

INTRODUCCIÓN



El tema que hoy les ocupa, “Estadísticas, desarrollo y derechos humanos”, no es ni más ni menos que la búsqueda de una ciencia de la dignidad humana. Se trata de un empeño de primera importancia. Cuando el objetivo guarda relación con el sufrimiento humano y la causa son los derechos humanos, no basta con la retórica para acometer la tarea. Lo que se necesitan son metodologías sólidas, técnicas cuidadosas y mecanismos eficaces para llevar adelante ese empeño.

Mary Robinson¹

En los últimos años no ha dejado de aumentar la demanda, desde distintos colectivos, incluidos activistas de derechos humanos y planificadores de políticas de derechos humanos a nivel nacional e internacional, de que se elaboren indicadores que puedan utilizarse en las evaluaciones de derechos humanos y sirvan para impulsar la aplicación y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. La presente publicación pretende satisfacer parte de esa demanda mediante la elaboración de un recurso de referencia dotado de instrumentos operacionales, incluido un método para determinar indicadores cuantitativos y cualitativos, junto con la metodología correspondiente, con el fin de promover la objetividad y la exhaustividad de las evaluaciones de derechos humanos.

A escala general, la pretensión de medir los derechos humanos está inspirada en la idea, bien resumida por el eminente pensador y especialista en desarrollo J.K. Galbraith, de que *“lo que no se mide suele pasar desapercibido”*. A otro nivel y en un contexto diferente, podríamos ir más allá y sugerir que *“lo que se mide se hace”*². La base de esta manera de pensar es el reconocimiento de que, para gestionar un proceso de cambio orientado a atender ciertos objetivos deseables desde el punto

de vista social, es necesario articular metas coherentes con esos objetivos, movilizar los medios necesarios y encontrar los instrumentos y mecanismos que traducen esos medios en los resultados buscados. En otras palabras, se necesita información apropiada, por ejemplo en forma de estadísticas, indicadores o incluso índices, para poder realizar un análisis de la situación, informar las políticas públicas, hacer un seguimiento de los avances realizados y medir el desempeño y los efectos generales.

El uso de indicadores puede ayudar a que las comunicaciones sean más concretas y eficaces. La compilación de indicadores ayuda a registrar la información de manera eficiente, lo que a su vez hace más fácil seguir y vigilar los resultados y los efectos. Unos indicadores bien articulados pueden lograr que el público entienda mejor las limitaciones y las soluciones normativas de compromiso, y ayudar a conseguir un consenso más amplio en relación con las prioridades sociales. Aun más importante: cuando se utilizan debidamente, la información y la estadística son poderosos instrumentos que permiten generar una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la búsqueda de un progreso valorado socialmente.

1. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997–2002) en su discurso ante la Conferencia de la Asociación Internacional de Estadísticas Oficiales sobre el tema “Estadística, desarrollo y derechos humanos”, Montreux, Suiza, septiembre de 2000.
2. Douglas Daft, Director General de Coca-Cola, citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*, págs. 126 y 127.

En todas estas aplicaciones, es necesario configurar y adaptar los indicadores a los requisitos de los objetivos concretos que se pretende conseguir con ellos, con el fin de aprovechar el potencial que encierran. Para aprovechar al máximo la utilidad de

un indicador, este debe ser sólido desde el punto de vista conceptual y estar validado empíricamente, debe apoyarse en una metodología firme de acopio y tratamiento de la información, y debe ser pertinente para el contexto en el que se está utilizando.

¿POR QUÉ HACEN FALTA INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS?

La demanda y el uso de indicadores en el ámbito de los derechos humanos forman parte de un proceso más amplio y sistemático de aplicación, vigilancia y realización de los derechos. Junto con los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos, estudios de referencia y enfoques basados en derechos respecto del desarrollo y la buena gobernanza, la labor de supervisión de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de las instituciones regionales y nacionales de derechos humanos, los indicadores son un instrumento concreto y práctico para promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación. Está reconocido que hay que abandonar el uso de estadísticas generales para avanzar hacia la definición de indicadores específicos para el ámbito de los derechos humanos. Las estadísticas generales suelen ser indirectas y carecen de claridad en su aplicación, mientras que los indicadores concretos están integrados en el pertinente marco normativo de los derechos humanos y pueden ser aplicados e interpretados con mayor facilidad por sus usuarios potenciales.

La idea de utilizar indicadores en el ámbito de los derechos humanos no es ni nueva ni desconocida para los derechos humanos internacionales; algunos tratados aluden explícitamente a la información estadística (cap. I, secc. E). Los indicadores se consi-

deran un medio útil para articular y hacer avanzar las demandas ante los garantes de derechos y para formular políticas y programas públicos que faciliten la realización efectiva de los derechos humanos. En la labor de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, por ejemplo, el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados partes a poner a disposición de esos órganos información precisa y pertinente, así como de evaluar los progresos realizados en el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que derivan de los tratados. A nivel nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos (cap. V) e incluso los tribunales (véase el cuadro 1) reclaman desde hace tiempo que se utilicen indicadores en el diagnóstico de los derechos humanos. Por encima de todo, el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos por sus poblaciones.

Las normas y los principios de derechos humanos como narración descriptiva y basada en valores, básicamente anclada en el lenguaje legalista de los tratados, no siempre se prestan directamente a la formulación y la aplicación de políticas. Es preciso traducirlos en un mensaje más tangible y operativo. Ciertamente los promotores de los derechos humanos han de contar con un enfoque, una metodolo-

gía e instrumentos específicos que garanticen una mejor comunicación con un conjunto más amplio de interesados directos, que pueden haber tenido o no una formación estructurada en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, es importante garantizar que el mensaje así creado soporte un escrutinio riguroso por parte de la comunidad de derechos humanos, así como de los que se encuentran al otro lado del debate, que pueden tener un papel más importante o estar más directamente implicados en la realización de los derechos humanos (por ejemplo, los encargados de formular políticas). Esa distancia entre la teoría y la práctica es la que se pretende salvar parcialmente mediante la definición de indicadores apropiados para los derechos humanos.

Además, el ejercicio de identificar y utilizar indicadores apropiados, tanto cuantitativos como cualitativos, también contribuye a aclarar el contenido de las normas y los reglamentos de derechos humanos. Mientras que la interpretación de las normas de derechos humanos (por ejemplo, por los órganos creados en virtud de tratados o por los tribunales) supone un paso independiente en el proceso de vigilancia, el uso de indicadores ayuda a conseguir que la fase interpretativa esté bien informada. A su vez, ello podría facilitar la aplicación y el logro de los objetivos asociados a la realización de los derechos humanos.

Recuadro 1

Uso de indicadores estadísticos en cortes y tribunales

Los tribunales y las cortes nacionales e internacionales han utilizado datos estadísticos en la evaluación de potenciales violaciones de normas internacionales y nacionales de derechos humanos. El análisis de la "discriminación sistemática" presentado por la Corte Suprema del Canadá hacía hincapié en el papel de las estadísticas en el establecimiento de la prueba de discriminación. En el caso *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.* de 1987, la Corte Suprema utilizó estadísticas nacionales de empleo sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral (porcentaje de puestos ejecutivos y otros puestos ocupados por mujeres) en la evaluación de posibles prácticas discriminatorias en la National Railway Company.

En 2004, la Corte Constitucional de Colombia ordenó al Gobierno que presentase información detallada sobre los derechos de los desplazados internos y sobre las políticas que les afectan. La Corte verificó que el Gobierno no había proporcionado suficientes recursos ni había generado la capacidad institucional requerida para defender los derechos de esas personas, y pidió que se definiesen indicadores cuantificables y comparables y se utilizaran para garantizar una cultura de rendición de cuentas. En particular, los indicadores ayudarían a:

- Evaluar la eficacia de las políticas gubernamentales, en particular las repercusiones de sus medidas correctivas;
- Medir el disfrute de derechos en todas las fases del desplazamiento, específicamente por parte de niños, mujeres, personas con discapacidades y personas indígenas, y
- Centrarse en la información más indispensable y limitarse a ella, habida cuenta de las repercusiones en los recursos.

El resultado fue que el Gobierno de Colombia puso en marcha un mecanismo de evaluación con indicadores para medir los progresos en la realización efectiva de los derechos de los desplazados internos, incluidos sus derechos a la alimentación, la salud, la educación, y la libertad y la seguridad.

Fuentes: M. Potvin, "The role of statistics on ethnic origin and 'race' in Canadian antidiscrimination policy", *International Social Science Journal*, vol. 57, N° 183 (marzo de 2005), págs. 27 a 42; J. Rothring y M. Romero, "Measuring the enjoyment of rights in Colombia", *Forced Migration Review*, N° 30 (abril de 2008), págs. 64 y 65; y M.J. Cepeda Espinosa, "How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?", *Forced Migration Review*, edición especial (diciembre de 2006), págs. 21 a 23.

Hay varias razones de peso para utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos que coadyuven en la vigilancia de los derechos humanos, pero es importante tener presente que un indicador no es más que un instrumento. Cuando está debidamente ideado y poblado con datos de calidad, resulta útil en la medida en que añade valor a las evaluaciones de derechos humanos. Puede hacer que el ejercicio sea más objetivo y transparente y proporcionar una metodología concreta de seguimiento.

Aunque es un instrumento para apoyar evaluaciones cualitativas o descriptivas, judiciales o cuasi judiciales y otras evaluaciones amplias, no las sustituye; los usuarios deben ser bien conscientes de sus limitaciones. “Muchos convienen con Lord Kelvin, el físico del siglo XIX que dio su nombre a la unidad de temperatura absoluta: consideraba que medir algo proporciona nuevos conocimientos. Efectivamente lo hace, en las ciencias físicas; pero en lo que se refiere a los seres humanos, más datos en ocasiones equivalen a menos verdad”³. Esto puede ser especialmente cierto en lo que se refiere a los derechos humanos, ámbito en el que los usuarios y

productores de los datos deben estar muy concienciados de los peligros y los abusos potenciales de las estadísticas. Existen numerosos ejemplos del uso de datos sobre distintos grupos de población para apoyar actos de genocidio y otras violaciones de los derechos humanos (cap. III, recuadro 9).

Habida cuenta de esos riesgos, ¿deberían los interesados directos en el campo de los derechos humanos alejarse de las estadísticas y el acopio de datos? La *Guía* afirma, por el contrario, que lo que exigen esos riesgos es una participación más decidida de los interesados directos en la medición y la documentación de los derechos. Por otro lado, ya se está utilizando información estadística en los sistemas de presentación de informes y vigilancia de los derechos humanos, a escala internacional, regional y nacional. La presente *Guía* aborda el vínculo entre los derechos humanos y las estadísticas y propone un conjunto de instrumentos para mejorar los sistemas estadísticos nacionales y garantizar una implementación y vigilancia más sistemáticas de los derechos humanos.

¿A QUIÉN SE DIRIGE LA PRESENTE GUÍA?

El objetivo de esta *Guía* es reunir material relativo al aspecto conceptual, metodológico y empírico del enfoque en el que se basa la identificación de indicadores sensibles al contexto para promover y vigilar la aplicación de los derechos humanos. La *Guía* ofrece elementos de un marco para aumentar la capacidad de los sistemas de vigilancia de los derechos humanos y facilitar el uso de instrumentos apropiados en la formulación de políticas, su aplicación y su vigilancia (fig. 1).

La *Guía* pretende llegar a todos aquellos que comparten el compromiso de promover los derechos humanos y los que tienen el mandato, directo o indirecto, de abordar las cuestiones de derechos humanos en su labor cotidiana.

La publicación se centra en los interesados directos que participan en la identificación, el acopio y el uso de indicadores para promover y vigilar la implementación de los derechos humanos a escala nacional. Está dirigida a instituciones nacionales de derechos

3. “International rankings: Wrong numbers – Global league tables are interesting, but not always reliable”, *Economist*, 6 de enero de 2011.

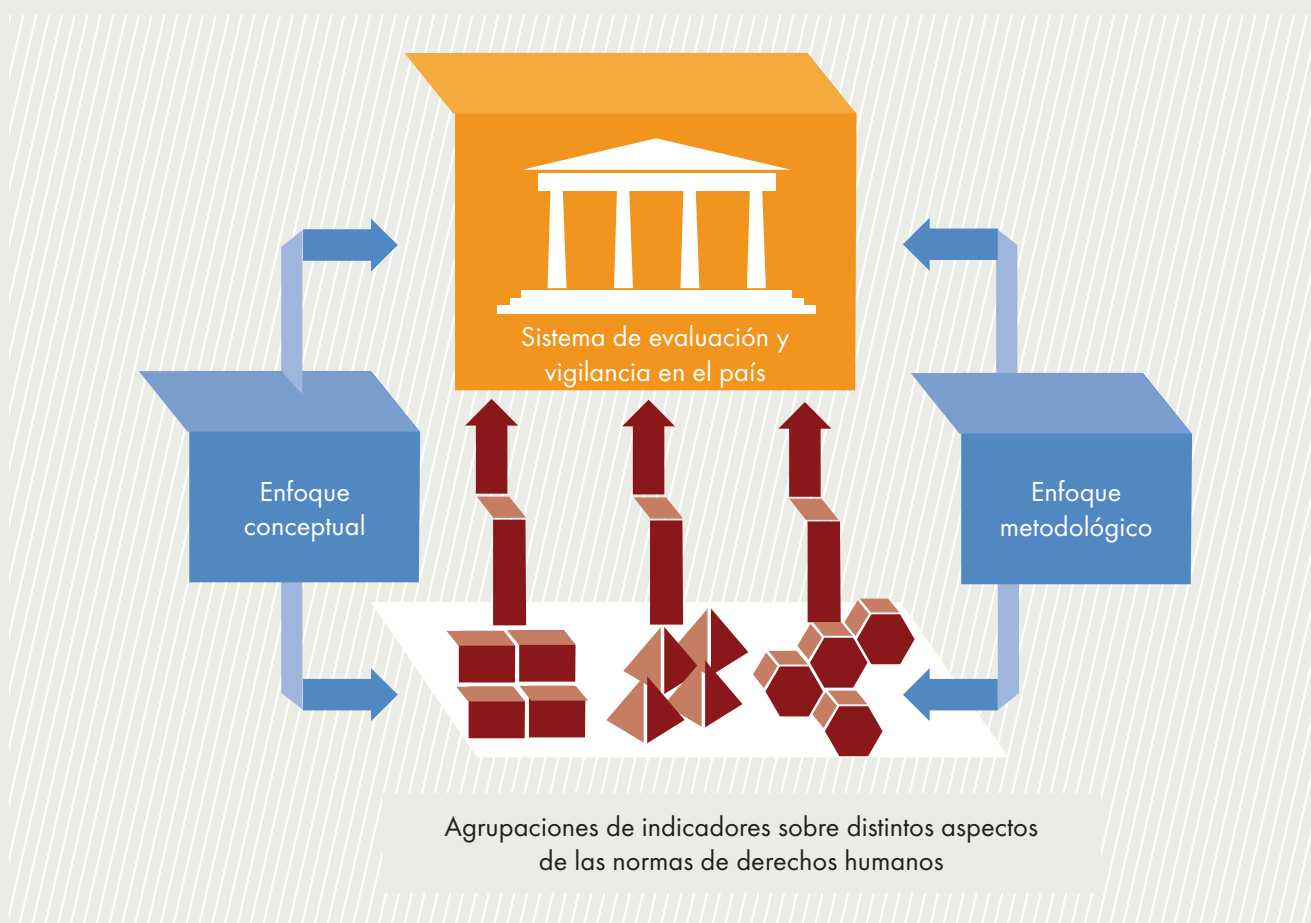
INTRODUCCIÓN >> ¿A quién se dirige la presente Guía?

humanos, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas en general y los órganos creados en virtud de tratados en particular, los organismos públicos responsables de presentar informes sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos y los responsables de la formulación de políticas en los distintos ministerios, organismos públicos en distintos niveles de gobernanza, organismos estadísticos, especialistas en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y organismos

internacionales con el mandato de promover la realización de los derechos humanos.

Por todo ello, sin comprometer los aspectos que caracterizan a los derechos humanos, la publicación presenta el material de manera asequible y concisa para llegar a todos los usuarios potenciales que no están familiarizados con los derechos humanos y sus diversos mecanismos nacionales e internacionales.

Fig. 1 Instrumentos prácticos para medir e implementar los derechos humanos



ANTECEDENTES DE LA GUÍA

Los trabajos en materia de indicadores en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se iniciaron en respuesta a una solicitud de la reunión entre comités de los órganos creados en virtud de tratados. En la reunión se solicitó asistencia en el análisis y el uso de la información estadística contenida en los informes presentados por los Estados partes, para poder evaluar el grado de cumplimiento de los tratados de derechos humanos que han ratificado. En respuesta a la solicitud, el ACNUDH realizó un amplio estudio de la literatura y de las prácticas predominantes entre la sociedad civil y las organizaciones internacionales en cuanto al uso de información cuantitativa para vigilar los derechos humanos⁴. Ello se vio seguido por la elaboración de un marco conceptual y metodológico para definir indicadores de derechos humanos viables desde el punto de vista operacional, en consulta con un grupo de expertos. Ese marco fue presentado a la reunión entre comités de junio de 2006 y fue revisado en junio de 2008, cuando la reunión pidió que se elaborasen material de recursos e instrumentos para contribuir a difundirlo y llevarlo a la práctica y para impulsar una participación más intensa en esta labor de los interesados directos de derechos humanos a nivel nacional⁵.

Se elaboraron listas de indicadores ilustrativos para varios derechos humanos, tanto derechos civiles

y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. A continuación esos indicadores se sometieron a un proceso de validación que entrañó, en primer lugar, debates con un grupo de expertos internacionales, incluidos expertos de órganos creados en virtud de tratados, relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos, académicos y expertos de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Después se celebraron conversaciones con interesados directos nacionales, entre ellos instituciones de derechos humanos, planificadores de políticas y organismos responsables de presentar informes sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos, organismos estadísticos y representantes de la sociedad civil. Esas conversaciones, que permitieron obtener información sobre los trabajos realizados, adoptaron la forma de talleres regionales y nacionales en varios países de Asia, África y América Latina. También se celebraron consultas en Europa y América del Norte⁶. Los comentarios recibidos contribuyeron a definir mejor el enfoque y hacerlo más práctico y pertinente para la labor de derechos humanos a nivel nacional. Las consultas también proporcionaron una plataforma para que los interesados directos fueran más conscientes del uso potencial de la información estadística disponible en las evaluaciones de derechos humanos (cap. II, recuadro 8). Como actividad complementaria, varias organizaciones y países de distintas regiones y en distintos niveles de progreso

4. R. Malhotra y N. Fasel, "Quantitative human rights indicators: A survey of major initiatives", documento presentado en el Nordic Network Seminar in Human Rights Research, Åbo (Finlandia), 10 a 13 de marzo de 2005. Disponible en www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/indicators/index.htm (consultado el 30 de marzo de 2012). Aunque los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos son pertinentes para la labor de los órganos creados en virtud de tratados, se ha hecho hincapié en los indicadores y las estadísticas cuantitativos, habida cuenta de la solicitud específica de la reunión entre comités de los órganos de tratados de derechos humanos.
5. En su reunión de junio de 2006, la reunión entre comités acogió favorablemente el documento de antecedentes en el que se exponía un enfoque del uso de información estadística en la labor de los órganos creados en virtud de tratados y pidió a la Secretaría que realizase una validación de los indicadores a dos años, inclusive realizando ensayos en las comunidades correspondientes, y que se elaborasen otras listas de indicadores, en colaboración con entidades de las Naciones Unidas cuando correspondiera. Los documentos HRI/MC/2006/7 y HRI/MC/2008/3 son el telón de fondo de la presente *Guía*.
6. Pueden consultarse más detalles sobre este proceso en el documento HRI/MC/2008/3. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa destacó también la pertinencia del marco en "Serious implementation of human rights standards requires that benchmarking indicators are defined", 17 de agosto de 2009. Puede consultarse en www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090817_en.asp.

social, político y económico emprendieron trabajos sobre la elaboración y el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos, basándose en el enfoque adoptado por el ACNUDH. Algunas de esas iniciativas se destacan en la *Guía*.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales y el Comité de Derechos Humanos, que revisaron sus directrices respectivas para la presentación de informes por los Estados partes, exigen a estos que desglosen las estadísticas y los indicadores correspondientes a los derechos de ambos Pactos teniendo en cuenta el marco y la lista de indicadores ilustrativos expuestos en esta *Guía*⁷.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

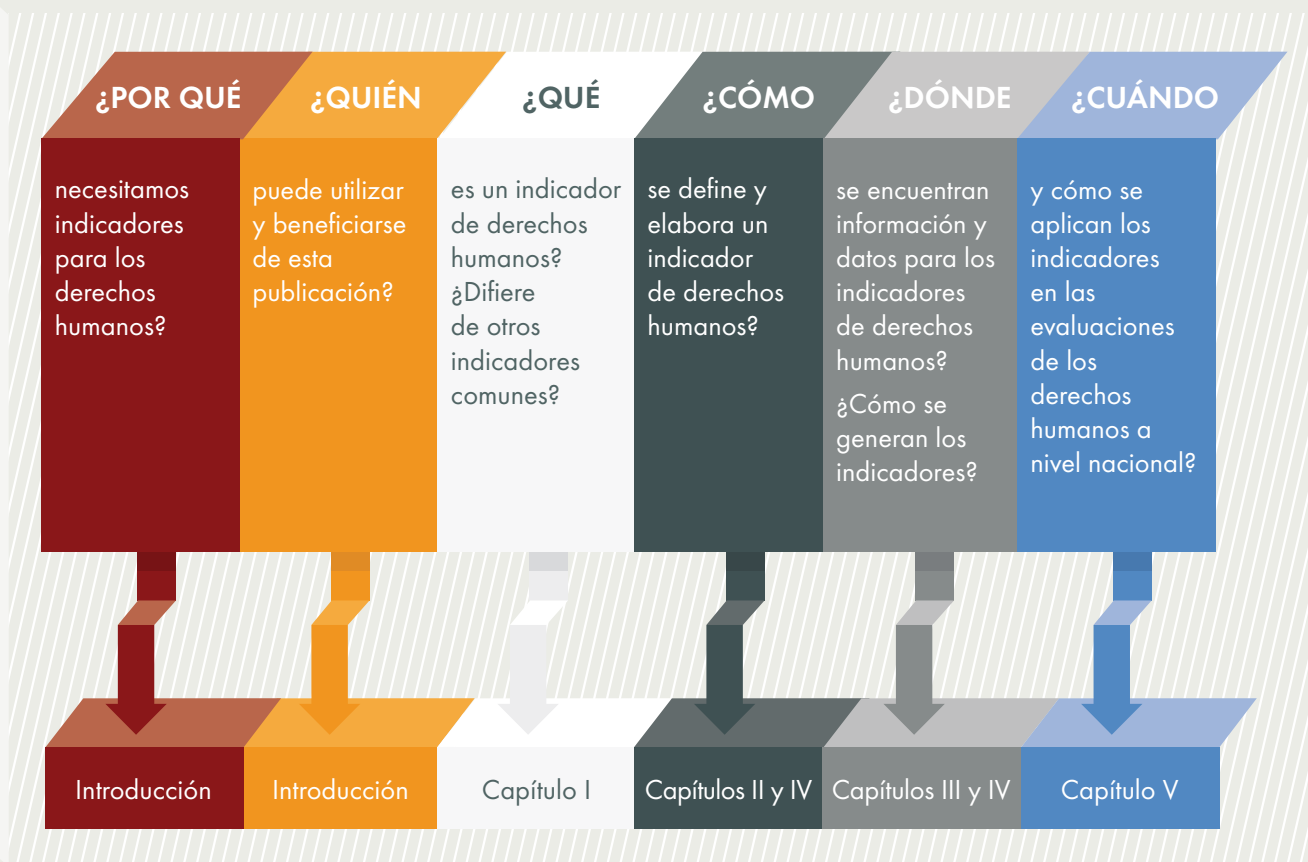
La publicación contiene cinco capítulos. En el capítulo I se define la noción de indicadores de derechos humanos; se presentan los diversos usos del término “indicador” y sus distintas categorías que suelen encontrarse en las publicaciones sobre evaluaciones de los derechos humanos. En el capítulo II se esboza el enfoque conceptual adoptado para definir indicadores en relación con distintas normas de derechos humanos y normas transversales. Al tiempo que destaca los rasgos más notables del enfoque, el capítulo demuestra su flexibilidad para determinar indicadores útiles para cada contexto sobre las normas universales de derechos humanos. En el capítulo III se expone el marco metodológico para generar la información sobre los indicadores definidos. Se describen las ventajas y las desventajas de diversos mecanismos de generación de datos y se muestra cómo podría utilizarse un enfoque ecléctico pero objetivo para construir un sistema de indicadores sobre el estado de aplicación de los derechos humanos y su disfrute a escala nacional.

Utilizando este enfoque, el capítulo IV presenta el análisis que se utilizó para la selección de indicadores concretos y la preparación de cuadros de indica-

dores ilustrativos para distintos derechos humanos. El anexo I, en el que se presentan metadatos sobre algunos de los indicadores ilustrativos, forma parte integral de este capítulo. Los metadatos ayudan a aclarar aspectos metodológicos (y algunos conceptuales) en la aplicación de los indicadores a los diagnósticos nacionales de derechos humanos. En el último capítulo se esbozan los elementos de un posible enfoque para establecer un sistema de vigilancia nacional de los derechos humanos. Se debate el uso potencial del enfoque y los indicadores determinados, por ejemplo, en el seguimiento de las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados y el fortalecimiento de procesos críticos de desarrollo como la preparación de presupuestos y la vigilancia del desempeño de los programas desde una perspectiva de derechos humanos. En el capítulo también se examina un proceso para identificar a distintos interesados directos y hacerlos participar en el establecimiento de una alianza local para promover la realización efectiva de los derechos humanos. También se incluye un glosario en la *Guía*. En la figura II se resume la estructura de la *Guía*.

7. Véase E/C.12/2008/2 y CCPR/C/2009/1.

Fig. II Estructura de la Guía



UTILIZACIÓN DE LA GUÍA

La estructura básica de la *Guía* se orienta hacia el apoyo de una traducción sistemática y completa de las normas universales de derechos humanos en indicadores que sean pertinentes en cada contexto. Este enfoque favorece el uso de información objetiva que esté fácilmente disponible o pueda acopiarse para monitorear la implementación de los derechos humanos a nivel nacional. Para ello, el lector debe:

- Comprender el enfoque conceptual para identificar los indicadores, tras lograr una comprensión preliminar del marco normativo en materia de derechos humanos;
- Explorar los distintos métodos de generación de datos para poblar los indicadores seleccionados, y
- Aplicar e interpretar las cifras que acompañan a un indicador para evaluar el estado de los derechos humanos.

Cada uno de esos pasos se trata en un capítulo o sección diferente, secuenciados de manera que se produzca una acumulación gradual de conceptos y métodos para utilizarlos en la ejecución de esos casos (fig. II). Aunque los capítulos están relacionados entre sí, cada uno es lo bastante independiente como para poder leerse de manera aislada. En cualquier caso, resulta útil dar una lectura rápida del capítulo II antes de examinar el resto del material contenido en la *Guía*.

Para las personas familiarizadas con los derechos humanos y con estadísticas e indicadores de uso común en las evaluaciones del desarrollo y la gobernanza, quizá sea útil comenzar con los cuadros de indicadores ilustrativos que se presentan en el capítulo IV. Los cuadros abarcan una selección de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a los que frecuentemente se alude en diversos tratados de derechos humanos. Aunque relacionan los conceptos con la aplicación, esos cuadros presentan indicadores que pueden evaluarse en relación con su pertinencia para determinado país. La información que se presenta

en los metadatos de indicadores ilustrativos (anexo I) sobre aspectos operacionales del uso de los indicadores identificados forma parte integral del conjunto general de instrumentos y facilita la interpretación de esos indicadores.

Para los que deseen utilizar el marco adoptado para definir indicadores sobre determinadas cuestiones pertinentes para los derechos humanos, se ha incluido un ejemplo formado por un cuadro de indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer. Con ayuda de este cuadro, la *Guía* muestra cómo podría aplicarse el enfoque a cuestiones transversales y temáticas desde una perspectiva de derechos humanos.

Aunque en la publicación se presentan varios indicadores potenciales para los derechos humanos, se pretende que el material tenga carácter dinámico. Forma parte integral de un sitio en la web mantenido por el ACNUDH en el que se presentan cuadros, hojas de metadatos y otros documentos pertinentes que se revisan y actualizan periódicamente⁸.

8. www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx (consultado el 30 de marzo de 2012).

