

La importancia de la vigilancia social sobre el cumplimiento de compromisos y obligaciones de los Estados en materia de desarrollo social y derechos humanos

*Areli Sandoval Terán**

El objetivo central de este artículo es aportar, a diversos actores civiles y sociales, nuevos elementos para repensar su realidad, sus luchas locales y nacionales, en un contexto más amplio, de incidencia regional e internacional, a partir de la experiencia de la red internacional Social Watch.

Social Watch, una iniciativa de monitoreo, seguimiento e incidencia en materia de desarrollo social

Social Watch es un punto de encuentro de organizaciones civiles, tanto de promoción del desarrollo como de defensa de derechos humanos, preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género y ocupadas en monitorear las políticas públicas que tienen un impacto directo sobre la desigualdad y las personas que viven en situación de pobreza. Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales en materia de desarrollo social.

La idea de iniciar un proceso de fiscalización ciudadana de las políticas de desarrollo social tomó forma durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS) que tuvo lugar en marzo de 1995 en Copenhague, Dinamarca¹. En los años siguientes, la iniciativa de Social Watch estimuló el tendido de una red de ciudadanos y organizaciones a lo largo y ancho del

* Areli Sandoval Terán de Equipo Pueblo, punto focal en México de la Red Social Watch, elaboró este artículo, que constituye la contribución de Social Watch al proceso de seguimiento de la Consulta Latinoamericana sobre "Mujer y Vivienda adecuada", a partir de: informes internacionales anuales de la red, el Manual para ejercer el control ciudadano, documentos de Asamblea y contribuciones propias y de Graciela Dede del Secretariado de Social Watch.

¹ Informe Control Ciudadano/Social Watch N° 0: Punto de partida, 1996.

planeta para darle seguimiento principalmente al cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en dicha Cumbre.² Social Watch ha venido acumulando una vasta experiencia en el monitoreo de compromisos internacionales tanto a nivel global como a nivel nacional. Los resultados de este monitoreo se han venido recogiendo en informes internacionales anuales desde 1996 hasta la fecha; informes que se nutren del trabajo de investigación e incidencia de numerosas organizaciones civiles y sociales en diversos países del Norte y del Sur.

Los informes de Social Watch tienen la finalidad de “proporcionar a la sociedad civil insumos que le permitan evaluar y medir el grado en que los gobiernos adoptan iniciativas en función de los compromisos asumidos. También evalúa los principales avances y rezagos que experimentan países y regiones en los distintos aspectos involucrados en el desarrollo social. Finalmente, trata de reflexionar críticamente sobre las causas que obstaculizan el desarrollo social, así como iniciativas que sería necesario implementar para remover estos obstáculos.”³

Relevancia de la participación ciudadana en torno a las Cumbres mundiales

En la década del 90 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tuvieron lugar, una serie de cumbres y conferencias internacionales sobre temas sumamente importantes para la población mundial. Entre ellas: la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York, 1990); la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992); la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995); la Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996); y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996).

² Actualmente, la red internacional de Social Watch se ha extendido a todos los continentes del mundo y tiene presencia a través de coaliciones nacionales en 60 países.

³ Mariana González, Constanza Moreira, Roberto Bissio. Manual para ejercer el Control Ciudadano. Monitoreo de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing. Instituto del Tercer Mundo/ Control Ciudadano-SocialWatch. Uruguay, 1999.

En estas conferencias y cumbres los Estados asumieron compromisos concretos que plasmaron en declaraciones, agendas, planes y programas de acción. En esencia, dichas cumbres lograron que los gobiernos se comprometieran políticamente a promover una agenda social que muchas organizaciones civiles y sociales ayudamos a construir, no sólo a través de la presión social con demandas legítimas si no también con la preparación de propuestas concretas, impulso de estrategias de cabildeo para incidir en las negociaciones y trabajo antes, durante y después de las cumbres. Y es precisamente por eso que resulta estratégico darle seguimiento a los resultados y luchar por el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En la década actual se han llevado a cabo cumbres y conferencias de revisión de los avances, por ejemplo, a cinco y diez años de las anteriores como los procesos Copenhague +5, Beijing +5 y Río+10. Gracias al trabajo decidido y constante de muchas organizaciones civiles y redes, los gobiernos no han “olvidado” los programas de acción que acordaron y en los años posteriores a las cumbres se consiguieron muchos avances. Entre ellos, que los Estados comenzaran a introducir enfoque de género en algunas políticas y leyes, que diseñaran programas nacionales de derechos humanos y de combate a la pobreza, que ratificaran más instrumentos internacionales de derechos humanos, etc. Sin embargo, desde el punto de vista de las organizaciones que venimos evaluando el grado de cumplimiento de los compromisos, el avance es desigual y también se han verificado muchos estancamientos y retrocesos. También hemos podido constatar que en los procesos de revisión de cumbres, como los ya mencionados, la tendencia de los Estados es a disminuir el perfil de las decisiones que se toman, a reducir el número e importancia de los compromisos que asumen y en varios casos, incluso, a retractarse de los compromisos anteriores. Es en este punto en donde muchas organizaciones tenemos que vencer el desencanto y más que nunca insistir en las agendas progresistas e innovar estrategias de incidencia.

Para fortalecer su estrategia de seguimiento a la Cumbre de Copenhague, Social Watch ha impulsado también el cumplimiento de las obligaciones del Estado en derechos humanos. La base de la perspectiva de derechos humanos en el trabajo de la red es el reconocimiento de la relación directa que existe entre desarrollo y derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Los DESC “son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado”⁴. El nivel de vida adecuado está vinculado a la mejora continua de las condiciones de existencia⁵ y como derecho está consagrado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proporcionando el marco para la definición de todos los DESC: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Como derechos humanos, los DESC tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas, por lo que son: a) universales (pertenecen a todo ser humano), b) indivisibles (no pueden fraccionarse ni reducirse), c) inalienables (no se pueden perder), d) interdependientes (la realización de cada derecho es indispensable para el pleno goce de los demás derechos) “No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”⁶.

Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son los siguientes: el derecho a la libre determinación; al trabajo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; a fundar y afiliarse a sindicatos, a la libertad sindical y la huelga; a la seguridad social; a la protección y asistencia a la familia; a un nivel de vida adecuado; a la alimentación; a la vivienda adecuada; la salud; a la educación y los derechos culturales.

⁴ Sandoval Terán, Areli. Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado. Equipo Pueblo / ALOP. México, 2001, p. 15. (El término "adecuado" implica el respeto a los aspectos de diversidad cultural, geográfica, medio ambiental, etc.)

⁵ Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

⁶ Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El enfoque de derechos humanos de Social Watch se expresa precisamente en que no considera a las personas en situación de pobreza simplemente como "gente que necesita ayuda" sino como "ciudadanos y ciudadanas merecedores universalmente del desarrollo como un derecho humano y por tanto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales". En este sentido, los indicadores de desarrollo que emplea Social Watch reflejan también el grado de deterioro o realización de los derechos humanos en distintas partes del mundo. Social Watch se ha comprometido a "trabajar en forma conjunta con las ONG de derechos humanos y otros grupos interesados en la promoción efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)"⁷.

De cara a la globalización económica, en donde los intereses económicos de las empresas transnacionales son promovidos y protegidos por los gobiernos más que los objetivos de desarrollo social, es indispensable que las organizaciones civiles y sociales apelemos a la primacía de los tratados de derechos humanos sobre cualquier otro tipo de acuerdo (comercial, financiero, etc.) El modelo económico actual implica, entre otras cuestiones, la apertura indiscriminada al comercio e inversiones en países del sur, la privatización de los servicios básicos, la subordinación de la política social a la política económica con fines meramente compensatorios, etc. En este contexto adverso para la realización de los derechos humanos y de los objetivos del desarrollo, se han llevado a cabo dos cumbres internacionales más a las que Social Watch está dando seguimiento por su relación con Copenhague a pesar de las limitaciones en cuanto a los compromisos asumidos por los Estados: la Cumbre de Desarrollo del Milenio en Nueva York, en septiembre de 2000, y la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo en Monterrey, México, en marzo del 2002.

La Declaración de la Cumbre del Milenio compila los temas de la agenda internacional vigente y los estructura en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se enfocan en áreas tales como la reducción de la pobreza, salud, educación, igualdad de género, etc. Social Watch considera fundamental reforzar el vínculo existente entre los DESC y los compromisos de desarrollo social, especialmente los ODM.

⁷ Informe Control Ciudadano / SocialWatch 1996, p. 28

En cuanto a la Conferencia de Monterrey, su importancia radica en que convocó a la mesa de negociaciones a instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) para poder abordar asuntos relacionados con la necesidad de coherencia en el sistema financiero y comercial mundial en apoyo al desarrollo. El Consenso de Monterrey, como se llamó al resultado de la Conferencia, es un reflejo de las resistencias que prevalecen para democratizar la toma de decisiones económicas a nivel mundial, aunque algunas propuestas impulsadas desde la sociedad civil lograron incluirse.

Por qué es importante el "control ciudadano"⁸

Es importante destacar que a pesar del peso político y del impacto de estas cumbres y conferencias, las declaraciones y acuerdos a los que se llega no tienen un carácter obligatorio (como sí lo tienen los tratados internacionales, ratificados por los parlamentos, congresos o asambleas). La firma de los documentos compromete a los gobiernos políticamente, pero al no obligarlos legalmente no existen mecanismos que castiguen a los que no cumplen. Este hecho es muy importante, ya que existe el riesgo de que los gobiernos, los organismos internacionales de ayuda y crédito y el sistema internacional no realicen los esfuerzos requeridos para alcanzar las metas y cumplir con las propuestas que se trazan en este tipo de eventos. Es necesario buscar mecanismos que impidan que muchos de los propósitos que se enuncian sólo queden en buenas intenciones.

De aquí que sea imprescindible reforzar la idea del "control", la vigilancia, como derecho y deber de los y las ciudadanas. Si sus gobiernos han empeñado su palabra y reconocen que "solos no pueden", la sociedad civil y sus organizaciones deben ser informadas de los

⁸ Sección basada en: Mariana González, Constanza Moreira, Roberto Bissio. Manual para ejercer el Control Ciudadano. Monitoreo de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing. Instituto del Tercer Mundo / Control Ciudadano-Social Watch. Uruguay, 1999. También cabe destacar la cartilla: "El Ejercicio del Control Ciudadano. Hacia una ciudadanía activa de las mujeres" Cartilla N°4. Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Santiago de Chile, 1998 (por Ana María Arteaga). Este material es un excelente ejemplo de difusión para que los diferentes grupos de base conozcan cómo pueden practicar el "control ciudadano" y discutan sobre qué materias y bajo qué condiciones puede ejercerse.

programas, políticas y medidas que está tomando cada uno de sus gobiernos en pos de alcanzar las metas comprometidas y el plan de acción trazado, y tener una voz activa y un espacio desde el cual exigir y poder participar para su cumplimiento.

El control tiene una doble finalidad: comprobar que los planes y los programas se están desarrollando, pero también asegurar que los mismos responden a la realidad y a las necesidades de la sociedad.

Para ejercer esta contraloría ciudadana se requiere que exista información, que la misma sea accesible y que haya canales de participación donde las diferentes organizaciones de la sociedad civil puedan manifestar sus opiniones e intervenir y fiscalizar a sus respectivos gobiernos. Se trata de "el derecho a tener derechos" en el ámbito civil, político, económicos y social. La lucha por el acceso a la ciudadanía plena aún no es un logro, todavía se está procesando dentro de las sociedades por diversos grupos: de mujeres, minorías étnicas, campesinos, etc.

Para poder ejercer nuestra ciudadanía es muy importante conocer y divulgar cuáles son los compromisos y obligaciones del Estado, y los instrumentos nacionales e internacionales con los que contamos para proteger nuestros derechos y exigir tener una voz en su reclamo y en las formas de solución a diversos problemas que nos aquejan.

Es una tarea que difícilmente puede ser llevada a cabo por cada uno/a de nosotros/as individualmente. Son fundamentales las organizaciones sociales (grupos de mujeres, sindicatos, grupos de vecinos, comunidades locales, etc.) como ámbito donde poder discutir cuáles son los principales problemas, analizarlos, priorizarlos y decidir cuáles son los caminos más efectivos para su resolución. En este proceso, es importante mantener reuniones con las autoridades para poder informarnos y plantear nuestros puntos de vista; realizar manifestaciones públicas que hagan notar nuestra presencia; estar presentes en los medios de prensa para informar a la población. Todas estas acciones son posibles si hay grupos y organizaciones preocupadas, informadas y movilizadas en torno a estas demandas.

Cuando nos estamos informando, cuando estamos discutiendo estrategias conjuntas para verificar -de manera sistemática y organizada- el grado de cumplimiento de los compromi-

que los gobiernos asumieron estamos ejerciendo una tarea de monitoreo y seguimiento: estamos “controlando”, ejerciendo el “control ciudadano”, que es precisamente el fundamento de la red de Social Watch.

La finalidad del monitoreo y el seguimiento es doble: por un lado, se trata de asegurar que los compromisos se vuelvan realidad; por otro, se trata de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía. En la medida que nos informamos y participamos, que conocemos nuestros derechos y luchamos por ellos, estamos ganando cuotas de poder. Estas cuotas de poder nos permiten, a su vez, luchar de manera más eficaz y más eficiente tanto en la consecución de nuestros derechos como en el logro del cumplimiento de compromisos fundamentales asumidos por los Estados.

La importancia de la articulación de esfuerzos: Social Watch y el derecho a la vivienda adecuada⁹

A lo largo de su historia, Social Watch ha articulado esfuerzos con otras iniciativas tanto a nivel internacional como regional y nacional, una estrategia importante para el fortalecimiento de la capacidad de incidencia. Por ejemplo, se ha establecido una interesante relación con la Coalición Internacional para el Hábitat, la Red por el Derecho a la Tierra y la Vivienda de HIC (HLRN) y el Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada. Algunos resultados de esta experiencia se presentan a continuación.

En junio y julio de 2003 Social Watch participó en reuniones de trabajo y discusión con el Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, sobre indicadores de medición del cumplimiento de derechos humanos. Meses después, el Relator Especial fue invitado por el Secretariado de Social Watch a participar en la Asamblea General de la red que se llevó a cabo en Beirut, Líbano, del 1 al 5 de octubre de 2003. El ámbito de la Asamblea fue un espacio propicio para familiarizar a los grupos sobre

⁹ La información de esta sección está basada en documentos preparatorios de la Asamblea de Social Watch en Beirut y del Informe de actividades del secretariado de Social Watch, durante junio- julio de 2003 en Ginebra, presentado por Graciela Dede.

el tema vivienda y hábitat, profundizar y compartir conocimientos que las organizaciones ya tienen sobre el tema y compartir experiencias de trabajo generadas. Asimismo, teniendo en cuenta la propuesta de la HLRN para trabajar en conjunto con Social Watch sumando esfuerzos, se invitó a un miembro de dicha red para comenzar a difundir los instrumentos que han desarrollado en el tema. El trabajo en conjunto de redes debería apuntar hacia la creación de nuevos instrumentos de medición y análisis que puedan ser apropiados y desarrollados, de acuerdo a las necesidades, por los grupos de base y constituirse en herramientas de cabildeo frente a sus gobiernos.

Conclusión

Experiencias de monitoreo como las de Social Watch aportan herramientas para la organización y movilización de numerosas organizaciones y grupos que luchan en todo el mundo por la igualdad, los derechos humanos y la participación de las personas en políticas que afectan su destino. En estos procesos la información y la organización son elementos claves: sin información, no podremos tener una posición responsable y autorizada para intervenir en la agenda pública; sin organización, esta posición no se traducirá en incidencia efectiva en la toma de decisiones políticas. Finalmente, si la sociedad civil no es capaz de hacer que los gobiernos “recuerden” y rindan cuentas sobre sus compromisos de desarrollo y sus obligaciones en derechos humanos, los planes de acción y tratados internacionales pueden fácilmente terminar olvidados en un cajón cualquiera. La voluntad política, indispensable para llevar estos compromisos a la práctica en cada país, sólo se fortalecerá con una ciudadanía capaz de controlar su cumplimiento¹⁰.

El desafío es grande, pero la lucha por un mundo más justo, equitativo y sustentable tiene que pasar por hacer oír las voces de los pueblos en esas esferas y, para ello las estrategias de presión y propuesta se han diversificado en los últimos años, fortaleciendo un movimiento social-civil planetario que está convencido de que otro desarrollo es posible, que otra economía es posible, que "otro mundo es posible." Social Watch también reafirma esta convicción.