

Entre el pesimismo y la esperanza:

Los derechos humanos en América Latina

Metodología para su estudio y medición



Karina Ansolabehere
Francisco Valdés Ugalde
Daniel Vázquez
Editores



FLACSO
MÉXICO

Entre el pesimismo y la esperanza:

Los derechos humanos en América Latina

Metodología para su estudio y medición



Karina Ansolabehere
Francisco Valdés Ugalde
Daniel Vázquez
Editores



FLACSO
MÉXICO

Entre el pesimismo y la
esperanza:

Los derechos humanos en
América Latina

Metodología para su estudio y medición

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés
Ugalde, Daniel Vázquez

(Editores)



Índice general

Portada

Introducción

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde, Daniel Vázquez

Parte I. Metodología para la medición de los derechos humanos

1. La construcción de medidas de derechos humanos: una tarea interdisciplinaria
Rosa María Rubalcava
2. Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes
Alejandro Anaya Muñoz
3. La creación de un *Atlas de los derechos humanos: Latinoamérica en una perspectiva comparativa*
Todd Landman
4. Los derechos económicos, sociales y culturales en la medición de la pobreza en México
Fernando Cortés
5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl
Francisco Valdés-Ugalde, Rodrigo Salazar-Elena
6. Los intermediarios: la medición de los impactos de las ONG sobre el ejercicio de los derechos humanos
Barbara A. Frey, J. D.

Parte II. La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos: panorama general

7. Institucionalización y disfrute de derechos humanos en América Latina
Georgina Flores-Ivich, Rodrigo Salazar-Elena
8. Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina
Agostina Costantino, Francisco J. Cantamutto
9. Representación democrática y derechos humanos
Francisco Valdés-Ugalde, Georgina Flores-Ivich

Parte III. La institucionalización y el ejercicio de los derechos humanos: las brechas existentes

10. Derecho a la alimentación: difusión exitosa, impacto limitado
Karina Ansolabehere, Ruth Navarrete
11. Los derechos humanos laborales: ¿un problema de leyes o de dinero?
Daniel Vázquez, Liliana Coutiño, Ruth Navarrete
12. Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina
César Augusto Valderrama, Sandra Serrano

Parte IV. Los sistemas de protección: algunos dilemas

13. Constituciones y políticas públicas: las intermediaciones pendientes
Daniel Vázquez, Claudia Espinosa
14. La protección a la privacidad en América Latina
Nelson Arteaga, Liliana Onofre
15. El derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados: hacia una nueva institucionalidad
Ramiro Daniel Sánchez Gayosso

Notas
Créditos

Contraportada

Introducción

Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde, Daniel Vázquez

Desde los años ochenta, en América Latina han tenido lugar dos fenómenos paralelos relacionados entre sí: la democratización del régimen político (Colomer, 2001; Diamond *et al.*, 1997) y la expansión del discurso y las instituciones de protección de derechos humanos,[1] incluidas las reformas constitucionales que reconocen el derecho internacional de los derechos humanos (DH) (Sikkink y Walling, 2007; Landman, 2005; Uggla, 2004; Serrano, 2010; Engstrom y Hurrell, 2010). Sin embargo, poco sabemos del impacto de ese proceso en las condiciones de vida de las personas. Dar cuenta de esa relación es el principal objetivo de este libro.

Este volumen es el resultado del desarrollo del proyecto de investigación “Institucionalización y disfrute de los derechos en las democracias latinoamericanas 1990-2010”[2] y del trabajo en el seminario de la línea de investigación “Estado, democracia y derechos humanos”. Tanto el proyecto como los capítulos de este libro tuvieron una pregunta como punto de articulación: *¿cuál es la relación entre las diferentes formas en que se ha institucionalizado la protección de los derechos humanos, la economía, la democracia y el nivel efectivo de ejercicio de los derechos?* Suponemos que cuando la institucionalización de DH es más integral, esto es, que

cuando las normas de derechos humanos se difunden más allá del marco jurídico del Estado e impregnan las políticas públicas y la actuación judicial, su impacto en el disfrute de los derechos en cuestión por parte de la sociedad será mayor. Los trabajos que conforman este volumen muestran que esa conjetura se sostiene (aunque con matices) en la mayoría de los derechos estudiados: los derechos a la integridad física, alimentación y salud, con la única excepción de los derechos de los trabajadores.

Los resultados de esta investigación señalan, por otra parte, que hay diferentes formas de institucionalización de los DH, que van desde la falta de su referencia, hasta la adopción de políticas públicas o decisiones judiciales pro derechos, pasando por la adopción de tratados internacionales en la materia.

Asimismo, encontramos que el tipo de institucionalización de los derechos humanos importa para su mayor disfrute. También es claro que el proceso de institucionalización de DH en la región se intensificó a partir del siglo XXI, producto de la ratificación de tratados originados en los años noventa.

Una primera disyuntiva estuvo vinculada con la definición de DH. Es indudable que la idea “derechos humanos” tiene una carga ontológica fuerte, y que para los efectos de realizar un trabajo empírico sobre los mismos es importante adoptar una definición operacional acerca de DH, así como acotar el universo de derechos sobre los que se trabajará, ya que es prácticamente imposible estudiar todos los tipos de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales) y los derechos específicos para grupos en condición de vulnerabilidad que integran la idea de “derechos humanos”.[\[3\]](#)

En cuanto a la definición de DH, adoptamos una opción pragmática. Con Todd Landman (2006) partimos de una definición mínima de derechos humanos como “un conjunto de derechos individuales y colectivos que han sido promovidos y protegidos formalmente por el derecho nacional e internacional, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948” (Landman, 2006: 8). Nótese que se trata de una definición que toma por derechos humanos los que han sido positivizados internacional y nacionalmente.

Dadas las características de los DH contemporáneos, posteriores a la Declaración Universal, éstos son fundamentalmente un fenómeno transnacional que permea los ámbitos nacionales. Por eso el punto de partida para medir su institucionalización a nivel nacional fue el reconocimiento de los tratados de derechos humanos generales y vinculados específicamente con cada derecho.

Sin embargo, la adopción de este tipo de marco jurídico no dice nada acerca de su incidencia en la vida de las personas. Justamente, esta dimensión del análisis es la que más dificultades presentó tanto desde el punto de vista de las definiciones, como desde la construcción de indicadores confiables.

Pese a que los desafíos del siglo XXI en torno a las violaciones a los DH provenientes de empresas transnacionales, grupos no gubernamentales que ejercen violencia contra las personas, o un nuevo espacio público informatizado como el que analizan Nelson Arteaga y Liliana Onofre, nos llevarán a repensar las relaciones de DH entre particulares, los procesos de reflexión y codificación vividos durante la segunda mitad del siglo XX, en particular a partir de la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se concentran en las responsabilidades

estatales, pero poca atención se prestaba a la persona, al impacto efectivo que las acciones y omisiones tenían en el ejercicio de los derechos por parte de las personas.

Sin duda que entre estos procesos de institucionalización de los DH y su ejercicio existen diferentes relaciones posibles; son éstas las que interesan en la investigación. El esquema 1 permite identificar la diversidad de relaciones posibles entre la institucionalización y el disfrute, o ejercicio efectivo de los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 1. Coordinadas de la institucionalización y disfrute de los DH.

Con estas posibilidades lógicas en mente, avanzamos en la definición de los indicadores para cada una de las dimensiones de análisis. Los temas y hallazgos de este libro son relevantes porque contribuyen en la resolución de dos tipos de problemas: el primero se vincula con el mundo real, ya que se relaciona con el impacto de las instituciones de DH en las condiciones de vida de las personas. Como ya se sostuvo, en las últimas dos décadas, en América Latina, se observó un progreso sin precedentes de las instituciones de DH (Uggla, 2004), de su constitucionalización (Valdés y Ansolabehere, 2011), y de la adopción de tratados internacionales en la materia (véase el capítulo 12), pero no se cuenta con información sobre las trayectorias que adoptaron los procesos de institucionalización, tampoco sobre su impacto concreto en la “dignidad humana”.

Por otra parte, este trabajo intenta contribuir al campo de estudios de los DH en las ciencias sociales en dos áreas: 1) el estudio de los procesos de institucionalización de los derechos humanos, tema que ha recibido la atención de la sociología fundamentalmente, y 2) complementar el estudio de los factores que inciden en un mayor disfrute de los derechos por parte de la personas.

En las siguientes páginas explicaremos la importancia del problema sobre el que se explora en este volumen, tanto en la literatura como en la resolución de problemas regionales. Posteriormente, se analizarán las principales dificultades de medición estudiadas y los hallazgos más importantes. Finalmente, se desarrollará la estructura del libro.

Por qué estudiar la institucionalización y el disfrute de los derechos humanos

Hasta hace poco menos de tres décadas, las ciencias sociales —y especialmente la ciencia política— consideraban que los derechos humanos eran una cuestión legal o moral y, por ende, que no constituían un objeto de su interés (Estévez y Vázquez, 2010; Morgan y Turner, 2009; Freeman, 2002). Hoy esta situación ha cambiado al punto de poder hablar de un área de especialización en la materia. Una especialización que se caracteriza por la heterogeneidad de enfoques, temas y aproximaciones metodológicas (Landman, 2009). En este campo han proliferado tanto los trabajos comparativos de corte cuantitativo, regionales e interregionales, que analizan la incidencia de determinados factores en la protección de los derechos (Landman, 2006; Donnelly, 2013; Carey y Poe 2004), como los estudios de casos de corte cualitativo que fundamentalmente analizan a diferentes actores y la incidencia de relaciones de poder en la protección de los derechos (Engle Merry, 2007; Goldstein, 2004; Roniger y Sznajder, 1999; Rise *et al.*, 1999; Dutrénit y Varela, 2010). Tal diversidad queda expresada en esta obra.

Los estudios han señalado como aspectos relevantes para entender el ejercicio de los DH: el sistema y formas de institucionalización de los derechos (Pisarello, 2001, 2007; Ferrajoli, 2005; Landman, 2004; Ansolabehere, 2010b; Simmons, 2009); las políticas públicas (Abramovich, 2006; Abramovich y Pautassi, 2006; Canto, 2002; OACNUDH, 2002; Vázquez y Delaplace, 2011); el régimen político (Fein, 1995; Davenport y Armstrong, 2004; Vázquez, 2010; Valdés

Ugalde, 2010; Landman, 2005; Rivera, 2010), las cortes constitucionales y los poderes judiciales (Wilson, 2007; Epp, 1998; Ansolabehere, 2010a; Ansolabehere y Valdés Ugalde, 2011); la economía (Poe y Tate, 1994; Poe *et al.*, 1999; Landman, 1999; Heinisch, 1998), y la sociedad civil (Serrano, 2010; Keck y Sikkink, 2000). Sin embargo, no todos estos factores están testeados empíricamente. Este es el primer cometido del presente libro.

Una de las asignaturas pendientes —probablemente por su novedad— es el análisis del impacto de la institucionalización de los DH. En síntesis, luego de más de una década de adopción por parte de las instituciones nacionales de DH en la región, de adopción de tratados internacionales en la materia, ¿ha mejorado la vida de las personas? Responder a esta pregunta, desde el campo de estudio de los DH en las ciencias sociales, supone dar un paso más allá en tres áreas de estudio:

- 1) *La difusión de las normas internacionales de derechos humanos*: porque los análisis desde las ciencias sociales sobre la incidencia de la adopción y cumplimiento de tratados internacionales para la protección de los DH no arrojan resultados concluyentes sobre el impacto positivo de estos últimos (Hathaway, 2002; Keith, 1999; Simmons, 2009). Muchos de los trabajos que conforman este volumen complementan la preocupación por la adopción y el cumplimiento de los tratados internacionales, con el análisis del grado en que dichas normas permean las políticas públicas y el accionar judicial. En esta línea, se ha optado por hablar de diferentes características de un sistema de protección de derechos, a fin de registrar qué tanto las normas de DH permean más allá del marco jurídico y cómo esos

diferentes sistemas de protección inciden en el disfrute de esos derechos. En relación con este punto, los capítulos de este volumen, aunque con matices, muestran que una mayor integralidad en el sistema de protección de derechos se relaciona con un mayor disfrute de los DH de que se trate.

- 2) *La literatura sobre institucionalización de derechos humanos en ciencias sociales* se ha preocupado por las motivaciones de los actores para proceder a la construcción de los sistemas de derechos, así como por los obstáculos para ellos, relegando el análisis concreto y sistemático del impacto de los sistemas sobre el disfrute de los derechos por parte de la población (Stammers, 2009, 1999; Waters, 1996; Sikkink y Walling, 2007). En esta obra se indaga sobre diferentes trayectorias o tipos de institucionalización y la forma en que inciden en el mayor o menor disfrute de los DH, incluyendo no sólo el derecho a la integridad física, sino también otros derechos civiles y sociales.
- 3) *Los trabajos que componen este volumen contribuyen a la literatura comparada que ha analizado los factores “condicionantes” de la protección de los derechos humanos* (Landman, 2006). Estos estudios han sido, en general, de alcance global, en los que se incluyen tanto regímenes democráticos de larga data y consolidados, como regímenes jóvenes, con diferentes niveles de consolidación, así como autoritarismos.

En esta obra, los capítulos de análisis regionales cuantitativos se concentran básicamente en los casos de democracias jóvenes, ya que estudian América Latina, o comparan países con modelos de desarrollo económico diferentes. Dichos capítulos mostraron que, si bien la

dimensión institucional de los DH no es inocua, indican que el entorno económico y político constituye un contexto que potencia o limita la operación de las instituciones vinculadas con los DH. Y también señalan que los modelos de desarrollo basados en la agregación de valor están asociados con un mayor disfrute de los DH, al igual que los mayores niveles de democratización.

Consideramos que un estudio de estas características resulta especialmente relevante para México, en la medida en que en este país tuvo lugar un proceso de transición democrática, a la par de un proceso de construcción de un sistema complejo de DH durante el periodo analizado.

Como ejemplo, baste señalar que sólo entre 2008 y 2011 se promulgaron tres reformas constitucionales en la materia. En junio de 2008, se decretó la reforma en materia penal, lo cual dio espacio a la entrada de los juicios orales. En buena medida, esta reforma fue leída como parte de una reestructuración del sistema de justicia para garantizar los DH de las personas privadas de su libertad.

En junio de 2011, se decretaron otras dos reformas legislativas relevantes para los DH: la reforma en materia de amparo, que permite la acción colectiva y aumenta el nivel de protección, al permitir la declaración de inconstitucionalidad de una norma; y la reforma constitucional en materia de DH que abre la puerta a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), contribuyendo a su conceptualización de un modo distinto de la noción de “garantías individuales” que les antecedian, y que establece que los DH internacionalmente reconocidos por México son reglas obligatorias para todos los órganos de los tres poderes en los respectivos ámbitos de gobierno.[4]

Estas tres reformas se recibieron con mucho optimismo, y fueron el resultado de varios años de diálogo entre gobierno y sociedad, así como de debate legislativo. No obstante su importancia intrínseca, cabe preguntarse acerca de sus resultados esperables en el disfrute de los derechos por parte de las personas. La posibilidad de analizar comparativamente qué tipo de sistema de derechos está relacionado con mejores resultados, así como qué otros factores son claves en estos procesos, nos permitirá dimensionar adecuadamente las expectativas en relación con estas reformas.

Probablemente, el hallazgo más interesante de los capítulos que aquí se presentan es que la forma en que se institucionalizan los DH no es inocua para su disfrute, aunque ésta es una condición necesaria pero insuficiente. Las condiciones políticas y económicas en que se inserta coadyuvan a incrementar o disminuir su efectividad.

Habiéndonos referido a los resultados, consideramos importante dar cuenta del proceso, por ello a continuación desarrollamos una reflexión acerca de la forma en que se midieron la institucionalización y el disfrute de los derechos estudiados.

El disfrute de los derechos humanos

En buena medida, la relación entre institucionalización y disfrute de los DH exige una revisión disponible a partir de las mediciones que ya existen y que se han realizado de manera independiente o por organismos gubernamentales e intergubernamentales. Cada parte de esta investigación debió evaluar la información disponible y el alcance e

idoneidad de las formas de medición del cumplimiento de derechos. Desde este punto de vista, es evidente que los datos existentes sobre los derechos estudiados (integridad física, salud, alimentación y derechos laborales) son insuficientes para medir la complejidad de su disfrute; y que una de las asignaturas pendientes es la mejora de las medidas de disfrute, o realización de los DH. De hecho, se organizó un seminario con expertos, en enero de 2013, en la Flacso México para tal fin. Las contribuciones derivadas de dicho seminario constituyen la primera parte de este libro y tienen el valor adicional de extender la discusión a la literatura sobre el tema en español.

Esta primera parte comprende seis capítulos, en los que, desde distintas perspectivas, se discuten los problemas en la construcción de indicadores de DH, la insuficiencia en la información y los retos metodológicos que deben adoptarse para construir mejores medidas de desempeño en materia de derechos humanos.

En el primer capítulo, Rosa María Rubalcava retoma elementos de la metodología de la investigación en ciencias sociales para problematizar la construcción de medidas de DH. Ella sugiere orientar los esfuerzos hacia una investigación interdisciplinaria, con un enfoque de sistemas complejos.

En el capítulo dos, Alejandro Anaya Muñoz discute los esfuerzos “parciales y desconectados” en la medición de los DH. Anaya realiza un acercamiento a los tipos de indicadores de DH y su metodología. Asimismo, se propone realizar un “mapeo” de indicadores, describiendo los tipos de indicadores, los métodos de medición y las principales bases de datos existentes. Este capítulo es una reflexión sobre los métodos de medición y abarca los temas centrales relativos a la medición de los derechos humanos.

En el tercer capítulo, Todd Landman explica con detalle el atlas de los DH, proporcionando información general de este esfuerzo de medición, así como las demandas del mercado y los ejes principales. Este atlas es una de las principales iniciativas por reunir indicadores en materia de DH y comprende tres ejes principales: *a)* concentra estadísticas básicas por país, *b)* información de las obligaciones jurídicas de los países contraídos mediante tratados internacionales, y *c)* indicadores sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En el cuarto capítulo, Fernando Cortés se propone dar a conocer los elementos fundamentales de la metodología delineada por la Ley General de Desarrollo Social, enfatizando la parte relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales.

Francisco Valdés-Ugalde y Rodrigo Salazar-Elena (quinto capítulo) ofrecen una conceptualización de la igualdad política y de su relevancia para la realización de derechos, entre éstos los DH. Ambos autores exploran ampliamente la relación entre DH y democracia, y determinan hasta qué punto las mediciones existentes en la democracia reflejan las condiciones de igualdad señaladas por Dahl y elegidas por el liberalismo político rawlsiano. Este quinto capítulo constituye una crítica más a la insuficiencia de indicadores, en el que se concluye que la disponibilidad de índices y bases de datos para medir el grado de igualdad política en las democracias latinoamericanas es muy baja. En este texto se evidencia que el refinamiento de las mediciones es una tarea pendiente en la construcción de indicadores de derechos humanos.

El sexto capítulo, presentado por Barbara A. Frey, expone consideraciones sobre la medición del impacto de

las ONG en el ejercicio de los DH. Frey explora la presencia de esas organizaciones y su desempeño a lo largo de los años para mostrar que existe una correlación entre éstas y las prácticas de DH en los países.

Como se podrá observar, en los capítulos que componen las siguientes secciones de este volumen, en el análisis se tomaron en cuenta los derechos civiles y los sociales. De este segundo grupo se estudiaron: el derecho a la alimentación (capítulos séptimo, octavo y décimo), el derecho a la salud (capítulos séptimo y octavo), los derechos laborales (capítulos séptimo, octavo y undécimo). En tanto que de los derechos civiles: integridad física (capítulos séptimo, octavo, noveno y duodécimo), derecho a la intimidad (capítulo decimocuarto) y derecho al acceso a la información (capítulo decimoquinto).

En consonancia con el objetivo del volumen, un primer aspecto que atraviesa a todos los capítulos en los que se hace análisis de los derechos, es el intento de registro del ejercicio efectivo de los DH. A lo largo de esta obra se utiliza la idea de ejercicio, realización y disfrute como sinónimos. No puede perderse de vista que el desarrollo de los DH se ha generado con un objetivo esencial: orientar las acciones de los Estados. Por ende, el discurso en torno a los DH que se sustenta en las responsabilidades internacionales de los Estados ha dado preeminencia al análisis del cumplimiento de sus obligaciones por parte de estos últimos, lo cual se expresa en los sistemas de indicadores construidos.

Aquí quisimos dar un paso más allá de la reflexión sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales. En la medida en que el cumplimiento de esas obligaciones no supone, de forma directa, el ejercicio de los DH, ¿cómo medimos el ejercicio efectivo del derecho?

Hoy en día, una de las principales discusiones en torno a los DH ha sido, precisamente, la relacionada con la construcción de indicadores. Existen varias tipologías, aunque, para fines prácticos, utilizamos la generada por la OACNUDH. Esta instancia propone tres tipos de indicadores (OACNUDH, 2006, 2008): estructurales, de proceso y de resultado. Los primeros reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos necesarios para facilitar la realización del DH en cuestión, es decir, dan cuenta, esencialmente, de la acción estatal, ya sea por medio de la firma de los tratados en materia de DH, o a través de actos legislativos específicos o mecanismos de política pública.

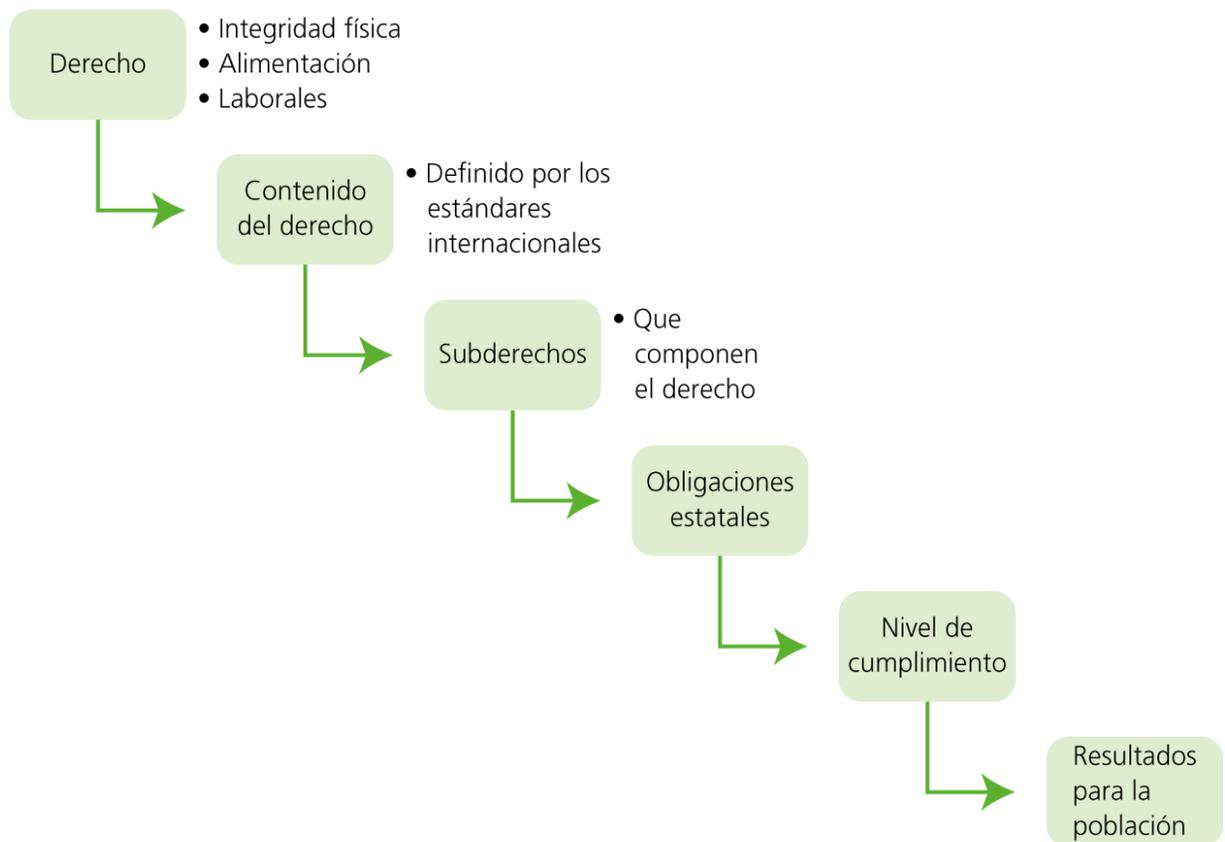
Los indicadores de proceso buscan observar los esfuerzos del Estado por medio de la generación de políticas públicas en derechos concretos; de nueva cuenta, la unidad de medición es el Estado. En cambio, los indicadores de resultado reflejan los logros individuales y colectivos, permiten mirar la realización de un derecho en un determinado contexto. A diferencia de los dos anteriores, aquí la unidad de análisis es el nivel de vida tanto de las personas, como de los colectivos que integran un determinado país. Éste es el tipo de medición que interesa en este libro.

Con el fin de analizar el ejercicio de los derechos estudiados en este volumen, se encontrarán dos opciones: la primera se encuentra en los capítulos séptimo, octavo y noveno, que, como señalan Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena, en el séptimo capítulo, sigue la línea de Fukuda-Parr *et al.* (2009), quienes “consideran que el desempeño de un país, en términos del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, se define por el

nivel en que la población disfruta de resultados determinados” (Flores-Ivich y Salazar-Elena).

La segunda fundamenta la medición del disfrute desde el enfoque de los DH, es la que se utiliza en los capítulos décimo, undécimo y duodécimo sobre derecho a la alimentación, derechos laborales e integridad personal, respectivamente, en los que se deducen los indicadores de resultados a partir de las obligaciones estatales relacionadas con el contenido del derecho a estudiar.

En esta medición del disfrute, desde las obligaciones estatales, se utilizó el método de “desempaque” de los derechos (Hunt *et al.*, 2008; Serrano y Vázquez, 2013), el cual consiste en la operacionalización de los derechos a partir de las múltiples obligaciones que los componen, además de la medición de resultados vinculados con esas obligaciones. Dicho método nos permite relacionar los niveles de institucionalización con los de ejercicio del derecho, sin perder de vista la intención del enfoque de los DH. El esquema que se presenta a continuación presenta la lógica del proceso realizado.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 2. Niveles de institucionalización de los DH.

La primera operación para la conformación del desempaque, una vez identificado el derecho que interesa, es la especificación de los múltiples subderechos que lo integran. Por ejemplo, en el análisis que Daniel Vázquez, Liliana Coutiño y Ruth Navarrete realizan de los DH laborales (DHL), hacen un desempaque a partir de dos clasificaciones entrecruzadas: una división inicial entre derechos individuales y colectivos, y otra clasificación sobre tipos específicos de subderechos, como el derecho al empleo suficiente, al salario digno, a la formación de sindicatos y a la huelga. Así, el primer paso del

desempaque de los DHL quedaría como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Construcción de subderechos en los DHL

Derechos individuales	Derecho al empleo suficiente
	Derecho al salario digno
Derechos colectivos	Derecho a la formación de sindicatos
	Derecho a la huelga

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificados los subderechos que se trabajarán, es cuando comenzamos con el desempaque de las obligaciones a partir de dos elementos: las obligaciones generales y los elementos institucionales. Las primeras son las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los DH, que siempre se atienden en combinación con los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; mientras que las obligaciones generales especifican el tipo de actividad que el gobierno en turno ha de realizar, los elementos institucionales nos señalan las características específicas que dicha actividad cumplirá para tenerse por realizada.

Con estos tres elementos (subderechos, obligaciones generales y elementos institucionales), se desempaca un derecho en sus múltiples dimensiones. A estas últimas dimensiones se asigna algún indicador. Así, como bien señala Rosa María Rubalcava en el primer capítulo, en realidad los indicadores seleccionados no miden la expresión total del derecho, sino que sólo dan cuenta de algunas propiedades o rasgos del ejercicio del derecho.

Por ejemplo, en el décimo capítulo, Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete analizan el derecho a la alimentación, a partir de su disponibilidad por medio de algunos indicadores y dimensiones: índice de producción de alimentos, participación del sector agrícola en el PIB, importaciones de alimentos (porcentaje de importaciones de mercaderías), suministro promedio de energía alimentaria adecuada y la variabilidad per cápita de suministro alimentario.

Una segunda dimensión es la accesibilidad a los alimentos, específicamente la de tipo económico o asequibilidad, la cual se mide con los siguientes indicadores: PIB per cápita, PPP (constantes 2005 internacional), población que vive con menos de dos dólares al día e índice de nivel de precios de alimentos.

Una tercera dimensión es la calidad de los alimentos, medida con los siguientes parámetros o indicadores: suministro de grasa (g/per cápita/día), suministro de proteína animal (g/per cápita/día), instalaciones sanitarias (porcentaje de la población con acceso) y agua potable (porcentaje de la población con acceso).

Como se advierte en cada capítulo, independientemente de la opción de definición de indicadores seleccionados, en todos los casos se construyen índices por medio de la técnica de análisis de componentes principales, los cuales nos dan cuenta del grado en que la población accede a ese derecho o a los bienes que éste supone.

Más allá de la construcción específica de los indicadores, índices y del modelo estadístico aplicado, todo lo cual se detalla en cada capítulo, un aspecto llamativo es la falta de información para medir el ejercicio efectivo de los DH en los diecisiete países latinoamericanos analizados en el periodo 1990-2010.

En términos generales, varios de los problemas provenían de la existencia de indicadores pertinentes (aunque incompletos) para analizar el periodo propuesto, o todos los países que se estudiarían, por ejemplo, aspectos como la ausencia de indicadores para calcular el grado de desarrollo de algunas obligaciones y elementos institucionales específicos, en particular, la accesibilidad geográfica, la no discriminación (existencia de indicadores segmentados que permitan estudiar grupos en situación de vulnerabilidad) y, en algunos casos, la calidad específica del derecho, por ejemplo, no sólo cuántos médicos, gasto en medicinas o instrumental médico, sino cuestiones como el tiempo de espera para una cita de especialidad o una cirugía, o si las medicinas distribuidas eran de última generación.

Otro elemento institucional que prácticamente carece de indicadores es la aceptabilidad, si la población objetivo concuerda con la forma en que se cumple el derecho específico y cómo se generó ese acuerdo. Además, hay subderechos para los cuales simplemente no existe ningún indicador disponible para medir el ejercicio del derecho, como los derechos colectivos inherentes a los DHL. Esta situación opera como un llamado de atención sobre la necesidad de construir sistemas de medición que, desde el enfoque de los DH, permitan realizar un adecuado seguimiento y supervisión, así como análisis de impacto de las políticas desarrolladas. El proyecto del atlas de los DH que presenta Todd Landman en el tercer capítulo, es un ejemplo de las iniciativas emprendidas para superar las brechas de medición.

El otro desafío se relaciona con la medición de la institucionalización de los DH, lo cual veremos en el siguiente apartado.

La institucionalización de los derechos humanos

No haremos aquí una profusa reflexión en torno a lo que significa “institución”, cómo se ha analizado y cuáles son las corrientes teóricas existentes, pues se trata de un concepto que ha recibido especial atención en las ciencias sociales. Partiremos del hecho de que la institucionalización de los DH remite al proceso por medio del cual las normas de esos derechos se crean y difunden en los Estados, mediante diferentes procesos (como la legislación, la construcción de agencias específicas, el desarrollo de políticas, las sentencias judiciales, entre otros).

En esos procesos se relacionan tres instancias: reglas, organizaciones y actores. Con frecuencia se dice que una institución alude a una práctica; justamente en ésta se identifica la articulación entre las tres instancias mencionadas. La institucionalización de una institución —valga la redundancia— se mide por la interacción específica entre aquellas tres en determinada circunstancia espacio-temporal.

En particular, en materia de DH, la institucionalización se concibe a partir del fuerte proceso de legislación que inicia en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, durante la segunda mitad del siglo XX, tiene un amplio desarrollo a través de los pactos y convenciones que integran el sistema universal, así como por medio de los sistemas regionales de DH. En particular, a nosotros nos interesa el sistema interamericano de derechos humanos.

Desde esta lógica, una de las principales preguntas planteadas en la literatura es si una más profusa generación y firma de tratados supone un mayor ejercicio de los derechos. Como se mencionó en el primer apartado, no hay acuerdo sobre este punto. En cambio, el debate actual ha dado un giro muy interesante: el análisis se ha desplazado hacia el grado en el que tales tratados se cumplen, y en este volumen se estudia qué tipo de institucionalización resulta óptima para propiciar un mayor ejercicio de derechos. Ello supone complejizar la idea de institucionalización de DH, por ello aquí se habla de sistemas de protección de derechos, con diferentes características, de acuerdo con la combinación entre las tres dimensiones que lo componen: la incorporación del DIDH en el derecho local; la generación de políticas públicas que hagan efectivos los derechos, y la generación de mecanismos efectivos de justiciabilidad de los derechos.

La incorporación del DIDH en el derecho local

Para dimensionar la incorporación de las normas del DIDH en el derecho local, se generó una base de datos proveniente del análisis de las constituciones (y, en ciertos casos, de algunas leyes reglamentarias) de los diecisiete países analizados para el periodo 1990-2010.[5]

Un primer dato interesante es que, como observan Sandra Serrano y César Valderrama (duodécimo capítulo), la adhesión a tratados de DH por parte de los Estados en Latinoamérica no es generalizada, y sólo en fechas recientes casi un tercio de los países ha firmado la totalidad de los tratados de DH disponibles. De hecho,

señalan Serrano y Valderrama, los únicos seis países que han firmado todos los tratados de DH disponibles han sido Argentina (2008), Bolivia (2009), Honduras (2011), México (2007), Nicaragua (2010) y Paraguay (2008). El mejor desempeño en la firma de tratados de DH en general fue México, que desde 2007 ha signado todos los tratados de DH disponibles.

Por su parte, Karina Ansolabehere y Ruth Navarrete (décimo capítulo) observan que, pese al reconocimiento generalizado que cabría esperar del derecho a la alimentación, lo cierto es que hay una escasa constitucionalización de éste. Sólo Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú han incorporado textualmente el derecho a la alimentación con alcance universal, en tanto que Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela lo refieren, si bien su alcance es limitado y sólo se centra en la protección de algunos grupos vulnerables.

Otra laguna considerable que subrayan Vázquez, Coutiño y Navarrete (undécimo capítulo) es la casi inexistencia de mecanismos de protección de ciertos componentes de los derechos laborales, como el seguro de desempleo, seguro que sólo existe en cuatro de los diecisiete países analizados: Honduras,^[6] Argentina, Perú y Uruguay. En sintonía con lo anterior, puede suceder que, pese a existir la regulación del derecho correspondiente, como en los derechos a la libertad sindical y de huelga, lejos de presentar un avance en la protección del derecho, la legislación genere lógicas burocráticas que más bien lo entorpezcan.

Mecanismos de justiciabilidad de los derechos humanos

La justiciabilidad de los DH es la segunda dimensión del sistema de protección de derechos. Íntimamente vinculada con la literatura que considera a los tribunales (nacionales e internacionales) un escenario relevante para proteger los derechos (Abramovich y Courtis, 2009; Pauttassi y Abramovich, 2006; Kapizewsky *et al.*, 2014), se consideró la factibilidad de alcanzar los tribunales como un mecanismo clave del sistema de protección.

Para hablar de esta dimensión, se tomaron en cuenta indicadores que van desde la aceptación de la jurisdicción de las cortes internacionales, hasta el reconocimiento de jurisdicciones indígenas.[7] Sin embargo, no puede soslayarse la carencia de una base de datos sobre sentencias judiciales sobre los derechos estudiados. Considerar no sólo la posibilidad de judicializar los derechos, sino también las respuestas judiciales a aquéllos es un elemento central para ampliar el conocimiento existente acerca del sistema de protección de derechos.

Si bien la mayor parte de los capítulos que examinan la institucionalización de los DH desde una lógica cuantitativa utilizan algunos de estos indicadores, se dio libertad a los autores para utilizar o construir los que consideraran necesarios para el análisis de los derechos específicos. Así, por ejemplo, Vázquez, Coutiño y Navarrete, además de analizar los tratados internacionales provenientes de los sistemas universal y regional, construyeron otro indicador para mirar la ratificación de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En ese mismo sentido, autores como Georgina Flores-Ivich y Rodrigo Salazar-Elena (séptimo capítulo) utilizan algún indicador de independencia del Poder Judicial y, por