



IX Análisis de coyuntura

AMÉRICA LATINA Y CARIBE OCTUBRE-DICIEMBRE 2010

■ *Mediante el presente documento hacemos entrega del IX Informe de Coyuntura Latinoamericana encargado por la Conferencia de Provinciales de la Compañía de Jesús en América Latina (CPAL) al Centro Gumilla.*

■ *El anexo que acompaña el presente informe fue redactado por: Luis Herrera Rodríguez, s.j. Doctorando en la Facultad Jesuita de Filosofía y Teología (FAJE) Belo Horizonte-Brasil.*

■ *El periodo de análisis comprende los meses de octubre-diciembre 2010.*

Coordinador interinstitucional Wilfredo González, s.j.
Coordinador de investigación Jesús Machado
Investigadores Dra. Carolina Jiménez y Jesús Machado.
Corrección de estilo: Marlene Bisbal.
Diseño: Verónica Alonso.

Las fotografías usadas en este documento académico y sin fines de lucro, son usadas bajo licencia Creative Commons (CC).

CARACAS, 31 DE ENERO DE 2011

Índice

LA OEA FRENTE AL CONFLICTO NICARAGUA-COSTA RICA: ¿VIEJOS DIFERENDOS O NUEVA DIPLOMACIA?	2
POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA	5
XX CUMBRE IBEROAMERICANA: MÁS EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA	8

La OEA frente al conflicto Nicaragua-Costa Rica ¿Viejos diferendos o nueva diplomacia?

La OEA y sus decisiones

América Latina, al igual que otras regiones en el planeta, ha ido construyendo a lo largo de la historia mecanismos regionales que buscan servir como plataforma de resolución de controversias y como lugar de encuentro para el desarrollo del diálogo multilateral y de integración en una zona volátil y frecuentemente marcada por el conflicto y por múltiples problemas sociales, económicos y políticos. En este marco, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido desde su creación en 1948 —o incluso desde las conferencias americanas que llevaron a su gestación— la institución política más importante de la región por contar, entre otras cosas, con la representación de todos los países de América, incluyendo al Caribe y a Norte América, particularidad que le convierte en un foro de singular importancia estratégica.¹

En un organismo multicultural que agrupa a más de una treintena de países con diversidad de gobiernos y grados muy diferentes de desarrollo institucional y normas políticas, los conflictos de intereses son un lugar común dentro de los órganos de decisión de la OEA. Esta realidad, por lo demás compartida con otros organismos regionales e internacionales con fines comunes en distintas partes del mundo, puede convertirse tanto en una fortaleza como en una debilidad. En el primer caso puede señalarse que cuando un foro internacional logra sentar estándares en sus métodos de resolución de conflictos a pesar de la diversidad de intereses y los problemas asociados a los mismos, la organización en cuestión demuestra su capacidad para ser una institución confiable a la

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido desde su creación en 1948 la institución política más importante de la región por contar con la representación de todos los países de América, incluyendo al Caribe y a Norte América



Fotografía: Galería OEA.

hora de prevenir o solucionar estas disputas. No obstante, cuando la toma de decisiones se basa —por costumbre y por la centralidad de la idea del diálogo multilateral— en que todos los intereses

estén alineados en un consenso unánime se corre el riesgo de que posiciones irreconciliables entre estados partes vuelvan inoperativo a los órganos de decisión. La historia de la OEA demuestra que justamente el consenso hace parte de la *filosofía de trabajo* de la organización y que sus triunfos como institución efectiva de mediación ha sido porque los estados miembros han buscado sus buenos oficios para solucionar disputas. A lo anterior debe agregarse que, a diferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que cuenta con mecanismos de acción más sofisticados y fuerzas de paz entrenadas y sostenidas con grandes presupuestos, la OEA tiene mucha menor capacidad para *obligar* a los países miembros a cumplir con las resoluciones que se

¹ En la resolución **AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)** del 3 de junio de 2009 fue revertida la resolución de 1962 que excluía a Cuba de participar en la organización. No obstante, se indica que la participación de Cuba en la OEA estará guiada por un proceso de diálogo que debe ser iniciado por ese país bajo las normas y estándares de la OEA. Por su parte, el 5 de julio de 2009, la OEA invocó el art. 21 de la Carta Interamericana para suspender a Honduras de participar en el organismo a raíz del golpe de Estado contra el presidente José Manuel Zelaya.



Fotografía: Galería OEA.

El tema limítrofe fue tratado en la Corte Internacional de Justicia que dictó sentencia en julio de 2009 arrojando claridad a temas como la soberanía del mencionado río, los derechos de navegación, y la posesión de las islas de la zona.

adoptan en su seno. Por último, no cabe duda de que cambios importantes en el sistema internacional, especialmente en la composición ideológica de los gobiernos de América Latina en las últimas dos décadas y el cambio de prioridades del gobierno de EEUU, han tenido un impacto en el rol que la OEA puede jugar en la política hemisférica, en especial cuando intelectuales, líderes y gobiernos han criticado a la misma como ineficiente, inoperante, además de todas las otras críticas que se hacen principalmente en el campo ideológico (i.e. *dominada por el poder imperial, etcétera*).

El río de la discordia y el fin del consenso

No es el propósito de esta breve reflexión ahondar en la historia del diferendo limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua que constituye el marco referencial para el conflicto actual entre ambos países. Valga decir, sin embargo, que la vecindad geográfica y las diferencias políticas de estas dos naciones, divididas por el río San Juan, han provocado por muchos años divergencias que van más allá de las cuestiones limítrofes. De hecho, el tema limítrofe fue tratado en la Corte Internacional de Justicia que dictó sentencia en julio de 2009 arrojando claridad a temas como la soberanía del mencionado río, los derechos de navegación, y la posesión de las islas de la zona.

A pesar de la sentencia de la CIJ y de los mecanismos binacionales existentes para tratar estos asuntos, el 21 de octubre de 2010 marcó un nuevo capítulo en la disputa entre ambos países cuando el gobierno de Costa Rica aseguró que el dragado iniciado por Nicaragua en el río San Juan (cuya soberanía es nicaragüense), vertía los sedimentos en territorio costarricense y

generaba daño ambiental en la zona, algo que Nicaragua negó rotundamente. De allí en adelante la respuesta de cada gobierno fue la de reforzar la vigilancia militar (o policial en el caso de Costa Rica que es el único país de la región que no tiene ejército nacional) al punto de que el conflicto escaló a acusaciones de violación flagrante de territorio y soberanía.

Ante el aumento de las tensiones, y la amenaza que las mismas pueden representar para la volátil región centroamericana, se hacía necesario activar los mecanismos hemisféricos de resolución de conflictos, comenzando así una apretada ofensiva diplomática por parte del Secretario General de la OEA que culminó en una de las reuniones más inéditas que el Consejo Permanente de la organización haya tenido en los últimos veinte años. El 12 de noviembre de 2010, rompiendo con el *tradicional consenso* que caracterizaba la toma de decisiones en la OEA, el Consejo Permanente decidió, por mayoría, aprobar una resolución en la que se exigía la retirada de las tropas nicaragüenses de la zona y el inicio del diálogo entre las partes. Una semana más tarde se realizó una segunda votación para convocar una reunión extraordinaria de cancilleres que sirviera para abordar el conflicto entre ambos países.² La reunión pautada para diciembre no tuvo mayor impacto dado que el gobierno de Costa Rica ya había tomado la decisión de remitir el diferendo a la CIJ en La Haya y muy pocos cancilleres se hicieron presentes en la cita.

Viejos esquemas vs. nuevos roles

El rompimiento con el tradicional consenso fue visto por algunos como una señal que demuestra que la OEA, ante

² En la primera votación, de los 33 miembros activos, veintiuno votaron a favor, dos en contra (Nicaragua y Venezuela) y tres se abstuvieron (Ecuador, Guyana y Dominica). En la segunda votación, Nicaragua estuvo ausente y se contaron veintidós votos a favor, uno en contra (Venezuela), y siete abstenciones.



Fotografía: Galería OEA.

posiciones irreconciliables que atentan contra la paz de la región, ha entrado en un proceso de redefinición de su rol en el hemisferio. Con seis décadas de existencia, muchos retos por enfrentar y el nacimiento y fortalecimiento de otros foros u organizaciones multilaterales (como Unasur), la OEA pareciera haber visto la necesidad de tomar posiciones más activas frente a asuntos que comprometen principios fundamentales como la estabilidad y la seguridad de la región. No en vano, luego que la reunión del Consejo Permanente del 12 de noviembre de 2010 desistiera del consenso, países como Perú y algunos estados del Caribe celebraron la resolución como el inicio de un periodo de *mayor movilidad*.

Hacer uso del mecanismo de la votación, abandonando la tradicional postura del consenso, implicará sin duda una fase de *mayor movilidad* y menor parálisis pero también demostrará de una forma aun más clara y directa las fisuras presentes en el seno de la OEA. Queda claro, así, que la organización es también un espejo que refleja los juegos políticos y las alianzas en el hemisferio. Por otra parte, la proliferación de nuevas instituciones

Las universidades públicas y privadas y el estudiantado se habían mantenido en movilización permanente durante los últimos meses y anunciaron protestas.

o mecanismos de integración también implican un reto para la OEA. No sólo Unasur ha venido erigiéndose como un importante foro político latinoamericano sino que iniciativas como el ALBA muestran nuevos enfoques a la integración. No obstante, la OEA sigue contando con una larga historia de trabajo a través de diversos órganos y agencias que trabajan en temas de desarrollo,

derechos humanos e inclusión que van mucho más allá de lo meramente político. Además, y a pesar de las diferencias históricas entre América Latina y su vecino del norte, temas como la lucha anti-drogas, seguridad y crimen transnacional, prevención y manejo de

desastres naturales, entre otros, requieren de una visión hemisférica que incluye la cooperación con EEUU y Canadá, ambos miembros de la OEA.

De esta manera, la OEA debe medir si corre el posible riesgo de ver sus procesos de toma de decisiones altamente polarizados al querer adoptar nuevos esquemas de acción o si mantiene sus posturas tradicionales, que al final pueden hacerle perder un valioso terreno en la política regional.

Pobreza y desigualdad en América Latina

A bordar el tema de la pobreza es realmente complicado si lo consideramos desde la perspectiva de los elementos técnicos para dar cuenta, al menos aproximadamente, de la magnitud de la misma, más aún si se trata de tener un panorama de la región de América Latina y el Caribe.

Los múltiples enfoques teórico-metodológicos son diversos (línea de ingreso, línea de gasto, *Método de las necesidades básicas insatisfechas*, *Método integrado de pobreza* etcétera.) y cada uno de ellos presenta aportes y limitaciones.

Según el informe de la Cepal *Panorama social de América Latina 2010*³, la pobreza y la indigencia en América Latina descenderán a finales de 2010. Proyecta que la pobreza y la indigencia disminuirán 1,0 y 0,4 puntos porcentuales en relación a 2009, cuando la región sufrió el mayor impacto de la crisis financiera internacional. El descenso es debido a la recuperación económica que muestran este año la mayoría de los países de la región.

Las estimaciones señalan que 32,1% de los latinoamericanos permanecen en situación de pobreza y 12,9% en la indigencia en 2010, lo que representa 180 millones de pobres, de los cuales 72 millones estarían en situación de indigencia, retornando los niveles similares anotados en 2008.

Existe optimismo en que la región estaría retomando la tendencia a la reducción de la pobreza que despegó en 2003. El informe de la Cepal destaca que a pesar de las fuertes repercusiones que la crisis tuvo en la región, en 2009 la pobreza sólo aumentó un décimo de punto porcentual (de 33% a 33,1%).

En la mayor parte de los nueve países estudiados en el informe, la pobreza bajó. Por ejemplo, de 2008 a 2009 descendió en Brasil (de 25,8% a 24,9%), Paraguay (de 58,2% a 56%), República Dominicana (de 44,3% a 41,1%) y Uruguay (de 14% a 10,7%).

Este porcentaje también bajó entre 2006 y 2009 en Argentina (de 21% a 11,3%) y Chile (de 13,7% a 11,5%).



Fotografía: Carlos Capote

En cambio, la pobreza aumentó de 2008 a 2009 en Costa Rica (de 16,4% a 18,9%) y Ecuador (de 39% a 40,2%). En México la pobreza también subió (de 31,7% en 2006 a 34,8% en 2008).

La tríada de la vergüenza: pobreza-desigualdad-falta de equidad

En el informe *Panorama social de América Latina* se analiza cómo la desigualdad se reproduce a lo largo del ciclo de vida de las personas, especialmente entre su nacimiento y los 29 años de edad.

Aunque en América Latina se verificó una importante caída de la pobreza infantil entre 2002 y 2009, ésta continúa afectando proporcionalmente más a los niños y adolescentes que a otros grupos de la sociedad.

El documento muestra que la persistente desigualdad presente en los países se debe a la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el alto peso de las transferencias familiares hacia la infancia y el mayor peso de las transferencias públicas hacia las generaciones adultas, combinado con la baja eficacia de los sistemas educativos para revertir desigualdades de origen.

Hacia el mes de junio de 2010, el Banco Mundial había hecho público un informe sobre el Índice de Oportunidad Humana (IOH) *¿Qué oportunidades tienen nuestros hijos?*⁴. Este informe

³ Comisión Económica para América Latina. Consulta 26.12.10. En Línea. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

⁴ Banco Mundial. Consulta 26.12.10. En línea http://siteresources.worldbank.org/INTLACISPANISH/Resources/HOI_Esp_.pdf

consideraba datos representativos de más de 200 millones de niños y niñas en 19 países durante los últimos quince años. Allí se señalaba que:

A pesar de sus esfuerzos durante la última década, los gobiernos de ALC, en general, no han logrado mejorar significativamente la equidad. Sólo una décima parte del avance promedio del IOH en la región se puede atribuir a una asignación más justa de los servicios, esto es, está relacionado a mejoras en los sistemas de focalización del gasto público social. La gran mayoría de las nuevas oportunidades han surgido principalmente gracias a cambios en las circunstancias personales (por ejemplo, la migración ha reducido la proporción de población rural).

El IOH, que fue publicado por primera vez en el 2008, señalaba que:

Detrás de la desigualdad que ha por siempre caracterizado la distribución de los resultados del desarrollo en la región (ingreso, acceso a tierra, logros educativos, entre otros), existe una desigualdad aún más preocupante en la distribución de las oportunidades que los niños tienen para desarrollarse. No sólo los logros son desiguales; también lo son las posibilidades de éxito. El problema no es sólo de igualdad; sino también de equidad. El terreno de juego está desnivelado desde el principio.

En el informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010 realizado por PNUD, titulado *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*⁵, se apunta que: *América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo y la desigualdad es uno de sus principales obstáculos para avanzar en el desarrollo humano.* A grandes rasgos podemos sintetizar el contenido del informe en los siguientes puntos:

1. La desigualdad observada en ingresos, educación, salud y otros indicadores persiste de una generación a otra y se presenta, además, en un contexto de baja

movilidad socioeconómica.

2. Lo anterior sugiere que existen mecanismos de reproducción de los niveles de logro de una generación a la siguiente.
3. La desigualdad, al igual que la pobreza, es un fenómeno causado por restricciones, las que, además de limitar el acceso a funcionamientos básicos a vastos sectores de la población, inciden también en las aspiraciones y las percepciones de las personas acerca de sus posibilidades de alcanzar ciertos objetivos.
4. Las causas que explican la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente en el ámbito de los hogares. Entre los factores del sistema político que inciden en la reproducción de

América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo y la desigualdad es uno de sus principales obstáculos para avanzar en el desarrollo humano.



Fotografía: Galería Ingeniería sin Fronteras

⁵ Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Consulta 26.12.10. En línea. <http://www.idhalc-actuarsobrefuturo.org/site/informe.php>.

la desigualdad destacan la baja calidad de la representación política, la debilidad de las instituciones, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas y las fallas institucionales que derivan en prácticas de corrupción y captura del Estado. Estos factores sistémicos contribuyen a que la dinámica política refuerce, en vez de compensar, la reproducción de la desigualdad.

5. Las políticas públicas más extendidas en la región se han enfocado, en muchos casos con éxito, en aspectos específicos del combate a la pobreza, sin considerar el carácter integral de las privaciones y su relación sistémica con la desigualdad.

Algunos caminos propuestos

Llama la atención que los tres organismos (Cepal, BM, PNUD) presentan como soluciones posibles para superar la pobreza, la resolución de los problemas de falta de equidad y la desigualdad.

De este modo la Cepal señala que las sociedades más igualitarias son, en general, las que apuestan más fuerte por logros y aprendizajes educacionales para todos los grupos sociales. Según datos aportados, en promedio, 49% de los hombres y 55% de las mujeres de 20-24 años han completado su educación secundaria, en zonas rurales esas cifras sólo alcanzan a 26% de los hombres y 31% de las mujeres, y entre jóvenes indígenas a 22% y 20%, respectivamente.

Se agrega, además, que en América Latina los gobiernos cumplen un rol limitado en el financiamiento del consumo de niños y jóvenes (sólo 21%), a diferencia de lo que ocurre en economías desarrolladas en donde el Estado comparte con la familia esta responsabilidad (aporta 45%). Por tanto, consideran importante aumentar las transferencias públicas hacia el ciclo de vida infante-juvenil.

Como medidas que faciliten cortar la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión en las etapas formativas, la Cepal propone tres tipos de medidas: 1) un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos de 0 a 14 años que mejoren las oportunidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta); 2) el financiamiento de políticas que cubran los costos corrientes de incorporar a quienes no están cubiertos por servicios educativos y de cuidado (0 a 17 años); y 3) otro conjunto de transferencias monetarias relacionadas con los servicios de empleo y formación que se orienten directamente a los jóvenes en proceso de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años).

Finalmente, debe existir apropiación de los objetivos de la política pública por parte de los beneficiarios, quienes deben ser sujetos activos de su propio desarrollo.



Fotografía: Carlos Capote

Las medidas propuestas por el BM en su informe giran en torno a redirigir las políticas sociales de los gobiernos de América Latina hacia la equidad. En resumen, lo propuesto gira en torno a:

...el monitoreo al embarazo, nacimientos asistidos profesionalmente, nutrición infantil y desarrollo neurológico. Acceso a educación pre-escolar (interacción social temprana) y con los logros de los estudiantes de escuela primaria (como estándares de lectura y de pensamiento crítico). Áreas que suelen descuidarse en los adolescentes, como la seguridad física, la educación reproductiva, los programas de mentores y la identificación de talentos. Una batería de servicios legales e institucionales se convierte en requisito sine qua non para los adultos desde los registros de nacimiento e identificación, tarjetas de votante, y títulos de propiedad, hasta el cumplimiento de leyes contra la discriminación y el monopolio y de acceso a la información.

El PNUD afirma que el combate a la pobreza es fundamental, no obstante, que el combate a la desigualdad debe ser *per se* un objetivo central de la agenda de políticas públicas y que lograrlo requiere aplicar mecanismos específicos.

Para superar la pobreza abordando de manera directa la desigualdad, propone un enfoque de política pública llamado Enfoque A, en referencia a los conceptos de alcance, amplitud y apropiación.

Las políticas redistributivas deben ser eficaces para llegar a los destinatarios para quienes fueron diseñadas (*alcance*). Deben considerar que las restricciones que enfrentan los hogares son múltiples y en ocasiones se refuerzan entre sí (*amplias o integrales*). Finalmente, debe existir apropiación de los objetivos de la política pública por parte de los beneficiarios, quienes deben ser sujetos activos de su propio desarrollo.

XX Cumbre Iberoamericana: más educación y democracia

La XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se celebró los días 3 y 4 de diciembre de 2010 en la ciudad argentina de Mar del Plata. Las deliberaciones estuvieron centradas sobre el tema: *Educación para la inclusión social*. También fue suscrita una histórica cláusula sobre la defensa de la democracia y el orden constitucional.

La cita última del espacio iberoamericano tiene como miembros a 19 países latinoamericanos más España, Portugal y Andorra, además de seis observadores asociados (Bélgica, Filipinas, Francia, Italia, Marruecos y Países Bajos).

Una mirada al contexto educativo en América Latina y el Caribe

En la presentación del documento *Panorama social de América Latina 2010*, el director de la división de desarrollo social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),

Martín Hopenhayn, había declarado que: “En todos los países de la región ha habido una fuerte discusión sobre reforma educativa desde hace muchos años”, pero en términos de calidad “no se ha logrado prácticamente nada”.

En el informe se sostiene que:

... la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Los mismos avances en cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos de las últimas décadas han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos.

Las políticas educativas seguidas por los países de la región tampoco han logrado *reducir las brechas de aprendizaje* entre alumnos de hogares pobres y ricos, urbanos y rurales e indígenas y no indígenas.

Mientras la media de 49 por ciento de hombres y 55 por ciento de mujeres de entre 20 y 24 años han completado su educación secundaria en la región, en el área rural sólo lo hacen 26 por ciento y 31 por ciento, respectivamente, y 22 y 23 por ciento en la franja de jóvenes indígenas.

Se encontró que en la región el acceso a la enseñanza primaria es prácticamente universal, pero es necesario concentrar



Fotografía: Galería Gobierno de Guatemala

esfuerzos en la progresión oportuna y la conclusión del ciclo por parte de los grupos sociales más postergados.

Cuando la Cepal analiza el acceso a la educación universitaria, los datos muestran que está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes. En el grupo etario de 25 a 29 años de edad, solo 8,3% ha logrado concluir al menos cinco años de educación postsecundaria. Por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos, sólo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios.

Al analizar el tema de la calidad de la educación, la Cepal señala que:

A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. Más adelante se dice que la mayor parte de los estudiantes de los estratos más pobres alcanzan niveles de logros por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área.

En el mismo informe de la Cepal se indica que mientras menos años de escolaridad tengan las personas, tienen una tendencia mayor a estar en la pobreza; de ahí la necesidad de garantizar, para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza, una política educativa vinculada con otras medidas de promoción y protección social.

Indica la Cepal algunos factores clave de intervención en el ámbito educativo: la ampliación de la cobertura de enseñanza inicial, la extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria, el acceso y uso de tecnologías digitales en las escuelas públicas, el apoyo a las familias mediante programas de transferencias condicionadas que se extiendan a jóvenes de educación secundaria, la articulación del sistema de formación para el trabajo y la compatibilización de la calidad formativa a nivel del sistema de educación superior con la expansión del acceso de los sectores excluidos.

Educación para la inclusión social

En la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación (mayo de 2008), se acogió la propuesta *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. En la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes

Estado y de Gobierno se le solicitó a la Segib y a la OEI que junto con los ministros de educación de los países miembros identificaran las metas educativas 2021. Esta identificación se produjo en la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Lisboa (abril de 2009), donde se acordaron las once metas principales.

En la declaración final suscrita por los jefes de Estado y de gobierno en la última cumbre, aprobaron como instrumento concertado para abordar los principales desafíos educativos de la región el programa *Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*⁶.

Las metas acordadas fueron: 1) reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; 2) lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación; 3) aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; 4) universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior; 5) mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar; 6) favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional; 7) ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida; 8) fortalecer la profesión docente; ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica; 9) invertir más e invertir mejor en educación; 10) evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto metas educativas 2021.

Las proyecciones para el financiamiento del plan establecen metas a corto, mediano y largo plazo. Para el 2011 los países de ALC que conforman el espacio iberoamericano deberían invertir 6.004 millones de dólares adicionales, otros

24.593 para el 2015 y 79.215 hasta el 2021. En estos presupuestos se incluyen programas de transferencias a grupos vulnerables y gastos en investigación y desarrollo.

El análisis presentado por la Cepal muestra que para que los planes educativos de los gobiernos tengan la efectividad en cuanto a cobertura, consecutividad, adquisición de destrezas básicas etcétera, es necesario que estén acompañados de otras medidas que impliquen la disminución progresiva de la desigualdad en las sociedades.

Además es claro que los gobiernos deben mantener un compromiso firme de aumentar progresivamente el presupuesto destinado al logro de las metas educativas a la par de transferencias a grupos particularmente vulnerables, teniendo presente que la inversión en las políticas educativas no debería disminuir con respecto al PIB de cada país.

Es claro que los gobiernos deben mantener un compromiso firme de aumentar progresivamente el presupuesto destinado al logro de las metas educativas a la par de transferencias a grupos particularmente vulnerables



Fotografía: Galería Prensa de la Cumbre.

Es buena noticia el compromiso de los gobiernos de la región en políticas educativas y más si éstas se prevén que se sostengan en el largo plazo; pero será necesario exigirles de parte de la sociedad organizada el cumplimiento de esos compromisos acordados conjuntamente con las otras medidas necesarias para corregir la desigualdad y la inequidad en la región, con políticas públicas que aborden problemas estructurales de nuestras sociedades.

Declaración especial sobre la defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica

La filosofía fundacional de la Cumbre Iberoamericana estuvo centrada en conformar una instancia con vistas a identificar espacios comunes para lograr una mayor coordinación y cooperación entre los países iberoamericanos. Los objetivos aprobados en la I Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México) los días 18 y 19 de julio de 1991, fueron los siguientes:

- ❖ Examinar de forma conjunta los grandes retos que confrontan las naciones iberoamericanas en un mundo en transformación.
- ❖ Concertar la voluntad política de los gobiernos de Iberoamérica para propiciar soluciones a esos desafíos y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que enlazan a las naciones iberoamericanas en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.

- ❖ Contribuir a un futuro de paz, mayor bienestar e igualdad social.
- ❖ Impulsar un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas.
- ❖ Constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa.

Teniendo como principios: 1) el respeto al derecho internacional, la soberanía, la no intervención y al derecho de cada pueblo a construir libremente en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones; 2) la obligación de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos y 3) la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de los mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En caso de que en el algún país miembro se efectuara un golpe de Estado no era vetada su participación en el foro, partiendo de la postura de reforzar el poder mediador de la comunidad iberoamericana. De ese modo se permitió al gobierno del autogolpista Alberto Fujimori participar en la IV Cumbre en junio de 1994.

Para la XX Cumbre, Argentina, país anfitrión de la cita, respaldada por Brasil y algunos miembros de la ALBA, decidió por primera vez no invitar a uno de los socios de la comunidad, Honduras, porque no reconoce el gobierno de Porfirio Lobo tras el golpe de Estado perpetrado contra Manuel Zelaya en junio de 2009. La situación no escaló a mayores niveles conflictivos ni se desató alguna crisis por la renuncia del gobierno hondureño de asistir a la reunión.

Esta sería la segunda ocasión que países del bloque suramericano actúan de modo diferenciado del conjunto iberoamericano (la primera fue en la Cumbre América Latina-Unión Europea, en mayo 2010), que insistió en darle un *certificado democrático* al proceso electoral que llevó a Lobo a la presidencia y a su polémica gestión.

Sin embargo, varios países insistieron en la necesidad de la reincorporación de Honduras al foro. El presidente de El Salvador, Mauricio Funes, habría declarado: "no podemos dejar solo a nuestro hermano hondureño", postura a la que se unió el presidente de Panamá, Ricardo Martinelli al afirmar: "no podemos castigar a uno de los países más pobres de la región por lo que ha pasado".

En torno a la declaración especial *La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica*, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, se convirtió en el principal impulsor de la firma del documento por parte de los presidentes; en ese sentido habría declarado:

...hay que tener tolerancia cero con los golpistas, y en cosas innegociables como la democracia (pues existen) riesgos de seguridad, aunque los golpistas entendieron que no podrán por esa vía.

Sin embargo, el éxito de presidente ecuatoriano no fue total. La declaración establece que:

...cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Secretaría Pro Tempore.

¿Hay un enfrentamiento entre un renovado latinoamericanismo y el iberoamericanismo? ¿La Cumbre Iberoamericana se ha convertido en otro espacio más de lucha entre los gobiernos de distinto signo ideológico?

Dándose a conocer la situación a todos los Estados miembros para que:

...los mismos puedan decidir la adopción de acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad iberoamericana para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

En caso de ruptura del orden constitucional se podría *suspender al Estado* del sistema iberoamericano.

Al parecer Lula da Silva y Cristina Kirchner moderaron las propuestas de Rafael Correa, pues la declaración no incluyó la contemplación de medidas tales como: bloqueo comercial, el desabastecimiento de combustibles y el cierre de fronteras a los gobiernos golpistas.

En anteriores cumbres (*VI Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa* y *VII Los valores éticos de la democracia*) las deliberaciones y las declaraciones finales han tenido como eje articulador la democracia. Esta es la primera vez en la que hay un pronunciamiento de los mandatarios asistentes en rechazo, justo que así sea, a los intentos de o golpes de Estado en los países miembros.

¿Ha cambiado la orientación filosófica genésica del espacio de la Cumbre? ¿Ha aumentado la sensibilidad democrática? ¿La no invitación de Honduras se debió al papel que jugaron algunos países miembros (por ejemplo Brasil y países de la ALBA) en la crisis postgolpe o a una postura institucional? ¿Hay un enfrentamiento entre un renovado latinoamericanismo y el iberoamericanismo? ¿La Cumbre Iberoamericana se ha convertido en otro espacio más de lucha entre los gobiernos de distinto signo ideológico?