus respectivas cuentas si poseían autorización del CONSUDENA. Sin embargo, una nueva regulación de 1976 (el decreto ley Nº 1530), permitió a las instituciones adeudarse con cargo a su piso de financiamiento anual.

Posteriormente la ley Nº 20.424, de 2010, dispuso la eliminación del CONSUDENA, estableciéndose el Ministerio de Defensa Nacional como su continuador para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales. Con esto se estableció una responsabilidad política clara respecto de las adquisiciones de armas, la cual se radica en el Ministro de Defensa Nacional. Sin embargo, este debe consultar a la Junta de Comandantes en Jefe sobre adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas, de material de guerra (art. 15 de la ley). Dicha Junta de Comandantes actúa, pues, como órgano asesor del Ministro en materias comunes de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la eliminación del CONSUDENA no trajo consigo la derogación de la Ley Reservada del Cobre o el levantamiento del secreto. Este déficit fue, en parte, remediado por la ley Nº 20.977, del año 2016, que exigió la publicación de dicha ley. Lo anterior redundó el año 2019 en la promulgación de la ley Nº 21.174, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. Así, se estableció un *Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa*. Sin embargo, aún no se ha promulgado el reglamento que regulará la forma de efectuar las adquisiciones mediante dicho Fondo, ni tampoco la ley de compras relacionadas al Fondo, ambos instrumentos comprometidos en el artículo noveno de la ley.

En otras palabras, todavía nos encontramos frente a una legislación que dificulta hacer un rastreo claro de las operaciones de transferencia de armas internacionales. Esta falta de transparencia se ha justificado generalmente por motivos de seguridad nacional. Sin embargo, surge la duda de hasta qué punto es posible mantener una

estricta reserva de estas operaciones sin favorecer la corrupción de las instituciones involucradas. A juicio de Fleitas, la inexistencia de un "régimen general, legislativamente establecido, que regule la aprobación de transferencias de armas, o incluso un régimen exageradamente amplio que permita demasiada discrecionalidad a la hora de su implementación implicarían un déficit democrático, como también lo implicaría la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas"¹⁸.

El mismo autor recomienda poner énfasis especialmente a las armas de fuego pequeñas "ya que su tráfico y utilización tiene un muy grave impacto, causando entre 200,000 y 400,000 muertes anuales en el mundo (Killicoat 2007), fenómeno que afecta especialmente a Latinoamérica. Sin embargo y paradójicamente, los controles de las transferencias de dicho tipo de arma suelen ser menores"¹⁹. Al igual que la profesora Villegas, Fleitas recomienda controlar estrictamente las municiones. El principio general a aplicar es que "todas las operaciones deben estar sujetas a razonables controles y mecanismos de rendición de cuenta más allá de su magnitud, ya que de lo contrario se crean ventanas de oportunidad por eludir controles"²⁰.

Otro aspecto que destaca el autor es la necesidad de minimizar los conflictos de interés lo que, a su juicio, puede ocurrir "cuando los Ministerios de Defensa o las Fuerzas Armadas por un lado desarrollan directamente o tienen estrechos lazos con la industria armamentista, y por el otro son también los encargados de aprobar las transferencias"²¹, lo que, como vimos, es el caso de nuestro país. Para evitar riesgos de cooptación, o minimizarlos, el autor propone "la creación de comisiones multiagenciales con organismos que representan diferentes visiones o sectores (ej. Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores o Derechos Humanos)", lo que puede "generar la necesidad de mayor consenso o discusión de las decisiones"²².

En cuanto a la toma de decisiones misma, el autor propone que se debe contar, a lo largo de toda la cadena de las transferencias (ej. exportación, intermediación, transporte, importación, país de destino, usuario final) "con información comprehensiva sobre las características y antecedentes de todos los participantes",

¹⁸ *Ibíd.*, p. 106. Más adelante el autor se referirá específicamente al secreto como un obstáculo para una adecuada rendición de cuentas: "es una buena práctica limitar taxativamente el uso del secreto, ya que este suele ser empleado como una simple excusa para evadir controles internos en cuestiones que al final del día terminan siendo de conocimiento de la comunidad internacional o de eventuales competidores comerciales, información cuya difusión usualmente no afecta ni intereses estratégicos o la competencia, sino que esencialmente las posibilidades de corrupción.

Por otro lado, el secreto provoca serios obstáculos para el control cruzado de las transferencias de armas, y genera interrogantes sin respuesta sobre lo que finalmente ocurre con aquellas. Por ejemplo, al efectuar un cruce de lo declarado por los países intervinientes en las transferencias de armas en Latinoamérica, nos encontramos que en el 80% de los casos de exportaciones y el 70% de las importaciones, alguna de las contra-partes no tiene o no brinda información sobre su existencia (Fleitas 2008)" (pp. 115-116).

¹⁹ *Ibíd.*, p. 107.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, p. 108.

²² *Ibíd.*

incluyendo no sólo antecedentes formales (ej. existencia o registro de tal sociedad en tal domicilio) sino “los socios, directores y representantes de las empresas”; “no sólo la no-existencia de antecedentes penales en los países donde han tenido operaciones, sino que también que no haya sanciones administrativas, e incluso procesamientos o vínculos con problemas de tráfico de armas, ya que hay muchos delitos y en particular los de “guante blanco” que suelen no terminar en condenas”²³.

Por último, el autor enfatiza la necesidad de establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas. Así, los reportes periódicos (ej. anuales o semestrales) “deberían incluir información detallada sobre cada permiso otorgado, de los rechazados, y a su vez de los embarques efectivizados. Los reportes deben tener carácter público y ser difundidos en forma adecuada (idealmente en la web), ya que de lo contrario las posibilidades reales de control se desvanecen”²⁴.

Conclusiones

Tras un análisis de la normativa internacional y nacional sobre el tema de las transferencias de armas, podemos extraer algunas ideas para el futuro trabajo de los parlamentos en la materia:

1. Es necesario reforzar la legislación interna de los países para contribuir a la implementación de las medidas tanto del Protocolo, de 2001, como del Tratado de Comercio de Armas, de 2013, y lo estipulado en la Convención Interamericana sobre la materia. En esta línea, una mejora en la **gobernanza** de las adquisiciones y transferencias de armas a nivel de las Fuerzas Armadas o del Estado, incluyendo **mecanismos de rendición de cuentas** o de auditoría, podría ser clave. Asimismo, se debería impulsar la obligación legal de incluir un **marcaje de las municiones** - cuestión en, como vimos, en Chile es deficitaria- y mejorar los **controles internos de las entidades fiscalizadoras** de la ley de control de armas, particularmente Carabineros de Chile.

2. Aunque las medidas administrativas escapan al rol de los parlamentos, por lo menos en países de régimen presidencial, como Chile, sería positivo que estos reforzaran sus medidas de control político y fiscalización al poder ejecutivo sobre la materia, instándolos a implementar los cambios requeridos.

3. Finalmente, en cuanto a su rol en la diplomacia parlamentaria, los parlamentos podrían favorecer los compromisos de los Estados respecto del **intercambio de información y de buenas prácticas**, para enfrentar en conjunto el riesgo de desvío de transferencias de armas.

²³ Ibíd., pp. 110-111.

²⁴ Ibíd., p. 115.

Aprovechando las TIC´s como facilitadoras de la educación, particularmente en pandemia

Serie Minuta Nº 103-21, 17/11/2021

Resumen

La presente minuta ha sido elaborada para la delegación parlamentaria que asistirá a la 143 asamblea de la Unión Inter Parlamentaria, Madrid, noviembre 2021, que tratará el tema de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) en el contexto de pandemia de Covid-19, y como se puede aprovechar estas para la consecución de logros educativos.

A este respecto, el texto analiza las brechas tecnológicas que presenta América Latina y cómo se posiciona Chile en la región en la materia. Para tal efecto, utiliza el esquema de las tres brechas de Selwyn, que plantea una brecha de acceso, otra brecha de uso y, finalmente, una brecha de apropiación.

Finalmente, hace mención a la literatura más reciente respecto de los riesgos que entraña la expansión de las Big Tech sobre un elemento clave de la educación remota, como son las plataformas digitales, y los riesgos que entrañan para los estudiantes en materia de protección de sus datos personales y la manipulación neurológica.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Introducción

La pandemia de Covid 19 que estalló el año 2019, ha provocado una crisis planetaria sin parangón en las últimas décadas¹, que ha tenido enormes impactos en el presente de las personas, como son los enormes costos humanos, económicos, sociales y políticos; sino que también ha condicionado la manera en como pensar el futuro. Resulta imposible a la luz de la fragilidad que ha mostrado la humanidad, seguir pensando de manera inercial a cómo veníamos haciéndolo hace dos años, que ha generado procesos de aceleración de los cambios que pensábamos como graduales o con un margen temporal más amplio.

La educación es uno de los campos de la actividad humana que mayores trastornos ha sufrido, que ha tenido que reaccionar a una situación de emergencia. A este respecto, un informe de Cepal-Unesco² señala que 190 países cerraron de manera preventiva las actividades presenciales de los colegios, lo que impactó hasta mayo de 2020 a más de 1.200 millones de estudiantes, quienes dejaron de asistir presencialmente a los establecimientos, de los cuales 160 millones eran latinoamericanos y caribeños. Esta situación, de por sí catastrófica, se da en un contexto de aumento de la pobreza y la pobreza extrema en la región³, de la que Chile no ha estado exento, que en un contexto de desigualdades persistentes y creciente malestar y crisis políticas⁴, lo que ha llevado a un aumento de la brechas, donde las brechas educativas son una de las más preocupantes⁵.

Dentro de las consecuencias adversas que señala Unesco⁶ por efecto de la pandemia para las escuelas, pueden mencionarse: Aprendizaje interrumpido; nutrición deficiente; confusión y estrés para los maestros; los padres no están preparados para la educación a distancia y en el hogar; desafíos para crear, mantener y mejorar la educación a distancia; brechas en el cuidado de los niños; costos económicos elevados; tensión involuntaria en los sistemas de atención de la salud; mayor presión sobre las escuelas y los sistemas escolares que permanecen abiertos; aumento de las tasas de deserción escolar; mayor exposición a la violencia y la explotación; aislamiento social; y desafíos en la medición y validación del aprendizaje. El rol de la escuela resulta crucial e insustituible en la sociedad contemporánea, como deja entrever la Unesco, incluso, paradójicamente, aquella institución tan cuestionada en las últimas décadas, la cual es necesitada y demandada por la sociedad y familias, incluso en su versión más tradicional⁷.

¹ Di Nella, D. & Ibáñez, V. (2020). Causas y consecuencias de la Pandemia COVID-19. De la inmovilidad de la humanidad a la circulación desconcentrada de personas. En *Derechos en Acción* 15(15): 407-407.

² Cepal / Unesco (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Santiago: Cepal.

³ Cepal (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago: Cepal.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Murillo, J. & Duk, C. (2020). El Covid-19 y las Brechas Educativas. En *Revista latinoamericana de educación inclusiva* 14(1), 11-13. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-73782020000100011>

⁶ Unesco (2021). *Adverse consequences of school closures*. Paris: Unesco. <https://es.unesco.org/node/320395>

⁷ Suárez-Guerrero, C.; Rivera-Vargas, P. & Rebour, M. (2020). Preguntas educativas para la tecnología digital como respuesta. En *EduTec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa* 73, 7-22.

Debido a este escenario, es que la pregunta por el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) en el contexto de la pandemia, implica analizar las brechas tecnológicas a las que están expuestos los diferentes grupos poblacionales, en especial, en el caso de América Latina, la desigualdad socioeconómica al ser la región más desigual del planeta, por lo que resulta ineludible preguntarse cómo ésta afecta o limita las posibilidades de los estudiantes.

2. Brecha de Infraestructura Tecnológica (acceso) en América Latina y Chile

Hay que reconocer que esta brecha tecnológica es un fenómeno que venía advirtiéndose en diversos estudios, y era una luz de alarma de una debilidad de la región. De esta forma, la pandemia lo que hizo fue desnudar las limitaciones estructurales en materia de infraestructura tecnológica de América Latina. Ello se evidencia en el hecho de que en Latinoamérica y el Caribe hay 244 millones de personas sin acceso a internet, lo que representa un 32% de la población⁸, como atestigua el Informe del IICA, el BID y Microsoft de este año 2021. Por otra parte, el mismo informe señala que un 71% de la población urbana cuenta con conectividad, que contrasta con el 37% de la población rural. Un reporte de la Cepal⁹ del año 2020 da cuenta de la conectividad a internet analizando por ingresos del hogar, el cual señala para 12 países de la región, incluido Chile, que en promedio un 81% del quintil de mayor ingreso (quintil V) cuenta con conexión a internet, mientras que para los dos quintiles de menores ingresos (quintiles I y II) los promedios son de 38% y 53%. Finalmente, el mismo informe señala que un 44% de los países analizados no se alcanzaba la velocidad de descarga que permite desarrollar varias actividades en línea de manera simultánea¹⁰, lo que obliga a tener que elegir entre la educación a distancia de los hijos o hijas o el teletrabajo.

Estos datos muestran una clara limitante en las posibilidades de acceso a la educación a distancia que tienen los estudiantes dependiendo de su origen socioeconómico o condición de emplazamiento de su hogar (rural o urbano), lo que viene a amplificar las brechas ya existentes, ahondando en la desigualdad de nuestros países. Esto significa, que el desarrollo y la adopción de soluciones tecnológicas para la educación a distancia, están condicionados por factores estructurales, encontrándose respuestas diversas en los países, en función de las diferencias estructurales antes señaladas.

<https://doi.org/10.21556/edutec.2020.73.1733>

⁸ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Microsoft (2021). *Conectividad Rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*. San José: IICA.

⁹ Cepal (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Informe Especial COVID-19 No. 7*. Santiago: CEPAL.

¹⁰ *Ibíd.*

En este escenario difícil y preocupante, Chile ha mostrado una expansión de la conectividad que lo pone a la vanguardia regional, que no obstante mostrar los mismos sesgos socioeconómicos y de emplazamiento (rural/urbano), las diferencias son menos acentuadas. Más del 50% de los hogares rurales cuentan con conexión a internet, y el primer quintil de menores ingresos, presenta sobre un 65% de conectividad¹¹. Por su parte, Chile en lo que respecta a la velocidad de la banda ancha para conexión a internet, es el país de la región con mayor velocidad según el ranking de Speedtest Global Index de Ookla, hecho en el contexto de impacto del Covid-19, donde el país se ubica en el lugar 30 a nivel mundial¹², el que incluso evidenció un aumento del 9% desde que se decretó estado de pandemia. Estas cifras, no obstante ser menos dramáticas, no invalidan el carácter restrictivo en el acceso para las familias y estudiantes más pobres y rurales, como las desigualdades que esto genera, teniendo en consideración que Chile es uno de los países más desigual de la región y del mundo.

Teniendo esto en consideración, cabe preguntarse por las brechas tecnológicas desde un punto de vista educativo, para de esta forma poder diseñar estrategias de aprovechamiento de las TIC's, en especial cómo estas pueden ser un elemento que ayude a reducir la desigualdad educacional que manifiesta el país y la región.

3. Brecha Tecnológica en Educación

La diversidad de dificultades en sociedades tan desiguales para el acceso a internet y dispositivos para dicho propósito, ha planteado desde hace mucho la dificultad y complejidad de la transición hacia una educación de base digital, pero se daba como un hecho necesario y urgente avanzar hacia dicho propósito. La crisis de la pandemia de Covid-19 vino a acelerar este proceso, y con independencia de la valoración o rechazo que generaba este objetivo, los sistemas educativos de facto tuvieron que volcarse a desarrollar sus procesos de enseñanza-aprendizaje basados en soportes digitales. Ningún país estaba preparado para llevar a cabo una universalización de la educación *online* en un par de semanas y sostenerlo por meses, sin ver afectado su efectividad, calidad y equidad¹³.

Con independencia de lo traumático de este proceso de adaptación y puesta en marcha, la educación *online* representa un hecho ineludible en la planificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Para los docentes, por ejemplo, han tenido que desarrollar competencias digitales y desarrollar propuestas creativas para lograr procesos educativos efectivos¹⁴, reordenando sus planificaciones y

¹¹ Ibíd.

¹² América Economía (19 de mayo de 2020). *Sepa qué países lideran el ranking de velocidades de internet en Latinoamérica y cuánto impactó el Covid-19*.

<https://tecno.americaeconomia.com/articulos/sepa-que-paises-lideran-el-ranking-de-velocidades-de-internet-en-latinoamerica-y-cuanto>

¹³ Cotec (2020). *Covid 19 y educación I: Problemas, respuestas y escenarios Documento técnico de análisis de la situación educativa derivada de la emergencia sanitaria*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación. <https://online.flippingbook.com/view/967738/>

¹⁴ Reimers, F. & Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del*

actividades a contextos virtuales y digitales manteniendo los objetivos de enseñanza y aprendizaje¹⁵, que en la mayoría de los casos, fue de manera no planificada e improvisada¹⁶ para dar una respuesta ante la urgencia¹⁷. Por su parte, los y las estudiantes han sido sometidos a nuevas exigencias cognitivas, emocionales, motivacionales y volitivas (autorregulación)¹⁸ para desarrollar un proceso de aprendizaje exitoso, lo que representa un contexto donde las diferencias de origen familiar se amplifican, pues la escuela no puede ejercer su función igualadora o reductora de las desigualdades sociales, y se les pide a los padres y madres que faciliten el aprendizaje de los niños en el hogar, evidenciando dificultades para realizar esta labor¹⁹. Esto es especialmente cierto para los padres con educación y recursos limitados, adquiriendo las familias un peso más preponderante en el rendimiento escolar²⁰.

De esta forma, el Covid-19 se ha transformado en una fuerza disruptiva de los sistemas educacionales a nivel global, que los ha obligado a implementar formas no presenciales o semipresenciales de enseñanza, que lleva a las políticas públicas a ver este fenómeno no como un problema del futuro, sino del presente. La innovación educativa, por tanto, se presenta como un elemento clave y estratégico para obtener logros pedagógicos en la actualidad, pero para ello hay que diseñar estrategias para reducir las brechas definidas por Selwyn²¹, respecto a la instalación de las TIC's en educación: primero, la *brecha de acceso*, disponibilidad de dispositivos y acceso a internet en los hogares, escuelas y comunidades; segundo, la *brecha de uso*, que remite al tipo de dispositivos y acceso a internet, el tiempo o factibilidad de uso, como también, el desarrollo de habilidades y capacidades críticas en su utilización; y tercero, la *brecha de apropiación*, que se relaciona con el uso significativo de la tecnología, que va desde el control, selección, utilización y creación de contenidos de manera competente y sofisticada, los que comparte a través de medios digitales.

Brecha de Acceso: El acceso a dispositivos y conectividad a internet de calidad, todavía es un elemento estructural que debe estar en el centro de las políticas educativas. Como se describió anteriormente, este es una de las debilidades de la región, pero se aprecian algunas iniciativas importantes en Latinoamérica anteriores a la pandemia, como son los planes Me Conecto para Aprender (Chile, colegios públicos), Yo Elijo Mi PC (Chile, colegios subvencionados), Ceibal

2020 del COVID-19. Lima: Enseña Perú.

¹⁵ Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. En *Revisita de Educación Superior* 49(194), 1-8.

¹⁶ Sepulveda-Escobar, P. & Morrison, A. (2020). Online teaching placement during the COVID-19 pandemic in Chile: Challenges and opportunities. In *European Journal of Teacher Education* 43(4), 587-607.

¹⁷ Maggio, M. (2021). *Educación en pandemia: Guía de supervivencia para docentes y familias*. Barcelona: Paidós.

¹⁸ De la Fuente J. & Lozano-Díaz, A. (2010). Assessing self-regulated learning in early childhood education: Difficulties, needs and prospects. In *Psicothema* 22, 278-283.

¹⁹ Unesco, 2021. Op. Cit.

²⁰ Osorio-Saez, E. et al (2021). Survey data on the impact of COVID-19 on parental engagement across 23 countries. In *Data in Brief* 35, 106-813. <https://doi.org/10.17632/kvvdgvs8zs.2>

²¹ Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. In *New Media and Society* 6(3), 341-362. <https://doi.org/10.1177/1461444804042519>

(Uruguay), Conectar Igualdad (Argentina), entre otras iniciativas que han buscado reducir esta brecha. De igual forma, se observa en la región una serie de medidas de apoyo y entrega de equipos y conexión por efecto de la pandemia, pero son políticas de corte más reactivas que de largo plazo.

En el caso de Chile, la masificación de la tecnología y los programas de entrega de computadores a los estudiantes, han reducido las barreras de acceso a la tecnología en el hogar. Ya en el año 2013, “ocho de cada diez estudiantes de educación media cuenta con acceso a internet desde su hogar”²². Esto habla de que las limitantes estructurales, no obstante existir y revisten preocupación por su concentración en segmentos muy vulnerables, existe la suficiente masa crítica de estudiantes y docentes para usos tecnológicos de mayor impacto.

Brecha de Uso: Esta responde tanto a las condiciones como a la calidad de uso de dispositivos y conexión a internet. Respecto a las condiciones de uso, se observa que quienes no tienen acceso a dispositivos y conexión a internet, representa en la sociedad del conocimiento, según Jones y Flannigan, una condición de discapacidad²³, que inhabilita poder desenvolverse de manera exitosa en la sociedad contemporánea²⁴. A lo anterior, el acceso desigual a dispositivos y conexión a internet, tanto social como al interior del hogar, ha demostrado estar asociado tanto a variables socioeconómicas²⁵, de género²⁶, como de emplazamiento territorial²⁷, que conforma un sistema de inequidad asociado a la distribución desigual en las posibilidades de uso de calidad de las TIC's²⁸. Por otra parte, a la calidad de uso, entendida como las competencias mínimas definidos en los marcos de la alfabetización digital²⁹ (navegar en la web, usar sistemas multimedia, comunicarse, usar software, procesadores de texto, etc.), continúa siendo una tarea compleja para muchos y muchas estudiantes en América Latina. El contexto de pandemia ha venido a amplificar las diferencias de competencias en materia digital tanto de estudiantes como docentes, que han evidenciado capacidades de adaptación heterogénea a este nuevo modelo virtual de enseñanza³⁰.

En el sistema educacional chileno, la alfabetización digital como Objetivo de

²² Mineduc (2020). Estudio. Prácticas de alfabetización digital 2020. Santiago: Mineduc.

²³ Jones, B. & Flannigan, S. (2006). Connecting the digital dots: Literacy of the 21st century. In *Educational Quarterly* 29(2), 8-10.

²⁴ Calvo, M. & Jiménez, A. (2019). Teorías de la reproducción y de la resistencia en los sistemas escolares. Reflexiones en torno al género, clase, etnia y orientación sexual. En *Trabajo Social Hoy* 86, 25-36. <http://dx.doi.org/10.12960/TSH.2019.0002>

²⁵ Rogero, J. (2020). La ficción de educar a distancia. En *Revista de Sociología de la Educación-RASE* 13, 174-182.

²⁶ Calvo & Jiménez, 2019.

²⁷ Quiroz, C. (2020). Pandemia Covid-19 e inequidad territorial: El Agravamiento de las desigualdades educativas en Chile. En *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* 9(3), 1-6.

²⁸ Rieble-Aubourg, S. & Viteri, A. (2020). *COVID-19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?* Washington: BID.

²⁹ Moreira, M. (2009). Introducción a la tecnología educativa. En *Revista de Medios y Educación* 50, 235-236. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit>

³⁰ Parra, C.; Regalado, G. & Poma, C. (2020). Los desafíos de la inclusión en tiempos de COVID-19. En *Revista Científica* 5(17), 221-239.

<https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2020.5.17.11.221-239>

Aprendizaje ha ido cambiando en los últimos años, coexistiendo dos miradas fundamentales: *“la alfabetización digital como medio de apoyo del proceso de enseñanza y aprendizaje de asignaturas y la alfabetización digital como objetivo de aprendizaje en sí mismo”*³¹. Respecto de la primera mirada, que corresponde a las brechas de uso (la segunda corresponde a brechas de apropiación), se observa que las competencias de alfabetización digital muestran una paradoja. Por un lado, tenemos que en Chile hay un uso temprano y extendido de TIC’s en jóvenes entre 9 y 17 años, que muestra *“que un 92% de ellos tiene smartphone y que la mayoría usa internet para acceder a las redes sociales (73%), jugar en línea (79%) y realizar actividades de aprendizaje tales como hacer tareas escolares (84%) o ver tutoriales (77%)”*³². Además, los datos de la prueba internacional PISA 2015 señalan que un 51% de los estudiantes chilenos utiliza recursos de internet para realizar sus tareas y un 21% dice hacerlo todos los días, siendo los estudiantes de Chile son aquellos que presentan mayor tiempo de uso de internet fuera de contextos escolares³³. En contraste, este uso intensivo no se ve refrendado en la calidad del uso, pues las evaluaciones internacionales, como el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de la Información (ICILS), realizado en los años 2013 y 2017 por las Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), en los que participó Chile, muestra *“que el 90 % de los estudiantes de Chile muestra dificultades para usar un computador como herramienta de recopilación y gestión de la información y para evaluar la fiabilidad de la información presentada, derribando la idea de la existencia de nativos digitales”*³⁴.

Resulta claro que esta brecha entre condiciones y calidad de uso muestra que acceso no es conocimiento³⁵. Esto plantea un desafío para las políticas públicas, donde un uso de calidad pasa por utilizar de manera didáctica y motivante las tecnologías para reforzar el proceso de enseñanza y aprendizaje, para lo cual es vital desarrollar las competencias básicas, tanto en estudiantes como docentes, para que las TIC’s generen el salto cualitativo que se espera de ellas. En este sentido, estos resultados abonan la tesis de Selwyn³⁶, respecto a las miradas deterministas de la tecnología, que tienden a sobrevalorar el efecto de la tecnología, sin considerar la importancia del desarrollo de habilidades guiadas (sistema de competencias).

Brecha de apropiación: Finalmente, esta brecha remite a tres tipos de competencias de nivel superior: la primera es la comprensión y uso crítico de las TIC’s, es decir, saber analizar y discriminar la información relevante de la que no lo es; la segunda es la capacidad de crear y compartir contenido en diversas

³¹ Mineduc, 2020: 13. Op. Cit.

³² Ibíd.: 8.

³³ OECD (2017). *PISA 2015 Results (Volume III): Students’ well-being (Vol. III)*. Paris: OECD.

³⁴ Mineduc, 2020: 8. Op. Cit.

³⁵ De la Selva, A. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60(223), 265-285.
[http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72138-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72138-0)

³⁶ Selwyn, N. (2020). Digital Education in the aftermath of COVID-19: Critical concerns & hopes. In *Technolash* 1(1), 6-10.

plataformas manejando una imagen social digital; y la tercera remite al desarrollo de competencias de "ciudadanía digital"³⁷, que dicen relación con el resguardo de la información personal, el uso emancipador de las plataformas digitales con fines colectivos³⁸, y la capacidad cívica de agenciar demandas mediante redes digitales³⁹. Este tipo de uso de las tecnologías es indispensable para el desarrollo de la sociedad, que debe estar en la base del aprendizaje, las estrategias pedagógicas e innovación educativa⁴⁰. Su inclusión en los programas educacionales, en este contexto de pandemia, resulta aún más acuciante, siendo importante hacerlo de manera creativa, con pertinencia cultural y basada en un diálogo constante, pero con carácter obligatorio⁴¹. Esto implica desafíos no sólo desde el punto de vista de transformaciones en las prácticas docentes, obligadas en el contexto actual, sino un cambio en la cultura académica en general, que involucra también a los estudiantes⁴², pues la tecnología será el entorno natural de éstos en un mundo altamente conectado y con interacción permanente entre personas y maquinas. Por ello, es crucial "*disminuir esta brecha, desarrollar habilidades digitales y trabajar en la formación docente, son algunas de las tareas urgentes para mejorar la calidad del aprendizaje y avanzar en el desarrollo digital*"⁴³.

En el caso de Chile, el currículum establece que se debe promover el desarrollo de habilidades de orden superior en el manejo y relacionamiento con las TIC's, que dice relación con "*la capacidad de resolver problemas de gestión de información y comunicación en ambientes digitales; compartir y colaborar con otros a distancia, y conocer los riesgos y beneficios del uso de internet y su impacto en la sociedad*"⁴⁴. En este objetivo se observa que las TIC's han dejado de ser un simple soporte o medio de comunicación o donde extraer información, transformándose en un espacio social virtual paralelo a la vida social física, donde la persona se despliega en relaciones de tipo económicas políticas, sociales y culturales. Esta realidad debe ir aparejada de una serie de competencias y conocimientos para tener una vida digital fructífera, que tenga en el centro su resguardo personal, y la privacidad de su identidad e información personal. Esto especialmente importante, ante el hecho que dan cuenta diversos autores⁴⁵, de que los

³⁷ Ribble, M. (2012). Digital citizenship for educational change. In *Kappa Delta Pi Record* 48(4), 148-151.

³⁸ Giroux, H. (2004). *Teoría y resistencia en educación. Una pedagogía para la oposición*. Siglo XXI Editores.

³⁹ Garcés, M. (2020). *Escuela de aprendices*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

⁴⁰ Rivera-Vargas, P.; Miño-Puigcercós, R.; Passerón, E. & Herrera, G. (2021). ¿Hacia dónde va la escuela? Resignificar su sentido en la era del COVID-19. En *Psicoperspectivas* 20(3), 1-13. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol20-issue1-fulltext-2401>

⁴¹ Trucco, D. & Palma, A. (Eds.) (2020). *Infancia y Adolescencia en la Era Digital. Un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay*. Santiago: Cepal.

⁴² De Pablos, J. & Jiménez, R. (2007). Buenas prácticas con TIC apoyadas en las políticas educativas: claves conceptuales y derivaciones para la formación en competencias ECTS. En *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa* 6(2), 15-28.

⁴³ Llorens, A.; Alarcón, J. & Brañes, J. (2021). Alfabetización digital y tic en la educación secundaria en Chile: diagnóstico en tiempos de pandemia. En *Interciencia* 46(4), 148-155.

⁴⁴ Mineduc, 2020: 7. Op. Cit.

⁴⁵ Oxley, C. (2010). *Digital Citizenship: Developing an Ethical and Responsible Online Culture*. International Association of School Librarianship. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED518512.pdf>

estudiantes tienen una percepción baja de los riesgos de su desenvolvimiento en línea, que en el caso chileno se ha visto refrendado esta tendencia en el estudio del Mineduc del año 2020⁴⁶. Ello plantea como central el desarrollo de competencias de ciudadanía digital⁴⁷, que no entrañan solo capacidades comunicativas, sino de códigos de ética y normas de comportamiento vinculadas al uso de las tecnologías.

4. A modo de cierre: las Plataformas y las Big Tech

Surge en este punto quizás el tema más acuciante en materia de desarrollo de las TIC's en el contexto de la pandemia, que es el relativo a la expansión en el uso de las plataformas digitales en educación, que ha experimentado un avance global vertiginoso en este contexto⁴⁸. Lo singular de este proceso, es que dicha expansión no es liderada por los gobiernos, actores políticos públicos, fundaciones sin fines de lucro, ni organizaciones internacionales, sino que han sido impulsadas por las grandes compañías tecnológicas (Big Tech). Este proceso debe llamar la atención de los hacedores de políticas, ante el fenómeno de gobernanza digital⁴⁹ de facto por empresas transnacionales, con el consabido riesgo que esto ha traído en materia de vulneración del derecho a la privacidad y manipulación neurológica, en especial, el volumen de usuarios nuevos en edades tempranas cuyos datos no están siendo protegidos y no existen las competencias de una ciudadanía digital robusta, como se señaló anteriormente.

La pandemia global ha servido de factor acelerador de una pretensión de expansión de las Big Tech al campo educativo, que ante la ausencia de alternativas públicas, bajo una promesa de innovación educativa⁵⁰ aparecieron como un elemento de solución a la necesidad de migrar el proceso de enseñanza a sistemas a distancia basados en tecnologías digitales, pero este recursos que pusieron a disposición en teoría gratuita, descansa en la expansión de sus servicios mediante el mercado⁵¹. Este fenómeno de gobernanza global de mercado basado en las Big Tech para los sistemas educativos conlleva un alto riesgo, pues soporta el funcionamiento de éstos en empresas privadas, lo que genera dependencia y hace que la promesa de democratización de la educación, se vea más difícil⁵².

Esta posición monopólica u omnipresente en la intermediación de infraestructura

⁴⁶ Mineduc, 2020. Op. Cit.

⁴⁷ Rieble-Aubourg & Viteri, 2020. Op. Cit.

⁴⁸ Decuyppere, M.; Grimaldi, E. & Landri, P. (2021). Introduction: Critical studies of digital education platforms. In *Critical Studies in Education* 62(1), 1-16. <https://doi.org/10.1080/17508487.2020.1866050>

⁴⁹ Williamson, B. & Hogan, A. (2020). *Commercialisation and privatisation in/of education in the context of Covid-19*. London: Education International press.

⁵⁰ Morozov, E. (2015). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. New York: PublicAffairs.

⁵¹ Tooley, J.; Rudolph, J.; Melnik, S. & Tan, S. (2020). Private schools for the poor as a disruptive educational innovation. An interview with Professor James Tooley. In *Journal of Applied Learning & Teaching* 3(2), 136-149. <https://doi.org/10.37074/jalt.2020.3.2.22>

⁵² Williamson & Hogan, 2020. Op. Cit.

tecnológica⁵³, construyen su modelo de negocio en la recopilación y procesamiento de datos, que constituye el principal activo de las grandes compañías tecnológicas y principal fuente de ingresos de las empresas de esta nueva economía digital del siglo XXI. Este “rentismo de datos”⁵⁴, ha transformado los datos personales en su principal activo, y representan un campo que debe ser regulado por el Estado u otro tipo de organización internacional de asociación (Unión Europea, Naciones Unidas, etc.), que permita proteger a niños, niñas y adolescentes de una exposición temprana a algoritmos predictivos que manipulen o utilicen la información recolectada en menores de edad sin autorización o consentimiento de los padres o madres.

⁵³ Komljenovic, J. (2021). The rise of education rentiers: Digital platforms, digital data and rents. In *Learning, Media and Technology* 46(3), 320-332. <https://doi.org/10.1080/17439884.2021.1891422>

⁵⁴ Birch, K.; Chiappetta, M. & Artyushina, A. (2020). The problem of innovation in technoscientific capitalism: Data rentiership and the policy implications of turning personal digital data into a private asset. In *Policy Studies* 41(5), 468-487. <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1748264>

Acceso inclusivo al agua: el rol parlamentario

Serie Minutas N° 102-21, 17/11/2021

Resumen

La delegación parlamentaria chilena asistirá a la 143 asamblea de la Unión Inter Parlamentaria, Madrid, noviembre 2021 requiere información sobre "Impacto del cambio climático sobre los recursos naturales: ¿Cómo pueden los parlamentos asegurar acceso y disponibilidad del agua de manera inclusiva?". Esta minuta aborda estos temas.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Antecedentes sobre el agua dulce para el desarrollo de un marco normativo de los recursos hídricos

No es necesario ahondar en la importancia que los recursos hídricos para el desarrollo de la vida, los ecosistemas y la biodiversidad. Por esto, la correcta gestión del agua debe ser tomada como una prioridad por los distintos gobiernos nacionales, y el rol de instancias en foros multilaterales como la Unión Interparlamentaria para alertar sobre estas temáticas parece crucial.

El contexto del cambio climático, las temperaturas cada vez más extremas, la crisis de suministro de alimentos, la sequía para diversas regiones agrícolas y las migraciones forzadas provocadas por la escasez de agua, son todas manifestaciones de lo trascendentales que son el agua y una adecuada gobernanza sobre ésta.

A continuación, se analizarán los principales aspectos que deben ser tomados en cuenta por los tomadores de decisiones de los parlamentos y del poder ejecutivo. Sostenemos que estas bases conceptuales podrán guiar la discusión adecuadamente, así como servir de insumo dando algunas recomendaciones de aspectos cruciales que no deben ser dejados de lado.

En momentos en que se discute un nuevo régimen de las aguas en la eventual nueva Constitución Política de nuestro país, creemos fundamental exponer dichas situaciones y comprender cómo la humanidad ha llegado a una crisis hídrica sin precedentes.

Es tal la alarma de la comunidad internacional, que los recursos hídricos, y en especial “la disponibilidad de agua y su gestión y saneamiento para todos” ha sido incluida como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, específicamente el ODS N°6. Esta Agencia sostiene que para 2050, se espera que al menos 1 de cada 4 personas viva en un país que sufre de escasez de agua apta para beber¹.

En este sentido, es importante comprender que el agua contaminada es un riesgo para la salud pública, la seguridad alimentaria, la biodiversidad y los ecosistemas. Lo que la ONU busca específicamente de los estados es que, de aquí a 2030, se logre:

- Acceso universal y equitativo al agua potable y al saneamiento.
- Mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación y la eliminación del vertimiento de sustancias tóxicas.
- Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua (bosques, montañas, humedales, ríos y lagos).
- Incentivar la participación de la comunidad local en la gestión del recurso.
- Aumentar el uso eficiente de este recurso.

¹ Disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

Esta preocupación comienza pues una de las principales maneras en que los efectos del cambio climático se están manifestando es a través de la afectación del agua. Abundancia y escasez de precipitaciones, aumento y disminución del caudal de los ríos (dependiendo de la región de que se trate), y temperaturas cada vez más extremas hacen cada vez más difícil la gestión y disponibilidad del agua.

Ya hace una década, en el informe de evaluación del grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*) del año 2007², los recursos hídricos serían de los más fuertemente perjudicados por este fenómeno, en el cual también influye una creciente población y el aumento diario en la demanda por el agua.

Como sustento a la discusión sobre antecedentes y contexto actual de los recursos hídricos a nivel mundial, podemos señalar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) junto a UNICEF confeccionaron en 2015 un informe que sumado a lo señalado por la propia ONU evidencian que:

- Sobre 660 millones de personas, un 10% de la población mundial, no tiene acceso a agua potable ni segura para su bienestar, lo que equivale al total de la población de América Latina.
- Más de 2.400 millones de personas, es decir, un tercio de la población mundial, especialmente de zonas rurales remotas, no tienen acceso a servicios sanitarios modernos, lo que pone en serio riesgo su salud y transforma el problema de la falta de acceso al agua en un asunto de salud pública.
- Existe más gente con teléfonos móviles que baños con agua limpia y descontaminada para su uso.
- Sobre un 80% de las aguas residuales (sucias) resultantes de las actividades humanas se vierte en caudales públicos (mares o ríos), sin tratarlas previamente, lo que impacta los ecosistemas marinos inmensamente, y además expone a gran parte de la población a reutilizar aguas contaminadas.
- Como consecuencia inmediata de lo anterior, alrededor de 1.000 niños mueren diariamente a causa de enfermedades estomacales, cólicos y otras relacionadas con la turbiedad del agua y la falta de saneamiento.
- Es, entonces, imprescindible mejorar la gestión del agua y a fomentar la innovación como medida de adaptación a las sequías cada vez más recurrentes y devastadoras para actividades como la agricultura.

En vista de estos antecedentes, se pueden observar dos problemas fundamentales en el agua: el acceso a esta, y su contaminación.

²IPCC, Cambio Climático 2007: "Mitigación del Cambio Climático. Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático" (*Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*) (Cambridge, Reino Unido y Nueva York, USA: Cambridge University Press, 2007). Consultado en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf. Fecha consulta: 17-11-2021.

Respecto a la contaminación de las aguas, el documento “*A snapshot of the world’s water quality*”³ alertó, el año 2016, que la contaminación de ríos ha empeorado en las regiones de América Latina, Asia y África, por lo que mientras en los países desarrollados la calidad del agua mejora con el paso de los años, la contaminación de ríos empeora en países en desarrollo.

Esto, ya que la **contaminación patógena severa** (aquella en que se presentan elementos en el agua capaces de producir una enfermedad) afecta a casi un tercio de las regiones menos desarrolladas. Mientras, la **contaminación orgánica severa y moderada** aqueja a cerca de un séptimo de todos los tramos de río de América Latina, Asia y África. Este tipo de contaminación está compuesta por desechos de personas y ganado, lo que es especialmente grave para la pesca de agua dulce y la seguridad alimentaria. Finalmente, la **contaminación salina severa y moderada** afecta a casi un décimo de los tramos de río de América Latina, lo que es preocupante toda vez que puede contaminar el agua de río para regadío y la industria, así como a los grupos más vulnerables dentro de la población: habitantes rurales, mujeres, niños y pescadores podrían verse severamente afectados, impactando la economía, la salud pública y la industria pesquera⁴.

El agua como derecho humano

El agua es vida, y por lo mismo la gestión, el saneamiento y la distribución que se haga de ella, constituye un tema crítico para los gobiernos nacionales. A la luz de la Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos (2005), si bien el acceso justo y equitativo al agua representa un cometido esencial de los gobiernos, de él deben participar todos los sectores de la sociedad, lo que significa entender que aun cuando la falta de acceso afecta con mayor fuerza a la población más vulnerable a nivel global, éste impacta negativamente las aspiraciones generales de alcanzar un mayor crecimiento.

Es por esta razón que, dentro de los ODS, el recurso hídrico tiene un rol protagónico y es por ello también que desde hace un tiempo la preocupación por el agua y su gestión se ha ido reconociendo como un factor determinante para el desarrollo y, el acceso a este recurso, como un derecho humano fundamental.

En este sentido, en el año 2003 – declarado precisamente por Naciones Unidas como el “Año Internacional del Agua Dulce” - el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que el “derecho a cantidades adecuadas de agua limpia para uso personal es un derecho humano”.

A mayor abundamiento, el año 2010 la Asamblea General de la ONU **reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento**, reafirmando que un agua potable limpia es esencial para la realización de todos los derechos humanos, sin excepción.

³ Disponible en http://www.wwqa-documentation.info/assets/sum_spanish_unep_wwqa_report_web2.pdf. Fecha de consulta: 17-11-2021.

⁴ Información disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/americas/noticias/la-contaminacion-del-agua-en-america-latina-y-chile>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

Esto nos ubicaría, como sostiene Antonio Pérez Luño junto a otros destacados constitucionalistas, frente a una nueva categoría o “generación” de derechos, en el que se incluyen los derechos relacionados con el medio ambiente y las generaciones futuras, ámbito en el cual se enmarcaría el derecho al agua. Lo anterior muestra la relevancia actual del recurso hídrico, que ha determinado que en pocos años haya pasado de constituirse como objeto de un derecho con rango simplemente legal, a tener un reconocimiento a nivel global e incluso supraconstitucional.

La consagración del agua como un derecho humano fundamental ha dado pie para la formulación de argumentos contra la privatización del agua. Así, varios grupos de la sociedad civil han señalado que las personas más vulnerables deben tener acceso libre al agua dulce, pues el recurso se encuentra disponible libre y gratuitamente en la naturaleza y por lo mismo, una compraventa de éste con fines de lucro “viola nuestro derecho a disfrutar de un regalo de la naturaleza, y segrega las poblaciones de bajos recursos de sus derechos humanos”⁵, como sostiene la filósofa india y eco feminista Vandana Shiva⁶.

Principios que deben incorporar los Parlamentos en la regulación para la gestión hídrica

El rol de los parlamentos para lograr la consagración del agua como un derecho humano y hacer su acceso equitativo e inclusivo, es fundamental. Será en los parlamentos nacionales en donde se discutirán los nuevos regímenes de gestión y propiedad de las aguas, por lo que es absolutamente fundamental que los tomadores de decisiones se instruyan en los aspectos relevantes a tener en cuenta. Sin ánimo de hacer una lista taxativa, nos parecen de especial importancia los siguientes principios:

1. **Seguridad hídrica:** De acuerdo con la discusión teórica contemporánea de los recursos hídricos, la Organización de las Naciones Unidas insta a los Estados Miembros a crear políticas de seguridad hídrica ya que es la única forma de gestionar de manera eficiente el agua, recurso esencial para la subsistencia humana. La seguridad hídrica, entonces, será definida como la provisión contable de una cantidad y calidad de agua aceptable para la salud, la producción de bienes y servicios y los medios de subsistencia, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua.⁷

Asimismo, resulta pertinente aclarar que la seguridad hídrica no se agota solo en la protección de los recursos hídricos sino también en una gestión

⁵ Muñoz Aunió, Antonio. (2013). El derecho internacional del agua potable y el saneamiento: Un debate de derecho de cuarta generación en la encrucijada. *Revista IUS*, 7(32), 176-190. Recuperado en 17-11-2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200011&lng=es&tlng=es.

⁶ Información extraída de nota web del Portal Observatorio Parlamentario, disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/bioetica/noticias/el-aqua-como-derecho-humano-fundamental-gobernanza-para-un-acceso-justo-y-equitativo>. Fecha de consulta: 17-11-2021.

⁷ Grey y Sadoff .2007. Sink or Swim? Water security for growth and development. Consultado en: <http://cip.management.dal.ca/publications/Water%20security%20for%20growth%20and%20development.pdf> El día: 17-11-2021.

integrada eficiente y sostenible de los mismos.

2. **Gestión Integrada de Recursos Hídricos:** Cuando el objetivo es lograr y sostener la seguridad hídrica, la gestión del agua “debe reflejar la naturaleza integrada de su ciclo teniendo en cuenta a los distintos usuarios, usos, peligros y recursos amenazados. La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) apunta a ello. La GIRH reconoce de manera explícita la necesidad de estructurar y manejar las inevitables ventajas y desventajas de la gestión del agua. Reconoce que un tipo de uso puede afectar a los demás y que todos dependen de la integridad de la base de los recursos”⁸. Por lo mismo, la GIRH se define como un proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.⁹

La GIRH implica reconocer el carácter multifactorial de los recursos hídricos, así como la utilización de esos recursos para fines múltiples como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la agricultura, la industria, el desarrollo urbano, la generación de energía hidroeléctrica, la pesca en aguas interiores, el transporte, las actividades recreativas, la ordenación de las tierras bajas y las planicies y otras actividades.

3. **Principio de prioridad en el consumo**¹⁰: El agua se entiende como un recurso esencial para toda actividad humana, biológica y económica, por lo que en caso de escasez del recurso la prioridad del consumo siempre ha de estar puesta en las personas en pos de asegurar su derecho a una vida digna.
4. **Principio de agua accesible**¹¹: La ONU considera la accesibilidad en cuatro aspectos, uno de los cuales se refiere a accesibilidad en términos físicos, es decir, el servicio del agua debe estar al alcance del usuario en todo su desarrollo diario, en su hogar, trabajo, instituciones académicas, servicios públicos. Lo anterior, no significa que toda vivienda deba ser abastecida por redes de distribución de agua y que el servicio sea gratis, sino únicamente la posibilidad de todas a poder conectarse a las redes de distribución como de alcantarillados o bien tener un acceso físico cercano a una fuente de agua.
5. **Accesibilidad económica o asequibilidad:** la segunda de las dimensiones de la accesibilidad tiene que ver con poder financiar el suministro de agua. Así, el Estado debe garantizar el cobro de tarifas asequibles por el servicio de agua, lo que se traduce por una parte en regular la prestación de las empresas privadas en el evento que existan, y de subvencionar un consumo mínimo a las familias que no puedan pagar por los servicios. En esa línea el PNUD ha sugerido que el costo del agua no debería superar el 3% del ingreso familiar.

⁸ Global Water Partnership 2010. La Gestión del Agua, la Seguridad Hídrica y la Adaptación al Cambio Climático: Efectos Anticipados y Respuestas Esenciales. Consultado en: <http://www.mirocan.org/public/documents/outils/uploaded/B3eojyno.pdf> El día: 17-11-2021.

⁹ Global Water Partnership ¿qué es la GIRH? Consultado en: <http://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/> El día: 17-11-2021.

¹⁰ Global Water partnership. 2011. Análisis Legal del Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento. Consultado en: http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/analisis-legal-derecho-al-agua.pdf el día: 17-11-2021.

¹¹ ibid

6. **Principio de no discriminación:** Quiere decir que el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos, incluyendo a los sectores más vulnerables, marginados y desprotegidos de la población, sin discriminación alguna, cuestión que por desgracia no se cumple en nuestro país.
7. **Principio de accesibilidad de información:** Esta cuarta arista quiere decir que las personas pueden acceder a información para poder demandar el cumplimiento de su derecho humano al agua, y también para acudir a instancias judiciales en caso de que este derecho sea afectado por terceros.
8. **Cantidad:** el abastecimiento de agua debe ser suficiente para los usos personales y domésticos, entre los que se incluirían el consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre 50 a 100 litros diarios por persona son suficientes para satisfacer las necesidades básicas, estableciendo en 20 litros de agua potable por persona la cantidad mínima por debajo de la cual se entiende que no existe un abastecimiento de agua digno.
9. **Calidad:** el agua debe ser salubre y no contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas, además de tener color, olor y saber aceptables para cada uso personal o doméstico. De esta forma el agua para la ingesta humana debe ser potable, o sea, libre de sustancias nocivas y peligrosas para la salud, para los demás usos, el agua no necesariamente debe ser potable.
10. **Participación:** Gran variedad de actores participan en el aprovechamiento y gestión de una cuenca hidrográfica (Agricultores, pueblos originarios, el Estado, empresas; ciudadanos etc.), por lo que en ese contexto resulta importante y prioritario construir mecanismos de participación mediante los cuales los actores que participan del uso de la cuenca incidan en su gestión.
11. **Sostenibilidad:**¹² Sabiendo que el agua es un recurso esencial para la vida y para el desarrollo integral de las sociedades es clave gestionar de manera sostenible este recurso ello implica respetar el ciclo integral del agua, vale decir, no entorpecer el desarrollo del recurso (desviando los cauces naturales del agua) para así no comprometer el desarrollo de generaciones futuras.
12. **Patrimonio:** en su calidad de recurso esencial para el desarrollo de la vida en comunidad, el agua es patrimonio de la humanidad en su conjunto y salvaguarda del patrimonio genético mundial.

¹² ibid

Producción, compra y acceso universal de vacunas contra el COVID - 19 en América Latina

Serie Minutas N° 43-21A 08/06/2021

Carolina Jorquera Vásquez

"O estamos todos protegidos, o nadie lo está realmente"
Médicos Sin Fronteras. 2020

Resumen

El presente documento acompaña a la delegación parlamentaria que asiste a la 143 asamblea de UIP, que se realiza en Madrid, los días 26-30 de noviembre 2021, especialmente a la Comisión Permanente de Asuntos de Naciones Unidas que se abocará al tema de la vacunación para combatir el Covid19. El texto entrega un panorama general respecto del proceso de vacunación en el continente y la brecha de desigualdad respecto al acceso. Presenta las iniciativas globales que impulsan el acceso universal y hace referencia a las experiencias latinoamericanas en materia de producción de vacunas.

Finalmente, hace una referencia breve a la situación chilena y entrega antecedentes respecto del debate en torno a la propuesta de suspensión de patentes relacionadas con el COVID 19 presentada a la Organización Mundial del Comercio.

1. Introducción

Gran parte del mundo sigue padeciendo los efectos del COVID – 19. La pandemia está presente en todo el planeta y no existen certezas respecto a su término. Sin embargo, las perspectivas hacia el futuro han cambiado significativamente gracias al desarrollo de varias vacunas contra el virus y al despliegue de la vacunación. La investigación científica y la capacidad innovadora de la biotecnología han sido fundamentales para disponer de vacunas eficaces y seguras en un breve plazo, lo que supone un hito sin precedentes en la historia.

A pesar de ello, este proceso de avance científico y acceso a la vacunación ha dejado en evidencia la gran brecha de desigualdad entre los países ricos y pobres del mundo, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de acceso universal a los recursos para combatir en forma efectiva este problema de salud global.

De acuerdo a la Organización Panamericana de salud (OPS), en el pasado mes de mayo 2021, sólo el 3% de la población de América Latina y el Caribe ha completado su esquema de vacunación contra la COVID-19¹.

Esta situación ha sido abordada por la OMS, que ha señalado que la desigualdad en el acceso a las vacunas es *cada vez más grotesca*, criticando a los países con mayores recursos y sus estrategias de acaparamiento, vacunando a población sin riesgo, en desmedro de países que no han podido siquiera vacunar al personal sanitario o a los adultos mayores.

En la misma línea, Amnistía Internacional² ha señalado recientemente que los países ricos han comprado más de la mitad del suministro de vacunas del mundo, aunque representan sólo el 16% de la población mundial. Los mismos países han administrado hasta ahora más del 60% de las dosis del mundo, mientras que más de 100 países no han vacunado todavía a ni a una sola persona.

Frente a esta grave situación, han surgido una serie de iniciativas mundiales para garantizar el acceso universal a las vacunas, con distinto grado de éxito.

¹ Directora de OPS llama a cerrar las brechas de acceso a vacunas COVID-19 ampliando su producción en América Latina y el Caribe. <https://www.paho.org/es/noticias/19-5-2021-directora-ops-llama-cerrar-brechas-acceso-vacunas-covid-19-ampliando-su>

² <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/03/covid-19-pharmaceutical-companies-and-rich-states-put-lives-at-risk-as-vaccine-inequality-soars/>

2. Estrategias globales:

- **El Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 (Acelerador ACT)**³ es una instancia colaborativa a nivel mundial para poner fin a la fase aguda de la pandemia de COVID-19. Reúne a gobiernos, organizaciones sanitarias, científicos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y filántropos con el objetivo de acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra la COVID-19 y el acceso equitativo a los mismos. El Acelerador ACT no es un órgano de toma de decisiones ni una nueva organización. Se creó en respuesta a un llamado de los líderes del G20 en marzo de 2020. La OMS, la Comisión Europea, Francia y la Fundación Bill y Melinda Gates lo pusieron en marcha en abril de 2020. Su objetivo principal apunta al desarrollo acelerado, la asignación equitativa y la distribución a gran escala de las vacunas, los tratamientos y los medios de diagnóstico. El Acelerador ACT consta de cuatro pilares de trabajo: medios de diagnóstico, tratamientos, vacunas (también denominado COVAX) y conexión de los sistemas de salud, un pilar que sustenta los otros tres. La gestión de cada pilar corre a cargo de dos o tres organismos asociados. Además, la OMS dirige la línea de trabajo transversal denominada acceso y asignación.
- **COVAX**⁴ es uno de los cuatro pilares del Acelerador ACT. Es una plataforma que apoya la investigación, el desarrollo y la fabricación de una amplia gama de candidatos a vacunas COVID-19, y negocia sus precios. La estrategia es que todos los países participantes, independientemente de sus niveles de ingresos, tengan el mismo acceso a estas vacunas una vez que se desarrollen. El objetivo inicial es tener 2.000 millones de dosis disponibles para finales de 2021, lo que debería ser suficiente para proteger a las personas vulnerables y de alto riesgo, así como a los trabajadores sanitarios de primera línea.
- **Acceso Mancomunado a Tecnología contra la COVID-19 (C-TAP)**⁵ creado en mayo de 2020 por la OMS para que las empresas pudieran compartir datos y conocimientos, y después acordar licencias de producción y transferencias de tecnología a otros potenciales productores, con objeto de asegurar el acceso más rápido de la población a vacunas en cualquier lugar. Hasta la fecha, ninguna empresa farmacéutica se ha adherido al C-TAP.

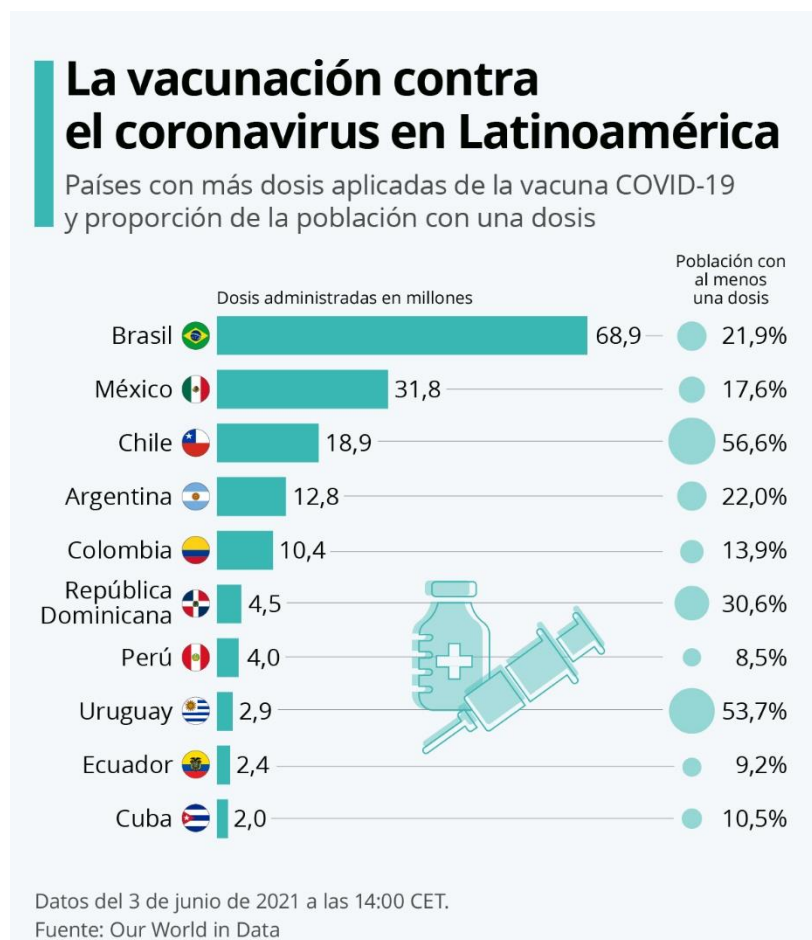
³ <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/faq>

⁴ <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

⁵ <https://www.who.int/es/news/item/29-05-2020-international-community-rallies-to-support-open-research-and-science-to-fight-covid-19>

3. El escenario latinoamericano.

Teniendo en cuenta las graves consecuencias de la pandemia en la región, la OMS a través de COVAX, comprometió la entrega de 32 millones de dosis en el primer semestre de 2021. El 57% de las dosis ya han sido entregadas. Argentina, Colombia, El Salvador y Paraguay ya recibieron todas las entregas programadas, sin embargo, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá y Perú han recibido menos del 50% de sus asignaciones hasta junio.



Respecto de la producción de vacunas, las iniciativas locales son las siguientes:

- México: En mayo 2020 la Universidad Nacional Autónoma de México informa el inicio de la etapa de testeo en animales de una vacuna de desarrollo nacional y proyecta testeos en humanos para el año 2021. En

abril 2021 anuncia que comenzará la primera fase de los ensayos clínicos para su vacuna Patria con 100 voluntarios entre 18 y 55 años.

- Argentina: En junio 2020 un equipo científico respaldado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad de San Martín anuncia un ensayo clínico en la búsqueda de una vacuna de producción local.
- Cuba: en agosto 2020 el laboratorio Cubano Soberano señala que inicia la Fase 1 de ensayos con un grupo de 20 voluntarios, y estima el comienzo de la Fase 2 a fines de octubre del mismo año. En noviembre 2020 da inicio a Fase 1 de la segunda vacuna de producción local (Soberana 2). En enero 2021 finaliza los ensayos de la primera etapa de la vacuna Mambisa. Además, tiene otra vacuna desarrollada a nivel nacional, Abdala, en ensayos de fase 1. Con ello, Cuba tiene cuatro vacunas domesticas bajo desarrollo. En marzo 2021 lleva a cabo los ensayos de tercera y última etapa para su vacuna de dos dosis Soberana 02. Los resultados preliminares informados muestran que los participantes que se contagiaron fueron casos leves.

4. El Caso de Chile.

De acuerdo a los registros del Instituto de Salud Pública, en el país la producción de sueros y vacunas data del año 1887. En el año 1929 se crea el Instituto Bacteriológico⁶, que se convierte en la instancia de investigación y desarrollo biotecnológico estatal de producción de medicamentos, sueros y vacunas para Chile y otros países latinoamericanos.

La trayectoria de desarrollo de esta política pública se quiebra, ya que desde 1980 se comienza a dismantelar su capacidad para desarrollar biotecnología y se debilita su capacidad para realizar investigación. Finalmente, el año 2002 cesa absolutamente la producción de vacunas en Chile, perdiendo lo que fue una plataforma pública de conocimiento inmunológico, con experiencia académica y logística para el desarrollo de vacunas y el seguimiento y vigilancia de pandemias⁷.

Actualmente, en el país solo hay producción de vacunas de uso animal en el ámbito privado e iniciativas de desarrollo de vacunas para humanos a nivel universitario.

Respecto de la vacunación COVID 19, el panorama nacional respecto de la cobertura es destacado a nivel internacional, ubicándose en los primeros lugares

⁶ Mirtha Parada y Cecilia Ibarra. Fabricación de vacunas en Chile, una historia de producción local poco (re)conocida. Rev. Inst. Salud Pública Chile. 2020; 4(1):34-38.

⁷ Mercedes López. La Nueva irrupción de las vacunas: a propósito del COVID 19. Inmunología Clínica Universidad de Chile. Ensayos sobre la pandemia Covid 19. 2020.103 - 109

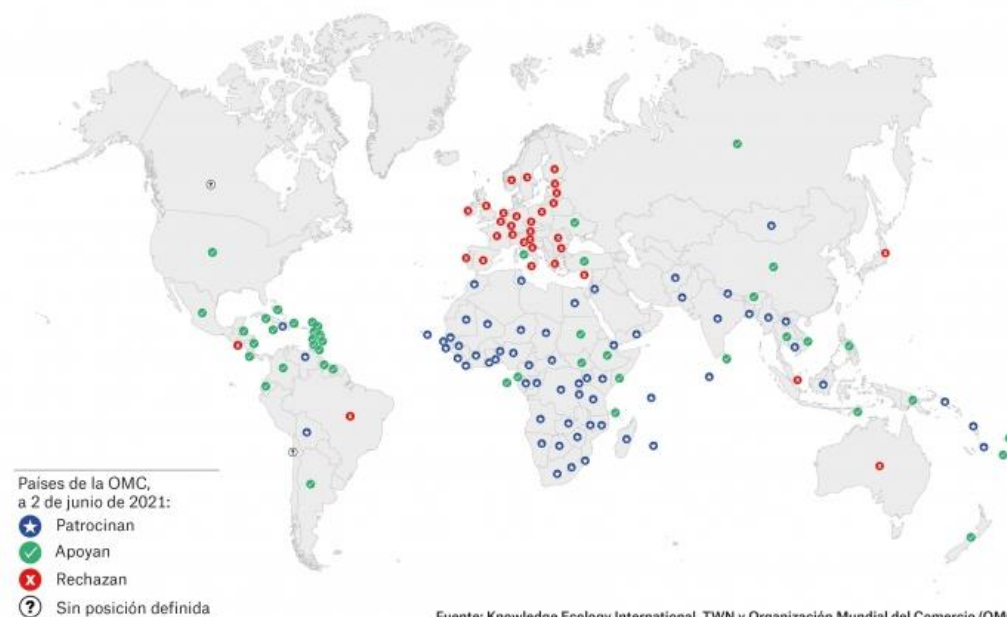
en materia de cobertura. Al 07 de junio 2021, más de 11 millones de personas recibieron la primera dosis y casi 8 millones 400 mil personas, la segunda⁸.

5. El debate sobre las patentes

La Organización mundial Médicos Sin Fronteras⁹ ha denunciado públicamente las acciones de bloqueo por parte de la Unión Europea a la propuesta de suspensión de la propiedad intelectual de tecnología médica COVID-19.

Los días 8 y 9 de junio, la Organización Mundial del Comercio (OMC) abordará la histórica propuesta de exención del monopolio de las patentes durante la pandemia —la llamada 'exención ADPIC' (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).

Apoyos y rechazos a la suspensión temporal de patentes relacionadas con la COVID-19



La aplicación de la exención permitiría a todos los países miembros de la OMC optar por **no otorgar ni hacer cumplir las patentes** y otras medidas de propiedad intelectual en medicamentos, vacunas, pruebas de diagnóstico y otras tecnologías de la COVID-19 mientras dure la pandemia y hasta que se logre la inmunidad de grupo mundial.

⁸ <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>

⁹ <https://www.msf.es/actualidad/la-ue-debe-dejar-bloquear-las-negociaciones-la-historica-suspension-del-monopolio>



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

143rd IPU Assembly

Madrid, Spain
26-30 November 2021



Madrid Declaration

Contemporary challenges to democracy: Overcoming division and building community

*Endorsed by the 143rd IPU Assembly
(Madrid, 30 November 2021)*

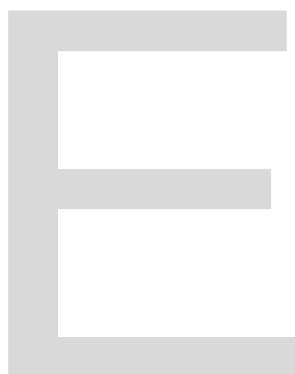
As members of parliaments and representatives of the people, we have an overriding responsibility to serve our communities through a system of democratic governance where every voice counts. The world is striving to overcome a wide array of challenges created by social, political, economic and health-related upheavals. Societal divides and the deterioration of social peace are having an impact on the state of democracy, and in particular on the institutions that put democratic values into practice.

In the United Nations' 2030 Agenda for Sustainable Development, the world's governments committed to promoting peaceful and inclusive societies, providing access to justice for all and building effective, accountable and transparent institutions at all levels. As parliaments, we share the commitment to achieving those objectives.

In doing so, we will strengthen democracy at the national and global levels. We are convinced that overcoming social divisions, uniting instead of dividing, fostering hope not hate, joining forces and seeking common ground are vital to addressing the contemporary challenges to democracy.

These challenges are numerous. A growing perception that the political establishment is losing touch with the population has fuelled the rise of populism and deepened societal divides. Decreasing trust in political systems, rising economic gaps, structural inequalities, growing disengagement and increasing polarization are being experienced around the world. Young people under 30 make up about half of the world's population but are disproportionately absent from the decision-making process. As today's young people become tomorrow's adults, failure to engage with them meaningfully will further undermine the cohesion of our societies.

Technological advancements such as social media have made incredible contributions to public access to information and new forms of exchange. However, the same tools have also facilitated the flow of disinformation, spreading anger and frustration and impacting the very fabric of society. In the context of the global pandemic, they have in some instances been used to undermine scientific evidence and national vaccination campaigns, with a negative impact on public health. They are all too easily harnessed as tools to intentionally sow mistrust and spread hate. Sexist hate speech and online harassment affect women in particular, as a means of questioning their legitimacy and their right to take part in the democratic process.



#IPU143

Polarization and populism are not new concepts, but the current context provides the conditions for them to flourish. The level of polarization has reached new heights. Partisan competition is normal and healthy, but intense polarization carries significant risks. It penetrates society as a whole, affecting everyday interactions. It has the potential to damage the culture of tolerance, increase conflict and widen distrust. It can also severely undermine the effectiveness of our democratic institutions.

The COVID-19 pandemic has further aggravated existing challenges, affecting democratic processes, leading to questioning of evidence-based decision-making, and ultimately challenging the ability of the democratic model to cope with and recover from emergencies.

Towards new approaches to politics

Politics that is founded on confrontation and division undermines the legitimacy of the system as a whole. We are concerned that increased polarization reduces the opportunities to build broad coalitions in society and implement bold public policies to address urgent issues such as climate change.

Addressing the contemporary challenges to democracy requires a concerted effort by us all. Political leadership and solidarity are vital as we seek new approaches to politics. Our response must be based on a renewed commitment to our core democratic values, inclusiveness and problem-solving through dialogue and an evidence-based approach.

Countering disinformation and hate speech

Legislative and policy measures are needed in order to strengthen democratic resilience and create a vibrant information ecosystem, which contributes to democracy, the rule of law and respect for fundamental rights. In our parliaments, we must be vigilant to threats to civic space and resolute in our defence of freedom of expression and the diversity of views, while at the same time countering disinformation and combatting online harm.

Democracies need informed citizens with a solid understanding of how democracy works and the skills to participate in it. Just as we vaccinate our citizens against the COVID-19 pandemic, we need to build immunity against disinformation and attempts to manipulate public opinion. We need to invest in media literacy and civic education at all ages and for all sectors of society, in order to ensure that our populations are well-informed and equipped with critical thinking skills.

We recognize the important role of the media and journalists as sources of information and an essential part of free and open societies. Underlying economic shifts threaten the sustainability of independent journalism at local and national levels. We must explore new models that protect the diversity of views and critical perspectives in the media.

Both traditional media and social media outlets bear responsibility for ensuring differing views can be expressed without fear of reprisals or harassment. Respect for diversity must be fostered by those who inform and facilitate public debate. As parliamentarians, we must create the conditions for free speech while protecting those who take part in public debate from any form of violence, sexism and harassment, including online.

We are cognizant of the key role of the private sector in driving innovation and technological change. At the same time, we cannot stand by while power accumulates in the hands of a small number of online platforms. We must engage in a constructive multi-stakeholder dialogue and find appropriate regulatory responses. The underlying business model of social media platforms is based on engagement and popularity, and tends to reward polemic and emotion. An open and inclusive dialogue could accelerate the reassessment of the current approach in favour of a more human-centred model, which furthermore would protect private data.

Reducing polarization

The underlying factors of polarization, such as growing economic gaps and inequalities, the exclusion of some societal groups from political discourse and the disruption of the media industry through technological advancement, can only be overcome if there is a strong political will.

A core function of the parliamentary ecosystem is to promote trust in democracy and reinforce the relevance of representative institutions. Effective political systems and parliamentarians promote a culture of cooperation and dialogue to surmount divisions, build inclusive societies and promote trust.

Political leaders and elected officials bear responsibility for demonstrating respect for democratic values in their words and actions. Wider societal coherence can be built by avoiding poisonous rhetoric, demonstrating a willingness to cooperate across party lines and promoting evidence-based decision-making. Parliamentarians, both men and women, must play their part in countering polarization by creating spaces in parliament for cross-party dialogue. Women's caucuses often set a positive example of how party divides can be bridged and how legislative work can be less hostile and more evidence-based. There is a need for similar approaches throughout parliaments.

Political parties must also play their part in winning back public trust in democratic systems and building strong institutions, by being more socially representative and responsive, and delivering on their electoral promises.

We reaffirm that political compromise is a core of the democratic process and believe that the ability to reach agreements, cooperate across political divides and prioritize public interests over party politics contributes to de-polarization and sustainable social peace.

Parliaments must create the conditions for all voices to be heard within the institution, including all political views, whether majority or opposition. Internal policies must ensure balanced participation, bearing in mind diversity – whether based on political affiliation, gender, age or otherwise – as well as zero tolerance towards disrespectful, discriminatory and sexist speech or behaviour within parliament.

Parliaments must support or lead efforts to promote the use of evidence in policy making, for example by reinforcing national statistical capacities, encouraging independent sources of research and analysis, and developing methodologies for public consultation so that the views of the people most directly concerned by legislation and policy can be taken into account. In their own work, parliaments must develop close links with academic institutions in order to improve access to the best available scientific information, for example on climate change. Parliaments must also invest in the capacity of their own parliamentary research services to provide non-partisan research and support to all parliamentarians.

Connecting people with their democratic institutions

For democratic systems to work, people must have the opportunities and the will to participate in them. Maintaining trust in parliamentary democracy requires regular interaction between governing bodies and the public. We must foster meaningful public engagement in the work of parliament that builds confidence and helps people see their interests reflected in policy. We are convinced of the need to embed a culture of engagement across our parliaments for a united and concerted effort towards broader and deeper public participation.

Public engagement also contributes to inclusive decision-making. We must work towards a more inclusive form of politics, making strong connections between parliaments and a diverse range of communities, with a particular focus on the most vulnerable and marginalized populations. Parliaments have a responsibility to be more representative, including of women, youth, indigenous peoples, minorities and other underrepresented groups in society. Greater intergenerational collaboration not only builds solidarity among political actors of all ages, but also encourages the inclusion of youth perspectives in policy solutions.

Leading in times of crisis

The COVID-19 pandemic is a vivid reminder that crises often arise when least expected. The pandemic has challenged our governance systems and our ability to handle emergencies. We need to learn from that experience and be better prepared for the next crisis.

Parliaments have a critical role to play in enhancing the quality of emergency preparedness and their own ability to manage crises whenever they occur. Parliaments must also ensure that democratic processes are not undermined in such situations.

Crisis management plans must be an integral part of our governance system. Rules and procedures and the roles and responsibilities of political actors need to be clearly set out in legal frameworks or policies. The balance of power must be preserved even during times of crisis. Parliaments need to be able to continue to fulfil their oversight mandate and supervise the actions of the executive at all times.

Above all, responsiveness and inclusiveness must be an integral part of every crisis management strategy. Parliaments need to communicate with people to demonstrate that they are listening to what people have to say and are addressing issues of public concern.

During the COVID-19 pandemic, many parliaments managed to adjust to the new realities and use innovative approaches in their operations. Still, we need to prepare ourselves even more thoroughly. We must further embed the use of digital technologies in parliamentary operations to ensure continuity of work in times of emergency and explore new mechanisms of public participation and ways to connect society and the authorities.

We recognize that the contemporary challenges to democracy have deep roots. We nevertheless accept our role and responsibility as actors in addressing these challenges, conscious of the need to protect democracy for the common good. We acknowledge the need to show effective leadership, to pursue bold and innovative initiatives, and to learn from each other's successes and failures.

As such, we pledge to do our utmost, individually and collectively, to overcome these challenges, build community, and protect and promote our democratic values and institutions.