



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



Lecciones aprendidas para mejorar la gobernanza de la seguridad en la Amazonia

Resumen

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Metodología | 2 |
| Análisis de los modelos de gobernanza de los casos seleccionados | 3 |
| Unión Europea (UE) | 4 |
| Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) | 9 |
| Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem) | 14 |
| Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) | 18 |
| Recomendaciones para el mejoramiento de la gobernanza de la seguridad en la Amazonia | 24 |
| Recursos de la estructura de gobernanza | 24 |
| Capacidades operativas | 25 |
| Interacción interna del modelo de gobernanza.... | 26 |
| Interacción externa | 27 |
| Transparencia y evaluación | 28 |
| Notas finales | 29 |

Introducción

La Amazonia enfrenta diversos desafíos de seguridad, que van desde problemas históricos, como altas tasas de homicidios, robos, tráfico de drogas y violencia contra la mujer, hasta nuevas amenazas a la rica biodiversidad de la región, como la deforestación, la extracción ilegal de madera, la minería ilegal y el acaparamiento ilegal de tierras.¹ Dada la complejidad de estos problemas y la diversidad de actores involucrados en la búsqueda de soluciones, una agenda de gobernanza efectiva se hace urgente. Este trabajo tiene como objetivo llenar un vacío en el debate sobre arreglos que puedan mejorar la coordinación entre las entidades responsables de identificar, prevenir y combatir los crímenes ambientales en la región amazónica.

Esta publicación tiene como objetivo reunir aportes y discutir experiencias prácticas para contribuir a la mejora de la gobernanza en seguridad en la región amazónica. Para ello, se identificaron los desafíos específicos de la gobernanza para los temas de seguridad en la región, así como los principales atributos que pueden mejorar el desempeño de las instituciones nacionales y subnacionales en la lucha contra el crimen y la ilegalidad. A continuación, analizamos diferentes casos de gobernanza que se destacan en uno o más de estos atributos clave, trayendo prácticas y aprendizajes relevantes para fortalecer la gobernanza de la seguridad en la Amazonia.

El concepto de gobernanza adoptado se basa en la Fiscalía General de la Nación y se entiende como “el conjunto de prácticas, estructuras y procesos implementados en una organización, con el objetivo de establecer y fortalecer las bases para un buen funcionamiento y toma de decisiones efectivas (...) incluyendo la definición clara de responsabilidades, la creación de mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en las operaciones y el establecimiento de directrices éticas”.²

Considerando las características de la región amazónica, los desafíos para una gobernanza efectiva se consolidan en los siguientes puntos.

1. Poca comunicación entre los actores responsables de las cuestiones de seguridad y superposición de atribuciones.
2. Fragmentación de iniciativas.
3. Dificultad de movilidad, dada la extensión y características del territorio.
4. Vacíos institucionales.
5. Dificultad para reprimir acciones ilícitas localizadas.
6. Incompatibilidad entre las dinámicas territoriales y la división político-administrativa actual.
7. Ordenamiento territorial fragmentado, sujeto a diferentes regulaciones.
8. Inadecuación a soluciones únicas y generalizadas.

Para enfrentar los desafíos mencionados anteriormente, identificamos algunos atributos clave necesarios para un modelo de gobernanza que brinde respuestas más eficaces y eficientes. La selección de estos desafíos y la combinación entre desafíos y atributos se realizaron en dos etapas. Primero, partimos de un diagnóstico basado en trabajos anteriores, que señalaron déficits de gobernanza y fallas estructurales en el sistema de combate a la criminalidad ambiental organizada en la Amazonia.³ Identificamos un ecosistema complejo, donde los delitos e ilegalidades ambientales y no ambientales se entrelazan, promoviendo la destrucción del bosque y afectando negativamente la vida de las poblaciones amazónicas. Este escenario también dificulta la coordinación de estrategias de inteligencia, la capacidad de disuasión y la responsabilización de los actores involucrados en los ilícitos.

Ante este contexto, en el que la región se ve reñida de las alianzas y conflictos inherentes a la dinámica del crimen organizado y sus intersecciones e intercambios con delitos ambientales, analizamos alternativas para mejorar las capacidades estatales (o institucionales).⁴ Los atributos identificados buscan responder a los desafíos de manera que se mitiguen y, en la medida de lo posible, se superen. Estos atributos son:

- I. Coordinación estructurada de múltiples actores (para enfrentar los desafíos 1, 2 y 7)
- II. Mantenimiento de subestructuras de monitoreo de las acciones (desafíos 3, 4, 5)
- III. Adaptabilidad para implementar acciones que alcancen áreas dispersas y remotas (desafíos 3, 4)
- IV. Adaptación de iniciativas a las particularidades locales (desafíos 6 y 8)

Después de esta introducción, que expone los desafíos y atributos que orientaron el estudio, el resto de la publicación está organizada en tres secciones. La segunda sección detalla la metodología de selección de casos, mientras que la tercera se adentra en el análisis. En la cuarta sección, se presentan recomendaciones para mejorar la gobernanza de la seguridad en la Amazonía, que pueden implementarse en diferentes niveles: local, en los municipios; subnacional, en los estados; y regional, para enfrentar los desafíos transfronterizos de los ilícitos y la inseguridad.

Metodología

Esta publicación se basa en el análisis de casos brasileños e internacionales que presentan uno o más de los atributos mencionados como esenciales para un modelo eficaz de gobernanza de la seguridad en la Amazonía. Los criterios de selección incluyeron: a) un arreglo institucional que articula gobiernos centrales y subnacionales; b) robustez y continuidad a lo largo del tiempo; c) una reputación positiva según la evaluación de las fuentes consultadas; y d) la participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales de diferentes sectores y niveles.

Para garantizar representatividad en la selección de los casos, se incluyeron iniciativas brasileñas y extranjeras, al menos un caso relacionado con la región amazónica y experiencias de diferentes sectores de políticas públicas, como salud y educación. La diversidad de las experiencias elegidas tuvo como objetivo reflejar el contexto en el cual se aplicarán las recomendaciones de este estudio. Optamos por priorizar casos con disponibilidad de datos y fuentes confiables (documentos oficiales y literatura académica). Excluimos aquellos que, según las fuentes consultadas, se mostraron poco eficaces en abordar elementos desafiantes característicos del contexto amazónico, como la complejidad de las dinámicas territoriales o la coordinación de múltiples actores. Este filtro permitió seleccionar casos con alguno de los atributos esenciales para enfrentar estos desafíos.

Para cada caso presentado en esta publicación, se analizaron las **capacidades técnico-administrativas** (como la presencia de burocracias competentes y bien estructuradas, capaces de coordinar acciones de manera eficiente) y las **capacidades político-relacionales** (como la articulación de múltiples actores, la construcción de consensos mínimos y la formación de coaliciones de apoyo a los planes, asociadas a la legitimidad, el aprendizaje y la innovación), según lo propuesto por Pires & Gomide (2016).⁵

Además, los casos fueron evaluados en las dimensiones de gobernanza vertical (relacionada con la organización territorial y actos normativos) y horizontal (interacción con diferentes actores estatales y no estatales). Las estructuras de relación de los casos fueron examinadas con base en dos matrices: jerárquica (marcada por la imposición) y en red (marcada por la interdependencia y reciprocidad).⁶ A continuación, presentamos una síntesis de los casos elegidos y sus respectivos atributos:

Atributos destacados

| | | |
|--|---|--|
| Unión Europea (UE) |  | Coordinación estructurada de múltiples actores |
| Servicio de Atención Médica de Urgencia (SAMU) |  | Mantenimiento de subestructuras de monitoreo de las acciones |
| Examen Nacional de Educación Media (Enem) |  | Adaptabilidad para implementar acciones que alcancen áreas dispersas y remotas |
| Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) |  | Adaptación de iniciativas a las particularidades locales |

Análisis de los modelos de gobernanza de los casos seleccionados

Se analizaron los modelos de gobernanza de los casos para comprender las estructuras internas y externas que posibilitan el desarrollo de los cuatro atributos destacados en este estudio. Se identificaron aspectos clave de estos modelos de gobernanza, incluyendo cadenas de decisión, procesos de interacción, métodos de evaluación de resultados y formas de financiamiento, entre otros. Estos puntos evidencian el tipo de gobernanza empleado y lo que contribuye a su eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos propuestos, siendo resumidos en cuadros específicos para cada caso. La presentación de los casos sigue una estructura común: comienza con una breve descripción y exposición de los objetivos de las iniciativas seleccionadas, seguida del cuadro que orientó la recolección de datos.

Unión Europea (UE)

Atributo de destaque: **Coordinación estructurada de múltiples actores**

La Unión Europea fue creada con el objetivo de promover la estabilidad, relaciones pacíficas y prosperidad económica entre los países europeos, buscando la creación de un mercado único, la promoción de valores democráticos y derechos humanos, el fortalecimiento de la cooperación regional y el aumento de la influencia de Europa en el escenario global.⁷ La formalización de la UE ocurrió con la firma del Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, que estableció las bases para una futura moneda común, una política exterior y de seguridad compartida, y una mayor cooperación jurídica y en asuntos internos entre los países miembros.

A continuación, se creó el mercado único, garantizando la libre circulación de ciudadanos, bienes, servicios y capital, además de la implementación de cientos de leyes en áreas como política tributaria, regulaciones empresariales y cualificaciones profesionales, alineadas con la apertura de fronteras. Desde entonces, la Unión Europea ha ampliado y diversificado su alcance, abarcando actualmente 27 países y apoyando proyectos dentro y entre sus estados miembros, así como en cooperación con bloques y países fuera de la UE. Para garantizar la aplicación de las directrices de la UE en los países miembros y en sus unidades subnacionales, fue necesario crear y fortalecer estructuras locales capaces de monitorear e implementar estas políticas de manera continua.

El caso de la Unión Europea se destaca por su capacidad para **coordinar múltiples actores**, habiendo desarrollado una estructura para alinear las demandas de sus países miembros, instituciones supranacionales, sociedad civil y socios internacionales. La gobernanza de la UE se caracteriza por una estructura institucional sólida que permite la participación de diversos actores en los procesos de toma de decisiones. Esta estructura fue diseñada para coordinar las diferentes demandas y orientaciones de actores clave.

El Parlamento y el Consejo a menudo tienen visiones distintas sobre políticas económicas y sociales, mientras que la Comisión Europea debe garantizar que las propuestas legislativas sean viables y estén alineadas con los objetivos a largo plazo de la UE. La articulación de estos actores y la coordinación de sus demandas se lleva a cabo mediante mecanismos formales e informales, con la Comisión Europea actuando frecuentemente como mediadora y proponiendo compromisos que satisfagan a todas las partes. La UE cuenta con una estructura de reuniones entre representantes del Parlamento, el Consejo y la Comisión para resolver divergencias y agilizar la consecución de acuerdos legislativos.

Además de estos procesos, la UE lleva a cabo consultas públicas y diálogos con actores de la sociedad civil y socios internacionales, lo que permite integrar una amplia gama de intereses y preocupaciones en sus políticas. La política de cohesión, por ejemplo, es uno de los instrumentos a través de los cuales la UE garantiza que diferentes regiones y sectores vean satisfechas sus demandas, financiando proyectos que promuevan un desarrollo equilibrado y sostenible entre todos los miembros. Estas estructuras y procesos permiten a la UE gestionar la complejidad de sus operaciones y la diversidad de actores involucrados, asegurando que sus políticas se implementen de manera coordinada y que las múltiples demandas sean consideradas y armonizadas.

Unión Europea (UE)



Año de implementación:

1993

¿Temporal o permanente?

Permanente

Composición:⁸

La Comisión Europea está compuesta por un comisario representante de cada país miembro. El Parlamento Europeo está formado por miembros elegidos directamente. El Consejo de Ministros está constituido por ministros de los gobiernos nacionales de cada país de la UE, según el tema en discusión. El Consejo de la Unión Europea está compuesto por los representantes de los gobiernos nacionales. El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado de los países miembros, junto con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. El Tribunal de Justicia de la UE cuenta con un juez de cada país miembro. El Banco Central Europeo (BCE) está compuesto por los presidentes de los bancos centrales nacionales de los 20 países de la zona euro, además del Presidente del BCE.⁹ Por último, el Tribunal de Cuentas Europeo cuenta con un representante de cada país miembro, nombrado por el Consejo de la UE.

¿Proceso horizontal o jerárquico?¹⁰

El proceso legislativo de la EU es, en general, jerárquico, pero también incluye colaboraciones.¹¹ Además del proceso legislativo ordinario, existen procedimientos especiales en los que el Parlamento Europeo o el Consejo desempeñan roles predominantes, dependiendo del tipo de legislación o acuerdo en discusión. Estos procedimientos incluyen los de consentimiento y consulta, donde el Parlamento puede tener la última palabra o ser consultado sin poseer poder de veto. Estas aproximaciones garantizan que las leyes de la UE se elaboren y aprueben de manera colaborativa, considerando una amplia gama de opiniones e intereses de los ciudadanos, gobiernos nacionales y la propia UE.

¿Quién lidera y cómo?¹²

La Comisión Europea¹³ es responsable de proponer leyes y está compuesta por un representante de cada país miembro, además de un Presidente designado por el Consejo Europeo y elegido por el Parlamento Europeo. También administra el presupuesto de la Unión Europea y la representa en negociaciones internacionales, actuando como guardiana de los tratados y monitoreando el cumplimiento de las leyes por parte de los países miembros.

Unión Europea (UE)



Funcionamiento interno:

Toda acción de la UE se basa en tratados que han sido acordados de forma voluntaria y democrática por los países miembros. Estos tratados establecen los objetivos de la UE, las reglas de funcionamiento de sus instituciones y la relación entre la UE y los países miembros. El presupuesto de la UE se define anualmente y especifica cómo se asignarán los recursos entre diversas políticas y programas. La gestión financiera está supervisada por el Tribunal de Cuentas Europeo, garantizando transparencia y eficiencia.

Interacción externa (capacidad relacional):

Las relaciones externas relevantes se establecen mediante iniciativas como el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y la iniciativa Desarrollo Local Liderado por la Comunidad (CLLD - Community Led Local Development),¹⁴ que promueven la participación de las comunidades en el desarrollo de sus áreas a través de asociaciones entre entidades públicas y privadas locales, enfocándose en las prioridades del territorio. Además, la Conferencia sobre el Futuro de Europa involucra a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en debates sobre las direcciones futuras de la UE y en la formulación de políticas que abordan temas como el cambio climático, la salud, la economía y los valores democráticos.¹⁵ Un ejemplo de esto es el Paquete de Energía Limpia de la UE, que incluye las Comunidades Energéticas, entidades legales que permiten a los ciudadanos, pequeñas empresas y autoridades locales producir, gestionar y consumir su propia energía, incentivando a los ciudadanos a impulsar la transición energética.¹⁶

Modalidad de financiamiento: por proyecto, presupuesto externo, contribuciones de los países miembros, etc.¹⁷

El financiamiento de la UE¹⁸ proviene de tres fuentes principales: (i) contribuciones de los países miembros basadas en su Producto Interno Bruto (PIB); (ii) ingresos de la UE derivados de aranceles sobre importaciones de países no pertenecientes a la UE; (iii) ingresos menores, como multas aplicadas a empresas por violaciones de las leyes de competencia de la UE. La gestión de los fondos se realiza de tres formas principales: (i) gestión compartida, en la que la Comisión Europea y las autoridades nacionales de los países miembros coadministran los fondos, siendo esta la modalidad más utilizada en la mayoría de los financiamientos de la UE, como los fondos de cohesión y los fondos agrícolas; (ii) gestión directa, en la que la Comisión Europea administra los fondos directamente, desde el lanzamiento de convocatorias hasta la firma de acuerdos de subvención y el monitoreo de los proyectos (como en programas de investigación, incluyendo el Horizon Europe)¹⁹; e (iii) gestión indirecta, donde organizaciones socias nacionales o internacionales administran los fondos, modalidad más adoptada para situaciones de ayuda humanitaria y desarrollo internacional.

Unión Europea (UE)



¿Cómo es la capacidad de ejecución en el terreno?

La UE depende en gran medida del canal intergubernamental para promover la buena gobernanza en sus tres áreas clave: Desarrollo, Ampliación y Vecindad. El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, por sus siglas en inglés) y, en cierta medida, los *White Papers* (documentos con propuestas de acción), proporcionan un canal transnacional que aumenta la eficacia de la agenda de reformas de la UE. Este canal transnacional es particularmente importante: a) en la política de desarrollo de la UE, donde hay escasez de socios estatales confiables; b) en la política de ampliación o de acceso a la UE, donde las sociedades están altamente fragmentadas y divididas; c) en la política de vecindad de la UE, donde es necesario fortalecer a la sociedad civil para que contribuya a implementar reformas que busquen aumentar la eficacia de las instituciones públicas.

Métricas de ejecución y resultados:

La ejecución y los resultados de los proyectos de la Unión Europea se miden mediante un sistema integral²⁰ que incluye: (i) el Marco de Resultados Global Europa, un sistema de monitoreo del progreso en la cooperación internacional y el desarrollo en los países donde se implementan los proyectos, utilizando datos de fuentes internacionales y reportes anuales agregados;²¹ (ii) indicadores cuantitativos y cualitativos,²² además de fichas metodológicas para guiar la recolección de datos; (iii) informes y publicaciones, como los de la agencia de estadísticas de la UE, a Eurostat,²³ sobre el progreso de la UE en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y (iv) evaluaciones y auditorías externas realizadas por organismos independientes, con el objetivo de asegurar la transparencia y la neutralidad.

Unión Europea (UE)



Principales lecciones aprendidas:

- 1. Considerar la subsidiariedad:**²⁴ Las esferas sociales más cercanas al ciudadano deben ser apoyadas por las esferas más distantes, y no sustituidas. La intervención de la UE debe ocurrir solo cuando las acciones no puedan realizarse de manera eficaz a nivel local, nacional o regional.
- 2. Considerar la proporcionalidad:**²⁵ Las acciones de la UE deben limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados, respetando la soberanía de los países miembros y buscando una integración eficiente.
- 3. Fomentar la apertura y la transferencia del proceso decisional:** Es fundamental incluir consultas públicas y promover la participación de diversas partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, como lo ejemplifica la Iniciativa de Ciudadanía Europea (ICE), que permite a los ciudadanos europeos proponer nuevas legislaciones.²⁶
- 4. Mantener flexibilidad para acomodar particularidades:** Flexibilizar algunas medidas es importante para abarcar la diversidad de los países miembros, como lo demuestran las excepciones a la moneda única concedidas a países como Dinamarca, Polonia y Reino Unido, así como exenciones al Tratado de Schengen²⁷ de libre circulación de personas y a los estándares de políticas sociales y laborales concedidas al Reino Unido, etc.
- 5. Permitir cooperaciones diferenciadas entre los países miembros de la UE:**²⁸ Autorizar que grupos de países miembros avancen en ciertas áreas sin exigir la participación de todos es importante para facilitar la integración a un ritmo variable.
- 6. Reducir disparidades internas:** Los proyectos para promover la cohesión y el desarrollo regional son fundamentales para reducir las disparidades entre las regiones más y menos desarrolladas de la UE, buscando una integración más equilibrada.
- 7. Fomentar la solidaridad durante las crisis:** La solidaridad entre los países miembros, manifestada a través de apoyos y concesiones en situaciones críticas, como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de Covid-19, permitió una respuesta conjunta de la UE a estas crisis y contribuyó a la resiliencia del bloque.²⁹
- 8. Promover y reforzar los valores fundamentales comunes a los miembros:** La UE enfatiza continuamente la necesidad de que todos los países miembros respeten los principios del Estado de Derecho, incluida la independencia del poder judicial y los derechos fundamentales. Para monitorear y promover estos valores, la UE creó mecanismos como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Informe Anual sobre el Estado de Derecho.
- 9. Coordinar las finanzas:** Organismos como el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) refuerzan el monitoreo presupuestario y la respuesta a las crisis financieras.

Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU)

Atributo de destaque: **Mantenimiento de subestructuras de monitoreo de las acciones**

El Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU) en Brasil fue el primer servicio creado bajo el Plan Nacional de Atención a las Urgencias del Gobierno Federal en 2003. Esta política fue formulada con el objetivo de mejorar la atención en salud mediante la intervención precoz y la prestación de auxilio en domicilios, lugares de trabajo y vías públicas, con el propósito de reducir la mortalidad y minimizar secuelas. El SAMU opera bajo una estructura tripartita compuesta por los gobiernos federal, estatal y municipal, caracterizándose como un esfuerzo interfederativo en el que estos tres niveles participan en la formulación, implementación y todo el ciclo de esta política pública.

El equipo de atención está **integrado por conductores de ambulancias, técnicos de enfermería, enfermeros y médicos**, todos capacitados en diversas áreas de urgencias. El SAMU destaca por su capacidad de integrar diversos servicios de salud, seguridad pública y comunidades locales en un sistema cohesionado, proporcionando atención a situaciones críticas de manera razonablemente rápida y eficiente. Tanto la aplicación del SAMU como el número telefónico 192 conectan salud y seguridad pública en situaciones de urgencia, como accidentes y eventos de violencia. Integrado a la Red de Atención a las Urgencias, el SAMU moviliza equipos especializados que llegan al lugar del incidente para brindar atención médica, estabilizar al paciente y, de ser necesario, trasladarlo a una unidad hospitalaria adecuada.

En casos de accidentes graves o situaciones que involucren violencia, como peleas o agresiones, el SAMU coordina con las fuerzas de seguridad pública pertinentes para garantizar un entorno seguro tanto para los profesionales que brindan la atención como para las víctimas. Esta articulación con la seguridad pública también se refleja en la regulación de emergencias, donde la Central de Regulación de Urgencias del SAMU coordina el envío de ambulancias y profesionales de salud según la gravedad del caso y las demandas de seguridad que la situación requiera.

Con la centralización de las llamadas de emergencia, la capacitación continua de los profesionales y la tecnología avanzada para el monitoreo y despacho de ambulancias, el SAMU ha logrado construir una coordinación destacada entre los actores clave y las iniciativas, considerando la complejidad del servicio. Esta articulación estructurada y la colaboración entre distintos sectores son pilares fundamentales del SAMU, lo que permite una respuesta eficaz a las emergencias, incluso en áreas desafiantes.

El Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU)



Año de implementación:

2003

¿Temporal o permanente?

Permanente

Composición:

El SAMU está compuesto por una central de regulación médica que incluye médicos reguladores, telefonistas y radio-operadores. Además, cuenta con equipos de socorristas integrados por conductores de ambulancias, técnicos de enfermería y médicos. También dispone de centrales de comunicación y mantiene asociaciones estratégicas con hospitales, el Cuerpo de Bomberos y la Policía Militar.

Cadena de decisión:

El Ministerio de Salud define las directrices y normas técnicas, y asigna los recursos financieros y materiales para que los estados y municipios ejecuten el servicio. Los gobiernos estatales son responsables de coordinar y supervisar la ejecución del servicio en sus regiones, asegurándose de que los protocolos establecidos sean cumplidos y adaptados de acuerdo con las necesidades locales. Las secretarías municipales de salud organizan la atención móvil de urgencias, movilizándolo equipos de profesionales capacitados e integrando el SAMU con la red hospitalaria local. Además, la articulación con la policía, el cuerpo de bomberos y la defensa civil es esencial para una respuesta rápida y eficiente en situaciones de emergencia. La comunicación y la coordinación entre estas entidades se realizan principalmente a través de las Centrales de Regulación de Urgencias, que son responsables de recibir las llamadas de emergencia a través del número 192, evaluar la gravedad de la situación y movilizar los recursos necesarios, incluyendo equipos de seguridad pública. Al identificar la necesidad de apoyo por parte de la policía, bomberos o defensa civil, el equipo del SAMU en las centrales realiza la solicitud a través de canales directos de comunicación con radios integrados y sistemas informáticos compartidos, lo que permite una respuesta ágil y precisa. La cadena de decisión es rápida e implica un intercambio constante de información entre los equipos en campo y las centrales de regulación, lo que permite que las acciones sean decididas de manera colaborativa y ágil.

¿Proceso horizontal o jerárquico?

El proceso es jerárquico, con la máxima autoridad en el ámbito federal, que puede orientar a un estado o directamente a un municipio, dependiendo de la legislación municipal y estatal, así como de las particularidades operativas de cada localidad.

El Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU)



¿Quién lidera y como?

El Ministerio de Salud es responsable de regular, coordinar y proporcionar orientaciones técnicas y recursos materiales.

Funcionamiento interno (capacidades técnico-administrativas):

El SAMU establece asociaciones con hospitales, unidades de atención inmediata (UPAs), el Cuerpo de Bomberos y otras instituciones de salud y seguridad pública, con el objetivo de garantizar una gestión integrada y eficiente de las emergencias médicas, desde la atención prehospitalaria hasta la transferencia y el tratamiento en el hospital. Los detalles de este modelo de gobernanza varían según la legislación estatal y municipal, así como las características operativas de cada localidad. Algunas asociaciones se formalizan mediante protocolos de cooperación que definen las responsabilidades y los flujos de trabajo, incluyendo reuniones con las entidades asociadas para definir métricas de evaluación de calidad, monitorear las acciones y discutir posibles adaptaciones para mejoras.

Interacción externa (capacidad relacional):

Existe un compromiso externo a través de campañas educativas³⁰ en escuelas, empresas y eventos comunitarios, con el propósito de enseñar a la población la importancia del servicio, cómo utilizarlo correctamente y en qué situaciones de emergencia se justifica llamar al SAMU. Algunos servicios, como el proyecto SAMU Ciudadano, ofrecen apoyo sanitario en áreas de difícil acceso o con mayores índices de emergencias médicas, además de colaborar con asociaciones comunitarias en casos de desastres naturales, donde se requiere una acción inicial coordinada para minimizar los riesgos. El SAMU participa en consejos y foros de salud municipales y estatales, donde se debaten las necesidades de la comunidad y se buscan formas de mejorar los servicios ofrecidos. Además, se ofrecen entrenamientos de primeros auxilios³¹ para miembros de la comunidad, capacitándolos para actuar en situaciones de emergencia hasta la llegada del equipo del SAMU.

El Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU)



Modalidad de financiamiento: por proyecto, presupuesto externo, contribuciones de las partes, etc.

A nivel federal, el Ministerio de Salud es el principal responsable de la coordinación y regulación del SAMU, definiendo las directrices y normas técnicas para el servicio en todo el país, además de asignar recursos financieros y materiales a los estados y municipios. Los gastos operativos se dividen entre la Unión (50%), los estados (al menos 25%) y los municipios (máximo 25%). La parte correspondiente a la Unión se transfiere desde el Fondo Nacional de Salud (FNS) a los Fondos de Salud de los estados o municipios que gestionan el SAMU 192. Los municipios localizados en la Amazonía Legal tienen derecho a un incremento del 30% sobre el valor base, debido a las peculiaridades geográficas y socioeconómicas de la región.³²

Capacidad de ejecución en campo:

El SAMU 192 regula las atenciones de urgencia a través del número telefónico 192, realiza atenciones móviles y transfiere pacientes a hospitales. A nivel subnacional, cada estado cuenta con una Central de Regulación de Urgencias (CRU), responsable de la operación del SAMU, coordinando las actividades de las unidades móviles de atención, regulando las llamadas de emergencia y supervisando la distribución de recursos en ese estado. A nivel municipal, las alcaldías son responsables de operar y gestionar las unidades de atención móvil dentro de sus áreas de jurisdicción, además de encargarse de la contratación de profesionales, el mantenimiento de las ambulancias y la calidad de los servicios ofrecidos a la población. Las bases descentralizadas permiten que la CRU desplace una unidad móvil de manera más rápida para atender una llamada, lo cual es especialmente relevante en el contexto amazónico, que requiere tiempos de respuesta eficientes y una gestión racional de los recursos en municipios de gran extensión territorial y/o baja densidad demográfica.³³

Métricas de ejecución y resultados:

Los resultados se miden mediante auditorías e inspecciones realizadas por el Departamento Nacional de Auditoría del Sistema Único de Salud (DenaSUS), y a través de un sistema informatizado de regulación que monitorea en tiempo real el desempeño del SAMU en las diversas regiones, recopilando datos sobre su rendimiento para evaluación e indicación de mejoras posteriores. También se utilizan encuestas de satisfacción y retroalimentación de los usuarios para evaluar la calidad del servicio prestado. Los principales indicadores de desempeño incluyen: el tiempo de respuesta entre la recepción de la llamada de emergencia y la llegada de la ambulancia; el número de atenciones realizadas; la cantidad de llamadas atendidas y las intervenciones efectuadas, clasificadas por tipo de incidente; y la tasa de resolución prehospitolaria (porcentaje de casos resueltos en el lugar, sin necesidad de derivación hospitalaria).³⁴

El Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU)



Principales lecciones aprendidas:

- 1. Estrechar la integración con otros servicios del sector:** La coordinación eficiente con hospitales y centros de salud es crucial para garantizar la continuidad de la atención y la transferencia rápida y segura de los pacientes.
- 2. Mantener centros de regulación que apoyen la clasificación de casos y la gestión de llamadas:** Estos centros son esenciales para dirigir los recursos de manera eficiente y rápida.
- 3. Invertir en la formación continua de los profesionales involucrados:** Los entrenamientos regulares para socorristas, enfermeros y médicos en técnicas de soporte vital, atención a traumas y otras emergencias médicas son fundamentales.
- 4. Realizar simulacros y ejercicios prácticos:** Estas actividades ayudan a preparar a los equipos para responder de manera eficaz y coordinada en situaciones reales.
- 5. Supervisar la adecuación de la infraestructura:** La distribución de equipos de calidad y su mantenimiento técnico constante son esenciales.
- 6. Utilizar tecnologías de comunicación:** Sistemas modernos y eficientes de comunicación permiten respuestas más rápidas y mejor integración entre los equipos.
- 7. Usar y mantener sistemas de información integrados:** Los sistemas de gestión de datos integrados³⁵ facilitan el análisis de datos y la toma de decisiones basada en evidencias.
- 8. Fomentar la participación y sensibilización comunitarias:** Las campañas de educación pública sobre cuándo y cómo usar el SAMU ayudan a reducir el número de llamadas no urgentes, asegurando que los recursos estén disponibles para quienes realmente los necesitan. La participación comunitaria en la respuesta a emergencias suele aumentar la eficiencia de la atención.

Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem)

Atributo de destaque: **Adaptabilidad para implementar acciones que alcancen áreas dispersas y remotas**

El Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem) es una evaluación de admisión para la educación superior, realizada por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), una autarquía del Ministerio de Educación (MEC) de Brasil. Creado en 1998 durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, el Enem tenía inicialmente como objetivo evaluar la calidad de la educación secundaria en el país. A partir de 2004, con la sanción de la ley del Programa Universidad para Todos (ProUni) por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, los resultados del Enem comenzaron a utilizarse como parte del proceso de selección para el ingreso a las universidades públicas brasileñas. En enero de 2010, el MEC implementó el Sistema de Selección Unificada (Sisu), permitiendo que los candidatos se inscribieran en instituciones públicas de educación superior basándose en sus puntajes del Enem.

La **adaptabilidad del Enem para aplicaciones dispersas y remotas** se destaca por su impresionante capacidad para realizarse en una amplia red de sedes de prueba, distribuidas en 1.753 municipios.³⁶ La logística involucrada, que abarca regiones de difícil acceso, asegura que los candidatos de todo el país puedan participar. Esto requiere un minucioso planeamiento para el transporte seguro de los exámenes y la coordinación de miles de aplicadores, garantizando la integridad y seguridad del examen en todos los puntos de aplicación. Solo en 2023, por ejemplo, se imprimieron, almacenaron y transportaron pruebas para 3,9 millones de inscritos en todas las regiones de Brasil, incluyendo municipios alejados de los grandes centros, con dificultades de transporte e infraestructura.³⁷ La edición de 2023 contó con más de 9.000 sedes de prueba, 10.086 coordinaciones, alrededor de 132.000 salas, 1.763 coordinadores municipales y 13.000 asistentes locales.³⁸

Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem)



Año de implementación:

1998

¿Temporal o permanente?

Inicialmente temporal, el examen se desarrolló y consolidó como una iniciativa permanente.

Composición:

Involucra a diversas instituciones, como el Ministerio de Educación (MEC), el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), las Secretarías Estatales y Municipales de Educación, las escuelas de nivel medio públicas y privadas, además de las instituciones de educación superior.

¿Proceso horizontal o jerárquico?

El proceso es predominantemente horizontal. El MEC es responsable de definir las directrices, mientras que el Inep, entidad vinculada al MEC, coordina las operaciones. Los sectores, comisiones y consorcios del Inep trabajan de manera integrada.

¿Quién lidera y como?

La coordinación general del Enem involucra a dos principales entidades: el Ministerio de Educación, responsable de los contenidos y directrices (incluyendo el calendario, los criterios de evaluación y la estructura del examen), así como de la supervisión y ejecución del proceso (garantizando la integridad del examen); y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), vinculado al MEC, encargado del planeamiento, la organización, la aplicación y la evaluación del examen. El Inep elabora las pruebas, contrata a las empresas responsables de la logística de aplicación, realiza la corrección y divulga los resultados a los participantes e instituciones de educación superior.

Funcionamiento interno:

La Comisión Técnica Nacional del Enem, compuesta por especialistas en educación, representantes de universidades y de la sociedad civil, asesora al Inep en la definición de los parámetros técnicos y pedagógicos del examen, contribuyendo a su constante mejora y actualización.

Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem)


Interacción externa (capacidad relacional)?:

El Inep también realiza encuestas de opinión con los estudiantes inscritos en el Enem para comprender sus percepciones sobre la preparación para el examen, sus expectativas en relación con el acceso a la educación superior y los desafíos logísticos enfrentados, como el traslado hasta el lugar de la prueba. Esta información se utiliza para mejorar las futuras ediciones del examen. Además, la Red Nacional de Certificadores (RNC) abre inscripciones para servidores públicos y docentes de las redes públicas de enseñanza, quienes actúan como certificadores voluntarios, garantizando la correcta aplicación del examen y la integridad del proceso. Para promover la transparencia y la confianza de los participantes, el Inep publica la Cartilla del Participante, un documento que explica la composición del examen, los criterios de corrección y presenta ejemplos de redacciones que obtuvieron la puntuación máxima, fortaleciendo la credibilidad con este público.

Modelo de financiamiento: por proyecto, presupuesto externo, contribuciones de las partes, etc.³⁹

El financiamiento del Enem proviene del presupuesto propio del MEC, gestionado por el Inep. Las tasas de inscripción de los candidatos no exentos contribuyen parcialmente a cubrir los costos de impresión de las pruebas, logística de distribución, seguridad y pago de los aplicadores.

Capacidad de ejecución en campo:

En general, la ejecución en campo es exitosa, aunque se han registrado problemas puntuales en algunas ediciones, especialmente relacionados con la filtración de fotos del examen, realizadas por aplicadores que fueron identificados y sancionados. Estos incidentes⁴⁰ llevaron al reforzamiento de las medidas de seguridad durante la aplicación,⁴¹ con la colaboración de diversos socios, como secretarías estatales y municipales de educación, universidades públicas y privadas, instituciones de educación secundaria y empresas de logística y evaluación educativa contratadas para la distribución, aplicación y corrección de las pruebas.

Métricas de ejecución y resultados:⁴²

Tras la aplicación de las pruebas, se recopilan datos detallados de los participantes y del proceso, incluyendo el número de inscritos, tasas de asistencia y ausencia, además de registros de eliminaciones por diversos motivos. Las calificaciones en cada área de conocimiento y en la redacción se calculan considerando la distribución de las competencias máximas, mínimas y promedio. Estos datos se agregan con fines estadísticos y para mejorar las futuras ediciones del examen. El Inep publica informes exhaustivos que analizan la distribución y aplicación de las pruebas, así como los resultados de los participantes, proporcionando resúmenes estadísticos y microdatos. Estos informes ayudan a identificar tendencias y áreas de mejora, funcionando como una herramienta de transparencia y rendición de cuentas.



Principales lecciones aprendidas:

- 1. Invertir en planificación y logística de calidad:** Una operación a gran escala requiere un perfeccionamiento continuo de los procesos de distribución.
- 2. Reforzar la seguridad en la aplicación del examen:** Incidentes de filtración de pruebas han destacado la importancia de protocolos de seguridad rigurosos para prevenir fraudes y garantizar la credibilidad del examen.
- 3. Promover la inclusión social:** El enfoque en grupos vulnerables ha llevado al Enem a adoptar la exención de tasas para candidatos de bajos ingresos, la aplicación en municipios remotos y políticas de cupos para estudiantes de escuelas públicas y minorías.
- 4. Ampliar la accesibilidad:** Garantizar que el examen sea accesible para todos, incluidos candidatos con discapacidad, es un aprendizaje constante. Esto incluye la provisión de pruebas en braille, intérpretes de lengua de señas, y la solicitud de salas con rampas para usuarios de sillas de ruedas, entre otros.
- 5. Incorporar nuevas tecnologías:** La implementación del Enem Digital ha revelado la necesidad de una infraestructura tecnológica adecuada y de la preparación de los candidatos, además de fortalecer el uso de plataformas en línea y aplicaciones para la preparación de los estudiantes.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

Atributo de destaque: **Adaptación de iniciativas a las particularidades locales**

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es una entidad intergubernamental del área socioambiental, formalizada como organización en 1995 a partir del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) de 1978. Está compuesta por ocho países amazónicos: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La OTCA⁴³ actúa en las dimensiones político-diplomática, estratégica y técnica, promoviendo sinergias entre gobiernos, organizaciones multilaterales, agencias de cooperación, sociedad civil organizada, movimientos sociales, comunidad científica y sectores productivos.⁴⁴

Con el objetivo de fomentar la cooperación internacional en sostenibilidad, la OTCA organiza foros regionales y temáticos, establece alianzas para proyectos de desarrollo sostenible y desarrolla sistemas de información ambiental y de capacitación educativa. Se destaca por la **personalización de sus iniciativas, adaptándose a las particularidades locales** como un pilar central en la planificación de proyectos.⁴⁵

Se llevan a cabo proyectos en diversas áreas, según las especificidades identificadas en consultas públicas y alianzas con organizaciones de amplia experiencia regional. Un ejemplo de fuerte personalización es el proyecto de estaciones de control de deforestación, que proporciona datos sobre la cobertura florestal,⁴⁶ facilitando inspecciones dirigidas contra indicios de deforestación ilegal en foros internacionales.⁴⁷ Otro ejemplo son los proyectos de salud transfronteriza, que incluyen consultas con asociaciones indígenas y locales para fundamentar políticas de salud en las fronteras, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴⁸

La OTCA tiene un gran potencial de gobernanza para liderar una acción coordinada y eficaz contra los crímenes ambientales en la Amazonía, proponiendo regulaciones y mecanismos de control unificados entre los países de la región. Este esfuerzo busca evitar que divergencias legales faciliten la legalización de recursos extraídos ilegalmente. La armonización de las normas comerciales, junto con la introducción de tecnologías avanzadas de rastreo, fiscalización y monitoreo, puede reducir las oportunidades para crímenes como el lavado de dinero y activos. La seguridad pública y el combate a los crímenes ambientales fueron incorporados al mandato de la OTCA en noviembre de 2023, después de que la Cumbre Presidencial de agosto de ese año destacara la importancia del tema. En este contexto, la OTCA puede tener un impacto significativo al promover el intercambio de información, desarrollar políticas conjuntas y alinear estrategias para operaciones de fiscalización en las fronteras.

Para respetar las especificidades de cada contexto, la OTCA adopta un enfoque descentralizado e inclusivo para desarrollar e implementar iniciativas. Esto incluye consultas con las comunidades, talleres abiertos y alianzas con organizaciones locales e internacionales con amplia experiencia en el tema y en la región.⁴⁹ Se destacan proyectos de monitoreo electrónico para el comercio de especies amenazadas y el combate al comercio ilegal de madera, construidos con base en las particularidades de los países de implementación,⁵⁰ además del proyecto de gestión forestal ecológicamente responsable y conservación de la biodiversidad.⁵¹

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)



Año de implementación:

1995

¿Temporal o permanente?

La OTCA es una organización permanente; fue diseñada como una iniciativa de cooperación fija y constante, sin una fecha específica de finalización.

Composición:

La OTCA está compuesta por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (RMRE) de los países miembros (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela), que actúa como la instancia suprema de la organización. El Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) está integrado por representantes diplomáticos de alto nivel de los países miembros. La Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) está formada por los representantes de los países miembros acreditados ante la OTCA. Las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) están presentes en cada uno de los países miembros. La organización también cuenta con una Secretaría Permanente, ubicada en Brasilia, y Comisiones Especiales creadas para abordar temas específicos de la región amazónica.

¿Proceso horizontal o jerárquico?⁵²

El proceso combina elementos horizontales y jerárquicos. En el ámbito de las relaciones entre los países miembros, existe una horizontalidad en la toma de decisiones, ya que todos los Estados tienen el mismo peso en las deliberaciones. Sin embargo, la estructura organizativa en sí es jerárquica, donde la instancia máxima de decisión es responsable de definir las directrices básicas, evaluar las iniciativas y tomar decisiones para alcanzar los objetivos de la organización. La OTCA cuenta con una Secretaría Permanente en Brasilia, que coordina la implementación de las políticas y proyectos aprobados por los países miembros. El Consejo de Cooperación Amazónica (CCA), compuesto por representantes diplomáticos de los ocho países, supervisa la ejecución de las iniciativas, mientras que la Comisión Nacional Permanente (CNP) asegura la aplicación de las disposiciones del Tratado en cada país miembro. En síntesis, la responsabilidad normativa recae en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (RMRE); la directiva, en el CCA; la ejecutiva, en la Secretaría Permanente; la operativa, en las Comisiones Especiales; y el apoyo operativo, en las CNP.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)



El Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) tiene la función de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Tratado y de las decisiones adoptadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores. Está compuesto por representantes diplomáticos de alto nivel de los países miembros del Tratado. La Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR), que actúa como órgano consultivo y auxiliar del CCA, está formada por los representantes de los países miembros acreditados ante la OTCA. Las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) ejecutan las decisiones de las instancias de la Organización en cada uno de los países miembros, actuando bajo la orientación de los Ministerios de Relaciones Exteriores y coordinando las instituciones responsables del desarrollo y la cooperación en la Amazonía dentro de sus respectivos territorios.

¿Quién lidera y como?

Las instancias de decisión son: (i) La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (instancia suprema); (ii) El Consejo de Cooperación Amazónica, compuesto por representantes diplomáticos de alto nivel de los países signatarios, que es responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Tratado, supervisar las decisiones ministeriales, proponer reuniones de Ministros, evaluar iniciativas y proyectos, promoviendo la cooperación y coordinación efectiva entre los países de la región amazónica; (iii) La Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica, integrada por los Jefes de Misión de los países signatarios, indicados por el país sede de la OTCA, que orienta las actividades de planificación, programación y ejecución del presupuesto; (iv) Las Comisiones Nacionales Permanentes, que coordinan las instituciones encargadas del desarrollo y la cooperación; (v) Las Comisiones Especiales de la Amazonía, que se centran en el estudio y la proposición de soluciones para los problemas de la región, además de la formulación de estrategias específicas.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)



Funcionamiento interno:

En la estructura general de la OTCA, el trabajo se guía por reuniones periódicas de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR), además de encuentros del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) y reuniones con los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, que se convocan según sea necesario. La OTCA también organiza reuniones e intercambios de experiencias basados en los objetivos establecidos por los gobiernos en las diferentes áreas de actuación de la organización. La reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se celebra cada dos años, con la posibilidad de reuniones extraordinarias si al menos cuatro países miembros lo apoyan. El CCA se reúne anualmente, pudiendo convocar reuniones extraordinarias con el respaldo de la mayoría de los países miembros.⁵³

En los proyectos de la OTCA, las entidades implementadoras se reúnen para definir prioridades, objetivos y métodos de implementación y evaluación, armonizando las iniciativas. La OTCA también identifica fuentes de financiamiento y moviliza recursos internacionales para apoyar proyectos futuros, promoviendo la cooperación Sur-Sur y evitando la duplicidad de esfuerzos entre los países.

Interacción externa (capacidad relacional):⁵⁴

Además de sus relaciones con los gobiernos de los países miembros, la OTCA colabora estrechamente con organismos multilaterales, agencias de financiamiento y comunidades científicas. Entre los proyectos más destacados de la OTCA,⁵⁵ se encuentran aquellos que incluyen consultas con las comunidades, como el proceso participativo para identificar y resolver problemas transfronterizos. El Programa de Acciones Estratégicas (PAE) para la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca Amazónica, por ejemplo, involucra a asociaciones comunitarias en la implementación de protocolos regionales de monitoreo, fortaleciendo las capacidades técnicas de los países miembros. Otro proyecto relevante es el Proyecto Amazonas, que estableció redes para el monitoreo de aguas superficiales y de la calidad del agua, integrando la participación de comunidades locales en la recolección y monitoreo de datos esenciales para la gestión de recursos hídricos. La OTCA también promueve talleres en los países miembros para discutir y planificar acciones estratégicas enfocadas en la gestión de recursos naturales, involucrando a expertos y a la sociedad civil.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)



Modelo de financiamiento: por proyecto, presupuesto externo, contribuciones de las partes.⁵⁶

El financiamiento se compone de contribuciones de los países miembros y recursos específicos para proyectos en colaboración con organizaciones locales e internacionales. Entre las principales fuentes de financiamiento están el Fondo Amazonía (BNDES), el Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo de Gobernadores para el Clima y los Bosques.⁵⁷ La Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) es responsable de orientar las actividades de planificación, programación y ejecución del presupuesto de la organización.

Capacidad de ejecución en campo:

Las acciones con mayor presencia en campo incluyen proyectos de monitoreo de biodiversidad, gestión de recursos hídricos, combate al cambio climático y salud indígena, que involucran la participación de diferentes países miembros según las necesidades de cada contexto. La eficacia de estas acciones depende de una coordinación continua entre los países miembros y de un entorno político que fomente la cooperación multilateral. Para atender las especificidades locales, la OTCA adopta un enfoque descentralizado e inclusivo en el desarrollo e implementación de sus iniciativas, realizando consultas con las comunidades, talleres abiertos y alianzas con organizaciones locales e internacionales con amplia experiencia en la región.

Métrica de ejecución y resultados:⁵⁸

La evaluación de los impactos de la OTCA como conjunto incluye el análisis de resultados en áreas clave, como el aumento de iniciativas de cooperación regional, el monitoreo de mapas de deforestación en la Amazonía y el fortalecimiento del alineamiento entre los países miembros en la preservación ambiental de la región. En el contexto de la evaluación de resultados, se realizan encuentros técnicos para revisar la agenda estratégica regional y promover el intercambio de conocimientos entre los países miembros.

En cuanto a la evaluación de los proyectos de la OTCA, los resultados se miden a través de un proceso sistemático que incluye monitoreo continuo, indicadores de desempeño, visitas de campo, informes periódicos y consultas a las comunidades impactadas. Además, se llevan a cabo auditorías externas y revisiones por pares para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso. Los resultados se publican en informes temáticos y artículos académicos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo.



Principales lecciones aprendidas:

- 1. Adaptar los planes al ritmo impuesto por las particularidades de la región:** Las acciones frecuentemente necesitan reformularse y los planes ajustarse para enfrentar los desafíos de la región, como la falta de infraestructura básica, las dificultades de acceso y las limitaciones en los servicios disponibles en gran parte de la Amazonía. Estas adaptaciones incluyen:
 - a. Ajustes en las metodologías de implementación.
 - b. Adecuación en la recolección de datos, utilizando tecnologías más apropiadas a las condiciones locales, como sensores remotos y monitoreo satelital.
 - c. Formación de redes locales de monitoreo con ONGs y asociaciones locales con amplio conocimiento del territorio, para asegurar que las acciones sean apropiadas a las demandas locales.
 - d. Creación de nuevas alianzas con comunidades indígenas y poblaciones tradicionales.
 - e. Ajustes en los cronogramas, ampliando los márgenes de tiempo para las acciones planificadas.
 - f. Adaptación de los planes de acción para acomodar la falta de acceso a energía eléctrica y comunicación estable en áreas remotas. Uso de fuentes de energía renovable y soluciones de comunicación de bajo costo.⁵⁹
- 2. Actualizar los compromisos de los países miembros:** Es fundamental mantener el compromiso de los países miembros y el involucramiento de los actores clave, incluso en un contexto complejo con intereses diversos dentro y entre los países. Solo con la participación activa de los países miembros, las organizaciones internacionales y la sociedad civil ha sido posible implementar soluciones efectivas y sostenibles a largo plazo en la región.
- 3. Captar y estabilizar presupuestos a largo plazo:** Garantizar un financiamiento adecuado y sostenible, a pesar de los cambios políticos constantes en los gobiernos de los países miembros, es esencial para mantener operaciones eficaces y duraderas, especialmente en un contexto de recursos limitados y prioridades en competencia.

Recomendaciones para el mejoramiento de la gobernanza de la seguridad en la Amazonia

Algunos elementos clave de los casos analizados pueden ayudar a enfrentar los desafíos de gobernanza de la seguridad en la Amazonía, como la fragmentación de las iniciativas, la limitada interlocución entre actores relevantes y la incompatibilidad con soluciones estandarizadas. Un modelo de gobernanza eficaz en este contexto de incertidumbre e inseguridad debe abarcar desde la coordinación de acciones y la asignación de competencias hasta la planificación colaborativa de acciones conjuntas y descentralizadas. Construir una seguridad efectiva en la Amazonía requiere una aproximación que vaya más allá de la simple asignación policial, incorporando diagnósticos más amplios de los problemas y la articulación de diversos frentes y actores en torno a una instancia común o compartida. En este sentido, basándose en los elementos de gobernanza de los casos examinados, se presentan algunas recomendaciones para el contexto de la seguridad en la Amazonía.

Recursos de la estructura de gobernanza



Garantizar presupuesto y personal propios con autonomía en la asignación

En cuanto a los recursos de la estructura de gobernanza, se recomienda la creación de instancias con presupuesto y personal propios, además de autoridad para asignar los recursos de manera autónoma. Esto es fundamental para mejorar la gobernanza de la seguridad en la Amazonía, ya que proporciona mayor estabilidad, previsibilidad y autonomía en la implementación de acciones sólidas. Ejemplos de este enfoque incluyen:

- Gobernanza del Enem:** Presupuesto propio, con previsión y entrada de recursos garantizada por el MEC, además de responsabilidades claras asignadas a las entidades involucradas.
- Gobernanza del SAMU:** Transferencia garantizada de recursos, con gran autonomía en las diversas instancias, incluidas las bases descentralizadas, que pueden asignar recursos para mantenimiento de equipos y contrataciones necesarias de manera directa.

Incrementar los recursos con fondos adicionales variados



Además de asegurar un presupuesto central, estable y sostenible, es importante contar con fuentes adicionales de financiamiento. Estos recursos permiten una mayor personalización de las acciones, asignando fondos a necesidades específicas. Con previsibilidad financiera y procesos de asignación ágiles y bien definidos, en el contexto amazónico sería posible planificar acciones más sólidas, mantener iniciativas exitosas y garantizar que los implementadores puedan utilizar los recursos de manera rápida y simplificada. Una estructura de monitoreo presupuestario adaptable a crisis también sería crucial en el contexto de la seguridad amazónica, anticipando crisis financieras y permitiendo una respuesta ágil y flexible cuando sea necesario reasignar recursos. Ejemplos incluyen:

-  Recursos adicionales de la OTCA, como el Fondo Amazonía, el Fondo del Clima y fondos del BID, entre otros.
-  Fondos específicos de la Unión Europea para emergencias y crisis, incluidas acciones humanitarias y la reducción de desastres naturales.

Capacidades operativas

Invertir en capacitación de profesionales y en el mejoramiento de los equipos



En lo que respecta a las capacidades operativas dentro de la estructura de gobernanza, se recomienda asignar profesionales calificados e invertir en su perfeccionamiento, así como proporcionar los recursos técnicos necesarios y garantizar su mantenimiento. Personal capacitado y con los recursos técnicos adecuados son elementos cruciales para que las acciones de seguridad en la Amazonía puedan responder a las demandas de este contexto de manera estratégica, preparada, adaptada y rápida. Ejemplos interesantes ocurren:

-  En el Enem, la presencia de recursos humanos especializados para el diseño de las pruebas, que requiere alta cualificación, así como para la aplicación del examen, que implica protocolos específicos.
-  La inversión continua del SAMU en profesionales de salud, transporte, comunicación y logística, que contribuye significativamente a la eficiencia en la distribución de los servicios. Esto demuestra que los llamados “burócratas de calle” (actores que operan fuera de los gabinetes formales de gobierno) tienen un gran potencial para personalizar servicios que requieren adaptaciones específicas.

Interacción interna del modelo de gobernanza


Crear flujos de relaciones personalizados para alineamiento estratégico, feedback y evaluaciones

Es fundamental establecer flujos de reuniones estratégicas para el alineamiento de objetivos y causas comunes, el planeamiento conjunto y la definición de atribuciones y colaboraciones. Además, son necesarias reuniones regulares para el intercambio de información, retroalimentación, definición de métodos y discusiones sobre posibles adaptaciones y mejoras en el diseño de políticas, programas o servicios. Estos elementos favorecen un alineamiento interno más efectivo entre las entidades involucradas en la seguridad de la Amazonía, promoviendo el compromiso institucional, la cohesión con valores y principios organizativos comunes, y la optimización de esfuerzos para evitar la duplicidad de actividades:

-  El ciclo continuo de retroalimentación del Enem, que identifica lecciones aprendidas para incorporarlas en ediciones futuras.
-  La interacción del SAMU entre diferentes sectores y niveles federativos, basada en un protocolo general de gestión que establece orientaciones y atribuciones claras.

Desarrollar compromiso institucional y un ethos organizacional con valores compartidos

En el contexto de la seguridad en la Amazonía, es esencial promover un ethos común relacionado con los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la preservación del medio ambiente, la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Prácticas en este sentido pueden observarse en iniciativas como:

-  El estímulo constante de la Unión Europea hacia el fortalecimiento del ethos organizacional y la promoción de valores compartidos, destacando la importancia de la cooperación política y comercial entre sus miembros, así como la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos.

Crear grupos de trabajo temáticos para acciones dirigidas

Para una interacción interna más efectiva, con enfoque en objetivos específicos y áreas clave, se recomienda la creación de grupos de trabajo temáticos orientados a sectores particulares y acciones concretas. Ejemplos interesantes incluyen:

Las comisiones temáticas de la Unión Europea y la OTCA, que ofrecen un espacio para discusiones detalladas sobre temas específicos, reuniendo a expertos y enfocándose en proyectos y objetivos concretos.

En el contexto amazónico, esta autonomía y flexibilidad en las funciones, de acuerdo con las demandas y oportunidades, permitirían, por ejemplo, que profesionales de seguridad pública respondieran a crímenes ambientales y emitieran actas de infracción ambiental.⁶⁰

Interacción externa

Considerar conocimientos externos relevantes y adaptar acciones a condiciones adversas

Para que las acciones en esta área sean eficaces, es fundamental tener en cuenta la diversidad de iniciativas, integrar conocimientos locales y de otras organizaciones, y adaptar los procesos a los desafíos específicos del contexto. Ejemplos de este enfoque incluyen:

La colaboración del SAMU con otras instituciones, además del sector salud, especialmente aquellas orientadas a la seguridad, lo que permite la integración de conocimientos complementarios y diversificados.

Las adaptaciones realizadas por la OTCA en sus proyectos de campo, que a menudo deben ajustarse para enfrentar desafíos como la falta de infraestructura, las dificultades de acceso y las limitaciones de servicios en la Amazonía. Estos ajustes incluyen la reformulación de metodologías, la creación de redes locales de monitoreo, asociaciones con comunidades locales en los territorios, modificaciones en los cronogramas, el uso de tecnologías adecuadas como sensores remotos, y la adopción de fuentes de energía renovables y soluciones de comunicación de bajo costo.

Transparencia y evaluación

Recolectar y divulgar datos, resultados y evaluaciones

Es esencial mantener sistemas eficaces de recolección y divulgación de información, además de realizar evaluaciones periódicas de las iniciativas y publicar sus resultados de manera accesible. La transparencia en los datos y procesos puede generar compromiso y supervisión por parte de los usuarios y actores interesados, creando un ciclo virtuoso que fomente mayor transparencia, un factor crucial en el contexto de la seguridad en la Amazonía, promoviendo procesos más participativos y con mayor rendición de cuentas. Ejemplos de este enfoque incluyen:

En el Enem, con la definición y publicación de protocolos, criterios de evaluación y procesos de aplicación, complementados por auditorías externas y la posibilidad de que los usuarios soliciten ajustes o presenten recursos legales en casos de irregularidades en los procedimientos.

En los portales abiertos de la Unión Europea, con datos bien organizados, accesibles y ampliamente difundidos, que permiten a los ciudadanos seguir los principales temas, como la ejecución de presupuestos, y, en algunos casos, participar en consultas públicas durante la elaboración de iniciativas.

Los aprendizajes y soluciones de los cuatro casos analizados se ubican en diferentes contextos e involucran múltiples sectores, como salud, educación, política monetaria y recursos hídricos. Combinan la participación de diversos actores, tanto estatales como no estatales, además de diferentes formas de financiamiento y funcionamiento. Otros casos podrían ilustrar vías alternativas y formas de mejorar la gobernanza de la seguridad en la Amazonía en términos de eficacia y eficiencia, siendo las propuestas presentadas anteriormente la principal contribución del texto.

A partir de la evaluación de las evidencias presentadas, se propusieron soluciones interesantes que pueden ser adaptadas al contexto de la seguridad amazónica para enfrentar los desafíos mencionados al inicio del texto (1-8). Una estructura de gobernanza mejorada, que considere estos aspectos y los atributos clave (I-IV), puede ayudar a organizar acciones más coordinadas, efectivas y eficientes que las actualmente vigentes

Contribuimos con nuevas evidencias al debate sobre los arreglos prometedores para mejorar la coordinación entre las entidades responsables de detectar, detener y desarticular crímenes en la región amazónica. Al combinar desafíos con atributos que abordan cómo estos desafíos pueden ser enfrentados, mitigados y superados, iniciamos una reflexión sobre alternativas para resolver los déficits de gobernanza en el sistema de combate a la criminalidad ambiental organizada en el contexto analizado.

En síntesis, se espera que la publicación, el análisis de casos con atributos destacados y las recomendaciones derivadas de ellos contribuyan al mejoramiento de la gobernanza de la seguridad en la Amazonía. Aunque superar el problema sea un objetivo ambicioso, una agenda de gobernanza eficaz es el primer paso para perfeccionar el control de la criminalidad y abordar la inseguridad de manera estratégica, sistemática y continua.

Notas finales

1. Instituto Igarapé (2022), [Governar para não entregar: uma agenda de Segurança Multidimensional para a Amazônia brasileira](#)
2. Fiscalía General de la Nación (MPF). [Governança do MPF](#)
3. Waisbich, L., Risso, M., Husek, T., & Brasil, L. (2022). [O Ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta](#). Artículo Estratégico 55, Instituto Igarapé.
4. De Lima, R. S. (2022). [Governança e capacidades institucionais da segurança pública na Amazônia](#). Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública).
5. Pires, R., & Gomide, A. (2016). [Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais](#). Revista de Sociologia e Política, 24(58), 121-143.
6. Pires, R., & Gomide, A. (2018). [Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas](#). Boletim de análise político-institucional, 19, 25-32.
7. Unión Europea. [Objetivos y valores](#)
8. Unión Europea. [Tipos de instituciones y órganos](#)
9. Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Suecia forman parte de la UE pero no utilizan el euro.
10. Comisión Europea. [Cómo se toman las decisiones](#)
11. Unión Europea. [Cómo se toman las decisiones sobre las políticas de la UE](#)
12. Best, E. (2016). [Understanding EU decision-making](#), Instituto Europeo de Administración Pública.
13. Unión Europea. [Cómo se toman las decisiones sobre las políticas de la UE](#)
14. Comité Económico y Social Europeo (CESE) y la iniciativa Desarrollo Local Liderado por la Comunidad (CLLD - [Community Led Local Development](#))
15. Comisión Europea. [Conferencia sobre el futuro de la Europa](#)
16. Comisión Europea. [Energy communities](#)
17. Comisión Europea. [Programas de financiación de la UE](#)
18. Unión Europea. [Financiación, ayudas y subsidios de la Unión Europea](#)
19. Horizon Europe. [What is Horizon Europe?](#)
20. Comisión Europea. [How we measure and report results](#)
21. Exact Wiki Externo de la UE. [Introduction to Results and Monitoring](#)
22. Comisión Europea. [How we measure and report results](#)
23. Eurostat (2021). [How has the EU progressed towards the Sustainable Development Goals?](#)
24. Unión Europea, EUR Lex. [Principio de subsidiariedad](#)
25. Comisión Europea. [Mejora de la Legislación: por qué y cómo](#)
26. Landman T., Larizza M. (2010). [EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights](#), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea).
27. Unión Europea. [Iniciativa Ciudadana Europea](#)
28. Parlamento Europeo. [La Política de Competencia](#), Boletines informativos de la Unión Europea.
29. Banco Central Europeo (2024). [Family ties: ten years of monetary policy and banking supervision under one European roof](#)
30. Portal Coren SP, Consejo Regional de Enfermería de São Paulo (2022). [SAMU oferece treinamento em primeiros socorros para leigos no Metrô de São Paulo](#)
31. Portal del Gobierno de Alagoas (2024). [Samu realiza Curso de Atendimento Pré-Hospitalar para académicos de Medicina e residentes](#)
32. Gomes, R. (2018). [Os desafios na implementação de políticas públicas no campo da saúde: o SAMU 192](#). Escuela Nacional de Administración Pública (Enap).

33. Nunes, P. de C., Carvalho, P. V. R. de, Arcuri, R., Bellas, H., Bulhões, B., Viana, J., & Jatobá, A. (2023). [Prospecção das condições de trabalho do Samu-192 fluvial em cenários de crise a partir da resiliência no enfrentamento à Covid-19 no Alto Solimões](#). Saúde em Debate, 47 (139), 791-805.
34. Ministerio de Salud. [SAMU-Serviço de Atendimento Móvel de Urgência](#)
35. Sistema de Centrales de Regulación del SAMU 192. [e-SUS SAMU](#)
36. Agencia Brasil (2024). [Enem 2024 terá 140 mil salas de provas em 1.753 cidades](#)
37. Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). [3,9 milhões estão inscritos no Enem 2023](#)
38. Agencia Gov (2023). [Entenda logística da prova do Enem 2023](#)
39. Ministerio de Educación (MEC) - 2024. [MEC publica edital do Enem 2024](#)
40. G1 (2024). [PF indicia servidora que aplicou provas por vazamento no Enem e propõe segurança adicional no CNU](#)
41. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) - 2024. [Polícia Federal deflagra operação contra vazamento de provas do Enem](#)
42. Agencia Brasil, Empresa Brasileira de Comunicación (EBC). [Problemas estruturais distanciam alunos do Enem, dizem especialistas](#)
43. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). [¿Quiénes somos?](#)
44. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2023. [Conheça a Declaração de Belém assinada pelos países amazônicos na Cúpula](#)
45. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2023. [Listado de Projetos da OTCA](#)
46. Fundo Amazonia. [Monitoramento da Cobertura Florestal na Amazônia Regional](#)
47. Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) - 2013. [BNDES aprova R\\$ 23 milhões para monitoramento da floresta amazônica nos países da OTCA](#)
48. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2021. [Projeto Plano de Contingência para a Proteção de Saúde em Povos Indígenas realiza missão técnica na Tríplice Fronteira: Peru-Brasil-Colômbia](#)
49. Agencia Gov (2024). [Brasil realiza oficina nacional de implementação do programa para a gestão integrada das águas na bacia Amazônica](#)
50. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2016. [É iniciado o Projeto para a gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas pelo comércio](#)
51. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). [Projeto "Fortalecimento institucional dos Países Membros da OTCA em gestão florestal ecologicamente responsável e conservação da biodiversidade nas florestas manejadas na Amazônia \(OIMT/CDB/OTCA\)](#)
52. Machado, E. (2020). [Vinte anos de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise da conjuntura atual](#), Brazilian Journal of International Relations, Marília, SP, v. 9, n. 1, p. 170-201.
53. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). [Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica](#)
54. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2023. [OTCA e Países Membros avançam na implementação do Programa de Ações Estratégicas para a gestão integrada da Bacia Amazônica](#)
55. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), 2023, [Países Membros da OTCA reúnem tomadores de decisão, especialistas e sociedade civil para promover ações estratégicas para a gestão integrada das águas amazônicas](#)
56. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) - 2017. [Grupo AD Hoc de Trabalho se reúne para analisar proposta de financiamento de longo prazo da OTCA](#)
57. Agencia Gov (2024). [Brasil realiza oficina nacional de implementação do programa para a gestão integrada das águas na bacia Amazônica](#)
58. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - 2017. [Strengthening the Amazon Cooperation Treaty Organization \(ACTO\)](#)
59. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). [OTCA and Ipea united to generate studies on the Amazon](#)
60. Un ejemplo exitoso de integración entre seguridad pública y medio ambiente se discute en [Operación Curupira: un enfoque integrado en el combate contra la deforestación en el sur de Pará](#). Instituto Igarapé, 2024.

Información Institucional

Instituto Igarapé

Ilona Szabó de Carvalho
Cofundadora y Presidente

Robert Muggah
Cofundador y Jefe de Innovación

Melina Risso
Diretora de Investigación

Leriana Figueiredo
Diretora de Programas

Maria Amélia L. Teixeira
Diretora de Operaciones

Ficha Técnica

Autoría

Melina Risso
Directora de Investigación

Vivian Calderoni
Coordinadora de Programas

Maria Eugênia Trombini
Investigadora Senior

Aline Khoury
Investigadora

Edición

Debora Chaves
Editora

Proyecto Gráfico

Raphael Durão
Coordinador Creativo

André Guttierrez
Diseñador



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

El Instituto Igarapé es un think and do tank independiente que desarrolla investigaciones, soluciones y asociaciones con el objetivo de impactar tanto políticas como prácticas públicas y corporativas en la superación de los principales desafíos globales. Nuestra misión es contribuir a la seguridad pública, digital y climática en Brasil y en el mundo. Igarapé es una institución sin fines de lucro y apartidaria, con sede en Río de Janeiro y actuación desde el nivel local hasta el global.

Apoyo:



NICFI

Norway's
International Climate
and Forest Initiative

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Tel.: +55 (21) 3496-2114

contato@igarape.org.br

igarape.org.br

Asesoría de Prensa

press@igarape.org.br

Redes Sociales

[f facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)

[x x.com/igarape_org](https://x.com/igarape_org)

[in linkedin.com/company/igarapeorg](https://linkedin.com/company/igarapeorg)

youtube.com/user/InstitutoIgarape

instagram.com/igarape_org

igarape.org.br



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank