

Los indicadores del desarrollo a disposición del monitoreo de los derechos humanos

Equipo de Investigación de Social Watch¹

Compromisos internacionales y derechos humanos

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde entonces los gobiernos han firmado una serie de tratados internacionales² fundamentales sobre los derechos humanos que tienen fuerza de ley a nivel internacional. Estos tratados y convenciones internacionales consagran distintos derechos que son indivisibles e inalienables. Indivisibles pues para la realización del ser humano es necesario gozar de todos los derechos humanos y el no goce de algún derecho específico afecta directa o indirectamente el goce de todos los derechos; e inalienable pues no puede ser quitado por más que no sea ejercido.

A través de Pactos Internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se consagra el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y a tener propiedad, así como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la no discriminación, al trabajo digno para todos y todas, y los derechos de niñas y niños, entre otros.

Al firmar y ratificar los Tratados Internacionales los países contrajeron ciertas obligaciones para con el sistema internacional de protección de derechos humanos. Entre ellas se encuentra el compromiso de garantizar su cumplimiento a nivel nacional, dictando leyes e implementando políticas orientadas a su realización; respetar, pro-

mover y proteger estos derechos; así como informar al Sistema de Naciones Unidas sobre el avance en la implementación a nivel nacional presentando informes periódicos ante los respectivos órganos de vigilancia³.

Por otra parte, a lo largo de la década de los 90, el Sistema de Naciones Unidas realizó una serie de conferencias internacionales⁴ que trataron los grandes temas emergentes en materia de desarrollo social y en sus Declaraciones o Programas de Acción han dado origen al conjunto de principios y compromisos internacionalmente asumidos.

Los Compromisos Internacionales de estas Cumbres han incluido diversas temáticas relativas al desarrollo social:

- la pobreza extrema y el hambre,
- el acceso universal a la enseñanza primaria,
- la equidad de género,
- la situación sanitaria de la población (mortalidad infantil, salud materna, VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades),
- la sustentabilidad del medio ambiente, y
- los lineamientos relativos a las formas de cooperación internacional para el promover el desarrollo, especialmente de los países más pobres.

En 1995, la declaración de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social introdujo por primera vez la cuantificación de las diversas metas a través de algunos indicadores considerados clave para el seguimiento, monitoreo y cumplimiento de los compromisos en ciertas áreas del desarrollo social. Se establecieron umbrales mínimos que los países debían alcanzar antes del año 2000 para que esas metas se evaluaran como cumplidas.

Desde 1995, Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las institucio-

nes internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos de desarrollo asumidos a nivel internacional para la erradicación de la pobreza en el mundo y la equidad de género.

Los informes anuales de Social Watch presentan un seguimiento de la situación de los países en relación a la pobreza y monitorean cómo los gobiernos implementan políticas para cumplir con los compromisos asumidos en particular durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), así como las metas más recientes de la Declaración del Milenio (Nueva York, 2000).

Social Watch contribuyó con una innovadora propuesta metodológica para la construcción de herramientas de evaluación del ritmo con que los gobiernos avanzaban hacia esas metas. A partir de la información disponible en las fuentes oficiales internacionales de estadísticas, Social Watch elaboró indicadores específicos que permitieron comparar la magnitud de los avances y retrocesos de los países, así como la suficiencia o insuficiencia de las mejoras hacia las metas asumidas.

En 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó la Declaración del Milenio, que se tradujo en nuevas metas hacia 2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos redefinieron cuantitativa y cualitativamente las metas anteriores. Si bien Social Watch ha realizado una revisión crítica de la operacionalización de las metas establecidas en la Cumbre del Milenio⁵, los ODM se consideran como un umbral mínimo y punto de referencia de importancia en el monitoreo del desarrollo social y la seguridad humana en su sentido más amplio.

Desde 2004 la estrategia de seguimiento de Social Watch se elabora a partir de un conjunto de áreas básicas de desarrollo social que van más allá de lo que estrictamente proponen los ODM. Se han incorporado y fortalecido dimensiones que permiten abordar el análisis de la seguridad humana. En esta dirección, Social Watch presenta en su informe anual una serie de tablas de estadísticas destinadas al seguimiento país por país de indicadores básicos en las diferentes áreas de desarrollo

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch se detallan en la página de Créditos, al inicio del libro.

2 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 1948; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR), 1965; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), 1989.

3 Los informes anuales de Social Watch monitorean estos últimos aspectos. Ver tabla "Derechos Humanos: Cómo cumplen los países con sus obligaciones internacionales".

4 II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

5 Las redefiniciones de las metas ha significado en para muchas áreas una disminución de las pretensiones y por tanto de las exigencias sobre los gobiernos, focalizándose principalmente en la situación de los países de peor situación.

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita...La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión [y] la tolerancia...”

Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 26. 1948.

“Velar por que [para el año 2015] los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.”

Declaración del Milenio, Párrafo 19. 2000.

DERECHOS HUMANOS

El **derecho a la educación universal** ha sido consagrado en:

Declaración Universal sobre Derechos Humanos (1948): Art. 26

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965: Art. 5

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966: Art. 13 & 14

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979: Art. 5, 10 & 14

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989: Art. 28 & 29

COMPROMISOS INTERNACIONALES

La **educación** ha sido considerada en:

Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000 - Objetivo 2

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995: Compromiso 1

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995: Plataforma de Acción de Beijing - Esferas de Especial Preocupación

social⁶. Estas dimensiones también son áreas temáticas relevantes para la comprensión de la pobreza desde un enfoque multidimensional.

Más allá de la voluntad política

La vinculación de las metas de desarrollo social con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se ve reflejada en las tablas de Social Watch. Ambos tratan temas como la salud, la educación, la vivienda, el acceso al agua, el trabajo y la cooperación internacional. Se puede así plantear entonces, que existe una raíz común entre el concepto del desarrollo social y la realización íntegra del ser humano. En este sentido se dice que estos “acuerdos” compilan una serie de valores o principios éticos que la sociedad ha definido como fundamentales para que un ser humano viva con dignidad.

El PIDESC, tal como otros Tratados Internacionales de derechos humanos, y a diferencia de las conferencias de la ONU, no es un compromiso de voluntad política, sino que tiene un valor legal y de exigibilidad. Los Tratados son una cuestión de Estado y existe la obligación de los países de respetar lo que firmaron y ratificaron sus gobiernos.

⁶ Los indicadores seleccionados para la delimitación y evaluación de estas áreas básicas del desarrollo no solo responden a criterios de tipo conceptual, sino además a consideraciones de tipo funcional basadas en la evaluación de la cobertura y la comparabilidad internacional de los indicadores. En varias áreas se optó por incluir indicadores que, a pesar de presentar altas correlaciones entre sí, aseguran la representación del área ante la ausencia de alguno de ellos en el valor resumen.

Social Watch analiza cómo los países se comportan frente al cumplimiento de los ODM y a la realización y promoción de los DESC.

En este análisis se han relacionado cada uno de los compromisos asumidos en las Cumbres Sociales con el correspondiente Pacto de Derechos Humanos. Un aspecto muy relevante para esta comparación es que en ambos casos, estos instrumentos cuentan con la aprobación casi unánime de los gobiernos del mundo, puesto que la mayoría los ha firmado y/o ratificado.

A modo de ejemplo, tomamos el área **EDUCACIÓN** y analizamos en qué artículos dentro de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos se trataba el derecho a la educación, a la vez que reseñamos los compromisos básicos de desarrollo social⁷.

Esta vinculación permite mostrar cómo el cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente en Conferencias Internacionales de la ONU tiene un sustento de exigibilidad que va más allá de la simple voluntad política de los gobiernos. Existe un marco en el derecho internacional que les da valor de obligación.

Los compromisos de garantizar la seguridad alimentaria, el acceso universal a la educación, mejorar la salud, acceder a servicios de salud reproductiva, el acceso a la información, el acceso a

un medio ambiente adecuado así como a la vivienda y la equidad de género son **derechos** inherentes a cada ser humano por el solo hecho de ser persona y, por ende, no deberían “ser otorgados ni quitados”, sino que deben ser directamente garantizados y protegidos.

Los Estados tienen la obligación de respetarlos, protegerlos y hacer todo lo que esté a su alcance para asegurar su cumplimiento. Los derechos humanos son universales, es decir, válidos y exigibles en cualquier parte del mundo. Asimismo son indivisibles, se trata de una comprensión integral de los derechos que no admite su fraccionamiento.

A su vez, las tablas temáticas reflejan los avances y retrocesos de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la evolución de una serie de indicadores básicos (acceso a la educación, cobertura de servicios de salud, acceso a agua potable, participación de las mujeres en la toma de decisiones, etc.)⁸.

Los avances y retrocesos se evalúan con una escala de 5 categorías, que se indica en las tablas mediante una columna titulada “Avances y Retrocesos”⁹.

Tomamos como ejemplo algunos países de la tabla sobre Educación¹⁰.

⁷ Esto no implica desconocer los compromisos generados en conferencias de organismos específicos de la ONU, tales como UNESCO, OMS, etc.

⁸ Se toma como período base la información disponible más cercana a 1990 (salvo excepciones cuando la información para todos los países es posterior) y se compara con el último dato disponible para cada país.

⁹ Ver sección sobre Metodología.

¹⁰ Ver la tabla completa en la sección de tablas estadísticas.

SITUACIÓN ACTUAL		POSICIÓN ICB (162 PAÍSES)	ALFABETIZACIÓN (15-24 AÑOS)			TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA PRIMARIA (NETA)			NIÑOS QUE LLEGAN A 5º GRADO	TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA SECUNDARIA (NETA)			TASA DE MATRICULACIÓN EN ENSEÑANZA TERCARIA (BRUTA)		
			1990 (%)	2005 (%)	Avances y retrocesos	1991 (%)	2004 (%)	Avances y retrocesos		2003 (%)	1991 (%)	2004 (%)	Avances y retrocesos	1991 (%)	2004 (%)
○	Benin	126	40,4	59,0	→	41,0	82,6	→	69,4	15,9 ^N	17,1 ^P	→	2,4	3,0 ^P	
●	Canadá	28				97,7	99,5 ^P			88,8	94,1 ^N	→	95,2	57,2 ^Q	←
○	Cisjordania y Gaza	67				97,5 ^N	86,3	←		76,2 ^N	89,4	→	11,0 ^M	37,9	→
○	Filipinas	117	97,3	99,2		96,5	93,8 ^R	←	76,0 ^Q	49,3 ^M	59,2 ^R	→	27,1	29,4 ^R	
●	Portugal	6	99,5	99,8		98,4				82,9 ^N	82,3 ^R		23,0	55,5 ^R	→
○	Túnez	70	84,1	95,7	→	94,1	97,2 ^R	→	96,2 ^Q	69,3 ^P	64,0 ^R	←	8,5	26,2 ^R	→

Los indicadores de desarrollo desde una perspectiva de los DESC

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los indicadores permiten realizar otra lectura. En base al Artículo 2 del PIDESC, es posible utilizar estas estadísticas de desarrollo como herramientas para evaluar la situación y el progreso de los DESC.

PIDESC, Artículo 2:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De este mismo artículo surgen al menos dos elementos que muestran la pertinencia del uso de indicadores para su monitoreo y el aporte que puede realizarse a partir del trabajo de Social Watch.

Un primer aspecto es el carácter de **progresividad** y, sobre todo, de **regresividad**, que genera un compromiso de parte de los gobiernos y cuya evaluación primaria puede realizarse a partir de indicadores. La evolución en el tiempo de ciertos planes y procesos que los gobiernos ponen en marcha para garantizar el ejercicio de los derechos en forma progresiva, puede ser monitoreada en base a indicadores que muestran el resultado de estas acciones.

Cuando se señala que un país retrocede en alguna de las áreas involucradas en las metas de desarrollo internacionalmente asumidas, queda en evidencia que no se está cumpliendo con la obli-

gación de progresar en la realización de un derecho, sin embargo, para hablar de violación es necesario poder contar con más información al respecto ya que en general las violaciones a los derechos humanos son complejas. Sin embargo, frente a un retroceso sí se puede plantear la alarma de una posible violación.

En el caso de la educación, por ejemplo, los indicadores que Social Watch utiliza contemplan algunos aspectos básicos vinculados al derecho a la educación. La tasa de matriculación primaria muestra el resultado de las acciones emprendidas para lograr el acceso universal a la enseñanza primaria, dicho en otras palabras que todos los niños y niñas tengan acceso al sistema educativo. Sin embargo, el acceso no garantiza por sí solo el cumplimiento de ese derecho. Debe monitorearse, al menos, que los niños puedan llegar a completar el primer ciclo de enseñanza. En ese sentido puede utilizarse el indicador de "Niños que llegan a 5º grado", de modo de evaluar en qué medida las acciones están permitiendo que la población infantil ejerza efectivamente su derecho a educarse, manteniéndose dentro del sistema al menos durante el ciclo primario.

Finalmente, la tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años es un indicador de resultados de las acciones recientes de promoción de la educación. Sin embargo, como indicador de resultado es muy básico, ya que la consideración de una persona como "alfabetizada" no significa que se esté ejerciendo plenamente el derecho a la educación.

En lo que respecta a la comparabilidad internacional frente a una misma área, las posibilidades quedan restringidas a un conjunto muy pequeño de indicadores. Sin embargo, a nivel interno de cada país, las posibilidades de lograr un monitoreo en base a indicadores específicos es mucho más amplia.

Como parte de sus obligaciones en materia de DDHH, los Estados deben producir la información necesaria para diagnosticar y evaluar la progresividad de las acciones emprendidas para garantizar el cumplimiento de los derechos. A su vez, estos indicadores deben estar adaptados a la realidad y a las metas que se propone cada país.

En materia educativa, por ejemplo, existen muchos países en donde el acceso a la educación primaria y el mantenimiento de los niños en el sistema

durante este primer ciclo son actualmente el principal desafío. Sin embargo, en otros países, el mayor obstáculo para lograr el ejercicio del derecho a la educación ya no se encuentra en esa etapa sino en asegurar, por ejemplo, determinados contenidos y prácticas educativas que aseguren buenos niveles de calidad para todos los estudiantes del país. Esto implica, por tanto, involucrar otros indicadores que den cuenta de la evolución en estos aspectos. De cualquier forma, para monitorear la no regresividad, es necesario seguir mirando los indicadores de acceso y sobrevivencia en el sistema.

Un segundo aspecto fundamental que se desprende del PIDESC y del Artículo 2 en particular, refiere a la obligación de los gobiernos de garantizar que los derechos sean ejercidos por todos los integrantes de la sociedad, sin ningún tipo de discriminación. Los gobiernos se han comprometido no solo en el PIDESC sino en convenciones como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, a realizar las acciones necesarias para que este objetivo sea logrado.

En este caso, volviendo al ejemplo de educación, cuando se analizan las tasas de cobertura en el sistema educativo y más específicamente la matriculación en educación, es necesario analizar quiénes son los que no están en el sistema, más allá de las cifras en sí mismas. Es posible identificar si esos niños pertenecen a comunidades, grupos o áreas del territorio específicas con lo cual se podría estar en presencia de discriminación. Es decir, las estadísticas también nos sirven para identificar posibles discriminaciones si utilizamos indicadores que caractericen también a aquellos "que no están incluidos".

En lo que respecta a la equidad de género, Social Watch realiza un seguimiento de los países sobre este tema en cada sociedad. Tanto las tablas sobre equidad de género (educación, actividad económica y empoderamiento) como el Índice de Equidad de Género son herramientas fundamentales para evaluar el avance de los países entorno a una de las facetas más fuertes de la discriminación. Nuevamente, la restricción en materia de indicadores comparables a nivel internacional disminuye las opciones

de monitoreo de las distintas fuentes de discriminación, en particular la de género, pero también en relación a la etnia o a la raza.

A nivel de cada país, sin embargo, deberían existir mayores posibilidades de tener indicadores adecuados para hacer un seguimiento de la reducción de las inequidades que se traducen en formas de discriminación para el ejercicio de los derechos.

Conclusión

La información compilada y articulada de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, de los compromisos asumidos en las anteriores conferencias de la ONU y de los ODM pueden constituirse en un instrumento más de cabildeo para las organizaciones ante sus gobiernos en pos de la erradicación de la pobreza y sus causas, con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos.

Al firmar y/o ratificar el PIDESC los Estados se comprometieron a hacer todo lo posible para garantizar en forma progresiva el goce de esos derechos. Conforme a esto, las políticas y programas para asegurar los objetivos básicos de desarrollo deben tener como objetivo el goce de los derechos por parte de toda la población. Esto significa que cada política o programa implementado por el gobierno debería asegurar que los distintos temas a los que éstos refieren considere el marco general de los derechos humanos.

La exigibilidad de los derechos puede situar la pugna en torno al desarrollo social en nuevos términos. Si la sociedad civil puede basar el cabildeo en las exigencias legales, contará con una herramienta más poderosa en la procura de metas de desarrollo social.

En tal sentido, contar con mediciones específicas y con un sistema de seguimiento sistemático del cumplimiento de los derechos, constituye un aporte decisivo para el monitoreo de los compromisos asumidos en el ámbito de cada Estado. ■

CUANDO INFORMAR ES UNA OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS

Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas en forma inmediata para avanzar hacia una progresiva satisfacción de los derechos. Los resultados pueden ser diferidos en el tiempo pero la implementación de medidas es de aplicación inmediata. Entre las medidas a adoptar los Estados tienen la obligación de revisar la legislación nacional para armonizarla con las obligaciones jurídicas que hayan contraído al ratificar un documento de derecho internacional. Además de las medidas legislativas, los Estados deben adoptar otras de carácter administrativo, judicial, económico, administrativo, educativo, etc.

Para poder adoptar medidas pertinentes los Estados deben disponer de la información sobre la situación de cada derecho. De allí se derivan otras obligaciones concretas. El Estado tiene la obligación de producir información que permita diagnosticar la situación relativa a cada derecho, en particular visibilizando la situación de los sectores que pueden resultar discriminados o de especial vulnerabilidad. Debe a su vez garantizar el más amplio acceso a dicha información favoreciendo la libre circulación, apropiación y posibilidad de crítica respecto a la misma.

El Estado debe elaborar políticas y definir prioridades compatibles con los compromisos de Derecho Internacional relativos a los Derechos Humanos, adoptando planes de acción con metas y plazos concretos. Debe dar amplia difusión a dichos planes favoreciendo y promoviendo la más amplia participación tanto en el proceso de elaboración como en el de seguimiento. Debe evaluar periódicamente enfocando el análisis desde la perspectiva de derechos y explicando las razones por las que algunas de las metas pudieran no haber sido alcanzadas.

Las políticas están dirigidas a garantizar la progresiva satisfacción de los derechos y en ese sentido implican una obligación de progresividad cuyo cumplimiento se pone en evidencia en las evaluaciones periódicas de acuerdo a las metas establecidas. Implican también una obligación de no regresividad que es de aplicación inmediata, cuando la acción del Estado tiene por efecto el retroceso en el grado de satisfacción de un derecho. Toda medida que implique deliberadamente un retroceso debe ser objeto de un examen cuidadoso y sólo podrá justificarse con referencia a todos los derechos consagrados y en el marco del pleno aprovechamiento de los recursos disponibles. ■