

DERECHOS HUMANOS E INDICADORES: RACIONALIDAD Y ALGUNAS CONSIDERACIONES



En definitiva ¿dónde empiezan los derechos humanos universales? Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros; en lugares tan próximos y tan pequeños que no aparecen en los mapas. Pero esos son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en que vive; la escuela o la universidad en que estudia; la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja. Esos son los lugares en los que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares tampoco significan nada en ninguna otra parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se harán progresos en el resto del mundo.

Eleanor Roosevelt¹

Los derechos humanos son el lenguaje de las necesidades humanas básicas, de acuerdo con la noción de dignidad e igualdad de la persona humana. Contribuyen a articular las necesidades y la respuesta de aquellos que tienen que satisfacerlas. Se trata de un lenguaje universal de

la humanidad al que puede contribuir un uso creativo de instrumentos como los indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos, con el fortalecimiento de su comprensión y su aplicación. En el desarrollo de esta faceta de los derechos humanos, el capítulo aborda lo siguiente:

OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

1

¿Qué son los derechos humanos, sus rasgos característicos, las obligaciones y el marco normativo internacional?

2

¿Cuáles son los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas?

3

¿Qué son los indicadores de derechos humanos (cuantitativos/cualitativos, basados en hechos y en juicios, indicadores de desempeño y de cumplimiento) y los valores de referencia?

4

Problemas comunes y algunas interpretaciones erróneas en la utilización de indicadores

5

Uso de indicadores en el marco jurídico internacional

1. Presidenta del comité creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la presentación de "En nuestras manos" (*IN YOUR HANDS: A Guide for Community Action for the Tenth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*), Naciones Unidas, Nueva York, 27 de marzo de 1958.

A. ¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana². Los derechos humanos son inherentes a la persona y están fundados en el respeto a la dignidad y el valor de cada ser humano. Emanan de valores humanos apreciados y comunes a todas las culturas y civilizaciones. Los derechos humanos han quedado consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y están codificados en una serie de tratados internacionales ratificados por los Estados y otros instrumentos adoptados después de la segunda guerra mundial. Existen también instrumentos de derechos humanos de ámbito regional, y la mayoría de los Estados han adoptado constituciones y otras leyes que protegen formalmente los derechos y libertades humanos básicos. Mientras que los tratados internacionales y el derecho consuetudinario, junto con la práctica interpretativa de los órganos creados en virtud de tratados, forman el esqueleto de la legislación internacional de derechos humanos, existen otros instrumentos sin fuerza jurídica obligatoria como declaraciones, directrices y principios adoptados en el nivel internacional que contribuyen a su comprensión, aplicación y desarrollo.

1 **Características de los derechos humanos**

Los derechos humanos son *universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles*. Tomadas en conjunto, esas características, brevemente esbozadas en la figura III, garantizan que todos los derechos humanos deban hacerse efectivos, sean derechos civiles y políticos (por

ejemplo, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a no ser torturado o detenido arbitrariamente), derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, los derechos a la alimentación, la seguridad social y la educación) o los derechos colectivos (por ejemplo, el derecho al desarrollo, los derechos de los pueblos indígenas), para todas las personas y en todo momento, salvo en situaciones específicas de derogación y con las debidas garantías procesales. El grado de disfrute de un derecho depende de la realización de otros derechos. Por ejemplo, los derechos de voto y de participación en los asuntos públicos pueden tener muy poca importancia para una persona que no tiene nada que comer. Por otro lado, su disfrute significativo depende, por ejemplo, de la realización del derecho a la educación. Del mismo modo, la mejora en el ejercicio de cualquiera de los derechos humanos no puede redundar en menoscabo de ninguno de los demás. Esto significa, por ejemplo, que la realización de los derechos civiles es tan importante como la realización de los derechos económicos.

2 **Obligaciones en materia de derechos humanos**

La característica básica de los derechos humanos es la identificación de los titulares de derechos que, en virtud de su condición de seres humanos, tienen derecho a ciertas cosas, y los garantes de esos derechos, que están legalmente obligados a *respetar, proteger y hacer efectivos*³ los derechos de esas personas (recuadro 2). Al invocar derechos, es importante no solo definir los elementos que se consideran derechos, sino también especificar los agentes que tienen

2. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.XIV.10), pág. 1.

3. En la literatura de derechos humanos, se alude a estos en las Directrices de Maastricht, que definen el alcance de las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, pero son igualmente pertinentes para los derechos civiles y políticos. Véase Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht (Países Bajos), 22 a 26 de enero de 1997).

I. >> **Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones**
>> ¿Qué son los derechos humanos?

la obligación de hacer lo necesario para lograr su disfrute⁴. Así, existen derechos individuales y colectivos y las consiguientes obligaciones, primordialmente para los Estados, a título individual y colectivo. La legislación de derechos humanos obliga al Estado y a otros garantes de derechos a no vulnerar o poner en peligro las libertades fundamentales y los derechos de las personas y adoptar las medidas necesarias para que se realicen.

En la legislación internacional de derechos humanos se distingue entre las obligaciones *inmediatas* de un

Estado y las que pueden cumplirse *progresivamente* si los recursos no son suficientes. Por ejemplo, la obligación de no discriminar entre distintos grupos de población en la realización de los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, es una obligación inmediata. Del mismo modo, la obligación legal del Estado de *respetar* (por ejemplo la libertad de expresión al no emplear la fuerza de manera innecesaria o desproporcionada contra manifestantes) y *proteger* (por ejemplo, el derecho al trabajo o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias velando por que los empleadores privados

Fig. III Características de los derechos humanos



4. Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999), págs. 227 a 248.

I. >> **Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones**
>> ¿Qué son los derechos humanos?

cumplan las normas laborales fundamentales) se consideran básicamente obligaciones inmediatas. En la mayoría de los casos, los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales entrañan obligaciones inmediatas así como aspectos de realización progresiva. Las obligaciones inmediatas, especialmente en relación con los derechos civiles y políticos, han sido tradicionalmente mejor conocidas y aplicadas, principalmente por conducto de procesos judiciales.

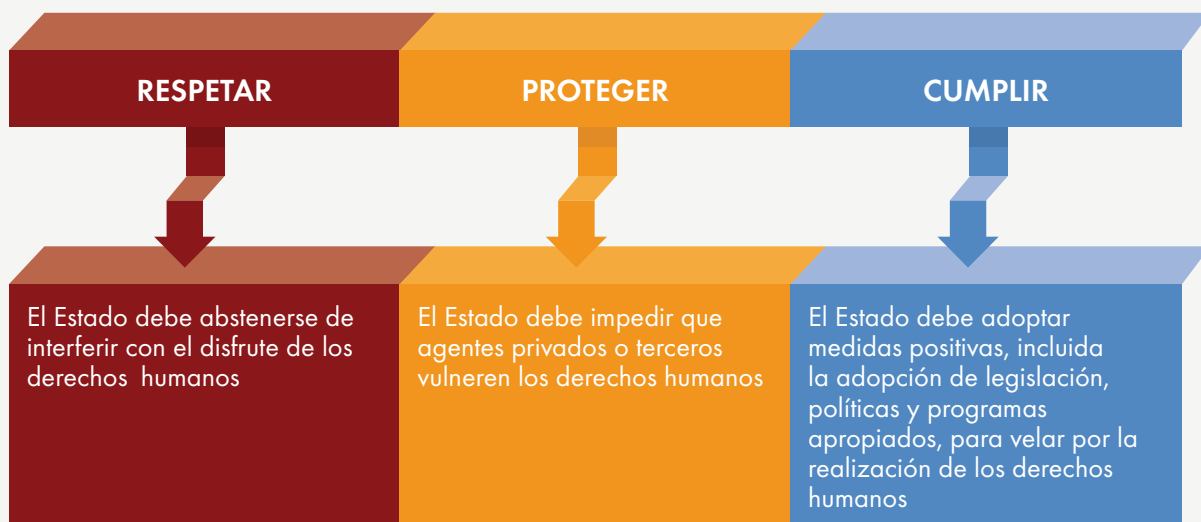
También existen obligaciones legales de carácter más positivo que los Estados deben cumplir, como la adopción de medidas legislativas, judiciales y administrativas indispensables para la realización de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Guarda relación con la obligación de *hacer cumplir* los derechos humanos, que incluye las obligaciones de promover (por ejemplo, creando un marco institucional y normativo que apoye el disfrute de los derechos) y proveer (por ejemplo, asignando una cantidad apropiada de recursos públicos). En este caso la demanda del titular del derecho guarda relación con el cumplimiento de los compromisos del titular de las obligaciones para aplicar determinadas

políticas encaminadas a lograr un conjunto de resultados deseados que pueden relacionarse con la realización de los derechos humanos. A menudo se considera que esas obligaciones son menos susceptibles de ser sometidas al proceso judicial, pero algunos casos recientes muestran que también pueden serlo. Además, la obligación de cumplir se refiere tanto a los derechos económicos, sociales y culturales como a los derechos civiles y políticos (por ejemplo, asistencia jurídica para los acusados sin recursos).

Incluso cuando la plena realización de derechos como el derecho a la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, tiene probabilidades de conseguirse solo de forma progresiva, los Estados tienen la obligación inmediata de satisfacer un “nivel mínimo esencial” de esos derechos y de adoptar medidas deliberadas, concretas y específicas para lograr su plena realización. Además, los Estados tienen el deber de demostrar que todos sus recursos disponibles, inclusive mediante solicitudes de asistencia internacional si procede, se están utilizando para atender los derechos económicos,

Recuadro 2

Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos



I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> ¿Qué son los derechos humanos?

sociales y culturales⁵. Por otro lado, cualquier medida retroactiva deliberada también exige la máxima consideración y debe estar plenamente justificada mediante una referencia a la totalidad de los derechos garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del uso pleno del máximo de recursos disponibles.

Las obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir también contienen elementos de la *obligación de conducta* y la *obligación de resultado*. La obligación de conducta exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de cierto derecho. Respecto del derecho a la salud, por ejemplo, podría entrañar la adopción y aplicación de un plan de acción para reducir la mortalidad. La obligación de resultado exige a los Estados que logren metas específicas para satisfacer una norma sustantiva, como una reducción real de la mortalidad materna, que pueda medirse con un indicador estadístico como la tasa de mortalidad materna⁶. Otro tipo de obligación que también requiere la elaboración de indicadores es la obligación de vigilar e informar sobre los progresos realizados hacia el logro de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, obligación inmediata que se destaca particularmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y en el contexto de los derechos de las personas con discapacidad.

3 Normas o principios transversales de derechos humanos

El marco normativo internacional de derechos humanos, que incluye los tratados internacionales de derechos humanos y las observaciones

generales y recomendaciones adoptadas por los órganos que vigilan su aplicación (véase la secc. B), abarca normas o principios transversales como *la no discriminación y la igualdad, la participación, el acceso a reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la buena gobernanza*. Se espera de esas normas transversales que orienten al Estado y a otros garantes de derechos en su aplicación de los derechos humanos. Por ejemplo, asegurar el derecho a la salud requiere prácticas no discriminatorias por parte de los proveedores de servicios de salud, acceso a información sobre los principales problemas sanitarios, acceso a reparación y garantías procesales en caso de negligencia o malos tratos por parte del personal sanitario, y participación en decisiones políticas relacionadas con el derecho a la salud en los niveles tanto comunitario como nacional⁷. La rendición de cuentas y el estado de derecho guardan estrecha relación con la noción del acceso a reparación, que es un elemento crítico en el marco de derechos humanos. En caso de violación o denegación de derechos, el enfoque de derechos humanos hace hincapié en la necesidad de contar con medios apropiados para solicitar y apoyar una reparación, inclusive invocando el derecho a reparación y a garantías procesales, y el derecho a la información.

La no discriminación se encuentra en el núcleo de toda la labor de derechos humanos. Es una norma transversal de derechos humanos que se invoca en todos los tratados internacionales de derechos humanos y constituye el tema central de varios convenios internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El principio se aplica a todas las personas en relación con todos los derechos humanos y

5. Comité de Derechos Humanos, observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto).
6. Observación general N° 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Directrices de Maastricht.
7. La igualdad y la no discriminación, la participación, la rendición de cuentas y el Estado de derecho se enumeran también en "The human rights based approach to development cooperation: Towards a common understanding among UN agencies" del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) (para más detalles, véase *Preguntas frecuentes*, anexo II).

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> ¿Qué son los derechos humanos?

libertades y prohíbe la discriminación por una lista de motivos no exhaustiva como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, las propiedades, el nacimiento o cualquier otra condición⁸. El principio de no discriminación se ve complementado por el principio de igualdad según el cual, como afirma el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

4 Marco normativo internacional de derechos humanos

El marco normativo internacional en materia de derechos humanos ha evolucionado desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 diciembre 1948⁹. Redactada como “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, la Declaración enumera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de que debe disfrutar todo ser humano. Ha sido aceptada de forma generalizada como un instrumento que contiene las normas fundamentales de derechos humanos que deben ser respetadas, protegidas y realizadas. La Declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman conjuntamente la Carta Internacional de Derechos Humanos. Los otros convenios adoptados por las Naciones Unidas para abordar la situación de poblaciones concretas o determinadas cuestiones relativas a la promoción y la protección de los derechos humanos son los siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención sobre la eliminación de todas las

- formas de discriminación contra la mujer;
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Esos nueve tratados y sus protocolos facultativos constituyen los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Sus disposiciones representan la esencia del marco normativo de derechos humanos de la Organización. Los órganos establecidos en virtud de tratados (véase la secc. B) encargados de examinar su aplicación han desarrollado la base normativa de los preceptos contenidos en los tratados y las obligaciones de los garantes de derechos derivadas de dichos preceptos en observaciones generales y recomendaciones específicas de cada tratado. Otros mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, también han contribuido a la comprensión de los preceptos de derechos humanos desde el punto de vista normativo.

Mientras que los pactos, estatutos, protocolos y convenciones son jurídicamente obligatorios para los Estados que los ratifican o se adhieren a ellos, hay muchos otros instrumentos universales de derechos humanos que tienen una condición jurídica diferente. Las declaraciones, los principios, las directrices, las reglas y las recomendaciones no tienen efecto jurídico obligatorio, aunque tienen una fuerza

8. En los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos de vigilancia se han definido varios motivos prohibidos de discriminación. Véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2.1, 3 y 26; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2.2 y 3; la observación general N° 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales culturales, y los casos *Ibrahima Gueye et al. c. Francia* (nacionalidad) y *Nicolas Toonen c. Australia* (orientación sexual) del Comité de Derechos Humanos.

9. Desde 1948, la Declaración se ha traducido a más de 370 idiomas (véase www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/UDHRIndex.aspx (consultado el 25 de abril de 2012)).

moral innegable y proporcionan orientación práctica a los Estados en su proceder¹⁰.

Puesto que las normas de derechos humanos han quedado codificadas en los ordenamientos jurídicos no sólo internacionales sino también regionales y nacionales, representan un conjunto de medidas del desempeño respecto de las cuales han de rendir cuentas los garantes de derechos, primordialmente los Estados.

Las normas relativas a los derechos, junto con las

correspondientes obligaciones jurídicas antes citadas, deben traducirse en políticas y medidas que definan y faciliten la realización de los derechos humanos. Sin embargo, los planificadores y los profesionales del desarrollo y en ocasiones incluso los especialistas en derechos humanos encuentran dificultades para vincular esos conceptos con las prácticas de aplicación. Esto dificulta el uso directo de esas normas en la formulación de políticas y en el camino hacia la realización de los derechos humanos. Esa laguna es la que pretende colmar el trabajo realizado en materia de indicadores para los derechos humanos¹¹.

B. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

El *Consejo de Derechos Humanos* es un órgano intergubernamental formado por 47 Estados Miembros elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas por un periodo de tres años. El Consejo fue creado en 2006 por la Asamblea General en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos. Las funciones del Consejo son, entre otras cosas, promover el pleno cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos asumidas por los Estados, contribuir a la prevención de las violaciones de los derechos humanos y responder con rapidez a las emergencias en materia de derechos humanos¹².

El *examen periódico universal* es un mecanismo clave del Consejo de Derechos Humanos para examinar la situación de los derechos humanos en los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas en un ciclo de cuatro años y medio. El examen de cada país se basa en tres informes. Uno de ellos es un informe nacional preparado por el gobierno, mientras que los otros dos son una recopilación de información de las Naciones Unidas y un resumen

de información procedente de las partes interesadas, ambos producidos por el ACNUDH. Organismos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y otros participan en el proceso aportando información que a continuación se incluye en los informes que prepara la Oficina y se debaten durante el examen. El examen es un mecanismo de cooperación basado en un diálogo interactivo entre el Estado examinado y el Consejo de Derechos Humanos. Ofrece a todos los Estados la oportunidad de declarar las medidas que ha adoptado para mejorar la situación de derechos humanos y cumplir sus obligaciones al respecto.

Se denomina *procedimientos especiales* al conjunto de mecanismos del Consejo de Derechos Humanos encargados de examinar, supervisar, asesorar e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en determinados países o territorios (mandatos por países) o en grandes fenómenos de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos). Los procedimientos

10. Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas trata sobre derechos humanos internacionales existentes en su aplicación a los pueblos indígenas.

11. Véase también Servicio de las Naciones Unidas de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales, *The United Nations Human Rights System: How To Make It Work For You* (2008).

12. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos y el procedimiento confidencial de denuncia son otros dos mecanismos del Consejo de Derechos Humanos.

especiales pueden ser personas (relatores especiales o expertos independientes) o grupos de trabajo. Todos ellos son prominentes expertos independientes que trabajan a título voluntario y son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos. En el momento de redactarse la presente *Guía*, hay 35 mandatos temáticos y 10 mandatos por países. Los titulares de mandatos de procedimientos especiales informan al Consejo de Derechos Humanos de sus conclusiones y recomendaciones, así como sobre sus visitas a los países y las comunicaciones que reciben sobre presuntas violaciones de los derechos humanos.

Actualmente existen nueve comités de derechos humanos, comúnmente denominados *órganos creados en virtud de tratados u órganos de tratados*, respecto de cada uno de los nueve tratados internacionales de derechos humanos en vigor¹³. Esos órganos están formados por expertos independientes cuyo mandato consiste en examinar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les imponen los tratados. Están creados de conformidad con lo dispuesto en el tratado que supervisan. Los Estados partes están obligados a informar periódicamente a esos órganos. Algunos de ellos también están facultados para examinar denuncias individuales.

Creada en 1993, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) tiene el mandato de promover y proteger el disfrute y la plena realización de todos los derechos humanos por todas las personas. Su

mandato incluye prevenir las violaciones de los derechos humanos, asegurar el respeto de todos los derechos humanos, promover la cooperación internacional para proteger los derechos humanos, coordinar las actividades relacionadas en todo el sistema de las Naciones Unidas y fortalecer y hacer más eficiente la labor de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos¹⁴. La Oficina del Alto Comisionado actúa como secretaria del Consejo de Derechos Humanos, los titulares de mandatos de procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal.

Aunque no forman parte de las Naciones Unidas, los *sistemas regionales y nacionales de derechos humanos* son instrumentos indispensables para la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Varias organizaciones intergubernamentales regionales han elaborado normas de derechos humanos y establecido mecanismos de vigilancia. Las instituciones nacionales de derechos humanos, que pueden ser de muchos tipos, son órganos nacionales establecidos para la promoción y la protección de esos derechos. Las Naciones Unidas adoptaron los denominados Principios de París para orientar la labor de las instituciones nacionales. Esos Principios también constituyen la base para la acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales¹⁵, para el cual la Oficina del Alto Comisionado también actúa como secretaria.

13. También existe un Subcomité para la Prevención de la Tortura en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

14. El programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos comenzó en los años cuarenta como una pequeña división en la sede de las Naciones Unidas. Más adelante la división se trasladó a Ginebra y fue convertida en el Centro de Derechos Humanos en los años ochenta. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la comunidad internacional decidió establecer un mandato de derechos humanos más sólido con un apoyo institucional más firme. En consecuencia, los Estados Miembros de las Naciones Unidas crearon el ACNUDH en virtud de la resolución 48/141 de la Asamblea General.

15. Puede encontrarse más información sobre los Principios de París en el anexo I (indicador 5) y en la dirección <http://nhri.ohchr.org>.

C. Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad

En el contexto de esta obra, los indicadores de derechos humanos brindan *informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos*. Definidos de esta manera, podría haber algunos indicadores que lo sean solo de los derechos humanos porque deben su existencia a determinadas normas de derechos humanos y generalmente no se utilizan en otros contextos. Este podría ser el caso, por ejemplo, de un indicador como el número de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, o el número comunicado de víctimas de tortura por la policía y las fuerzas paramilitares, o el número de niños que no tienen acceso a la enseñanza primaria debido a la discriminación practicada por funcionarios. Al mismo tiempo, podría haber muchos otros indicadores, como las estadísticas socioeconómicas de uso común (por ejemplo, los indicadores del desarrollo humano utilizados en los *Informes sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), que podrían reunir, al menos implícitamente, todos los requisitos señalados para constituir un indicador de derechos humanos. En todos estos casos, en la medida en que esos indicadores se refieran a las normas y los principios de derechos humanos y se utilicen para la evaluación de los derechos humanos, sería útil considerarlos indicadores de derechos humanos¹⁶.

Una visión tan amplia del término indicador permite que este asuma diversas formas, de carácter cualitativo

o cuantitativo. A su vez, esto puede llevar a la pluralidad en la comprensión del concepto y las metodologías utilizadas para definir y elaborar indicadores, que a veces pueden ser fuente de confusión. Se hace necesario, pues, contar con un concepto mínimo común de los tipos de indicadores sobre los que trata esta *Guía*.

1 Indicadores cuantitativos y cualitativos

Los indicadores pueden ser *cuantitativos* o *cualitativos*. En la primera categoría se incluyen los indicadores en sentido estricto como equivalente de “estadísticas”, mientras que en la segunda figura toda información articulada de forma descriptiva o “categórica”. A menos que se especifique lo contrario, en la presente publicación la expresión “indicador cuantitativo” se utiliza para designar cualquier clase de indicadores que se expresen o puedan expresarse primordialmente en forma cuantitativa, como cifras, porcentajes o índices¹⁷. Así, los indicadores relacionados con las tasas de matriculación para los niños en edad escolar, los indicadores sobre el número de ratificaciones de tratados, el plazo de aplicación y cobertura de políticas pertinentes a los derechos humanos, la proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional y el número de desapariciones forzadas e involuntarias son ejemplos de indicadores cuantitativos. También se utilizan ampliamente las “listas de comprobación” o series de preguntas, datos descriptivos y categóricos que pretenden complementar o aportar más información, o de otro tipo, relacionados con la realización de los derechos humanos. Esas listas de comprobación

16. Los criterios conceptuales, metodológicos y operacionales relativos a la definición y el uso de indicadores para la aplicación y la evaluación de los derechos humanos se exponen en los distintos capítulos de la presente *Guía*. Esos criterios contribuyen a aclarar mejor la distinción entre indicadores comunes o estadísticas e “indicadores de derechos humanos”.

17. Con frecuencia se usan indistintamente las tres expresiones (indicadores cuantitativos, estadísticos o numéricos).

I. >> **Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones**

>> Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad

se consideran útiles indicadores de la situación que se está supervisando o analizando. En esos casos, el uso de la palabra “indicador” se refiere a información que va más allá de las estadísticas y tiene carácter cualitativo. Los expertos de muchos organismos del sistema de las Naciones Unidas y dentro de la comunidad de derechos humanos a menudo han sido partidarios de esa interpretación de la palabra indicador, haciendo hincapié implícitamente en el aspecto cualitativo.

Esos dos grandes usos de la palabra “indicador” en la comunidad de derechos humanos no reflejan dos enfoques contrapuestos. Considerando la complejidad que reviste la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda la información cualitativa y cuantitativa pertinente tiene una utilidad potencial. Los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos. Del mismo modo, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos. Pueden señalarse otras complementariedades análogas entre indicadores subjetivos y objetivos.

2 ***Indicadores basados en hechos y basados en juicios***

Los indicadores de derechos humanos también pueden clasificarse en indicadores basados en hechos y basados en juicios, que corresponden a las categorías de indicadores objetivos y subjetivos en las publicaciones sobre estadísticas e indicadores del desarrollo. Esta distinción no se basa necesariamente en la consideración de que se utilicen o no métodos fiables o repetibles de acopio de datos para definir los indicadores. Más bien guarda relación, en condiciones ideales, con el contenido informativo de

los indicadores de que se trata. Así, los objetos, los hechos o los sucesos que pueden, en principio, observarse o verificarse directamente (por ejemplo, peso de los niños, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima) se clasifican como indicadores objetivos. Los indicadores basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas se clasifican como indicadores subjetivos. En la práctica y el contexto de ciertos derechos humanos, esta distinción entre información objetiva y subjetiva a menudo resulta difícil. No es posible excluir por completo o aislar los elementos de subjetividad en la categoría de indicadores objetivos. La propia caracterización de la naturaleza de la información obtenida puede verse como un ejercicio subjetivo. Con todo, el uso de definiciones transparentes, específicas y universalmente reconocidas para eventos, hechos y objetos particulares contribuye, en sentido general, a una mayor objetividad cuando se trata de identificar y diseñar cualquier tipo de indicador, sea cuantitativo, cualitativo, subjetivo u objetivo. Además, los indicadores basados en hechos u objetivos, a diferencia de los basados en juicios o subjetivos, son verificables y pueden ser más fáciles de interpretar cuando se compara la situación de derechos humanos en un país a lo largo del tiempo o entre distintas poblaciones.

Considérese la figura IV, que presenta una tabulación cruzada de las cuatro categorías de indicadores: cuantitativos, cualitativos, basados en hechos y basados en juicios. Ilustra las oportunidades para utilizar distintas categorías de indicadores en la realización de evaluaciones de derechos humanos. Cada categoría tiene su uso potencial (véase también el análisis del cap. III sobre los mecanismos de generación de datos), pero en una situación ideal, si es posible elegir, la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D,

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones
 >> Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad

o los de AC sobre los de BD, y los de A sobre los demás. En otras palabras, cuando cada uno de los cuatro cuadrantes tiene alguna ventaja en cuanto a información pertinente e indicadores de la cuestión que se está evaluando, es probable que el orden de preferencia indicado haga que la valoración sea más objetiva y aceptable para los interesados. Sin

embargo, en general, en el contexto de esta *Guía* se tiende a utilizar información de los cuadrantes A y C y en cierta medida del cuadrante B. En cuanto a los indicadores del cuadrante B, el interés se centra en la categoría de indicadores subjetivos que pueden obtenerse más fácilmente mediante encuestas estadísticamente representativas, como el “porcentaje

Fig. IV Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos



de personas que se sienten seguras caminando solas por la noche” (ejemplo 1)¹⁸. Además, la información y los indicadores basados en hechos y de carácter cuantitativo (cuadrante A) pueden dar cierto sentido de magnitud y superar ciertos sesgos en la generación de información y la interpretación de esta, algo que no pueden hacer otros datos e indicadores no cuantitativos y basados en juicios. Por todo ello, merece la pena hacer un mayor uso de información e indicadores basados en hechos y cuantitativos, en la medida en que su uso añade valor a las evaluaciones de derechos humanos.

3 **Indicadores del desempeño y del cumplimiento**

En los últimos años, una vez aceptado el objetivo de incorporar los derechos humanos a todas las actividades incluidas en sus mandatos, incluidas las de cooperación para el desarrollo, los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas han estado buscando instrumentos y métodos de supervisión que puedan ayudarles a evaluar su desempeño en ese objetivo. También han manifestado la necesidad de disponer de esos instrumentos y los indicadores correspondientes aquellos donantes que desean utilizar las normas de derechos humanos para orientar sus programas de asistencia en los países receptores de ayuda. El enfoque, en esos casos, ha sido incorporar las normas transversales de derechos humanos de la no discriminación y la igualdad, la participación y la rendición de cuentas para apoyar la ejecución de sus actividades. También se han hecho algunos intentos de modificar los mandatos o los objetivos de programación declarados refiriéndolos a determinadas normas de derechos humanos.

Como resultado, se han definido indicadores y se han elaborado conjuntos de instrumentos que utilizan lo que son básicamente *indicadores del desempeño*. El objetivo primario de estos indicadores es poder verificar los cambios producidos por la intervención de desarrollo en relación con las previsiones. Están basados en principios y terminologías de programación (como la clasificación de indicadores por insumo, producto, resultado, impacto; véase también el cap. V, secc. A 2) y anclados esencialmente en las respectivas actividades del programa. Esos indicadores pueden utilizarse para vigilar el desempeño de las actividades del programa y valorar su conformidad con algunas de las normas transversales de derechos humanos¹⁹. No obstante, aunque estos indicadores resultan útiles para promover un enfoque basado en derechos humanos en la programación del desarrollo, sólo captan algunos aspectos de las normas transversales de derechos humanos. Su cobertura de las normas de derechos humanos estipuladas en los diversos instrumentos sigue siendo limitada y a menudo solo incidental²⁰. Por consiguiente, el uso de indicadores del desempeño, tal y como se articulan en la literatura y se aplican en la práctica corriente, por sí solo no constituye una forma adecuada de avanzar en el desarrollo y el fomento del uso de indicadores en la realización efectiva de los derechos humanos.

A diferencia de los indicadores del desempeño, los *indicadores del cumplimiento* en el contexto de los derechos humanos están explícitamente anclados en las normas de derechos humanos. Esos indicadores tienen objeto captar la medida en que las obligaciones derivadas de esas normas se están cumpliendo y están dando resultados que pueden asociarse a una mejora en el disfrute de los derechos humanos. La labor realizada en la presente *Guía* se refiere a la

18. La importancia y el significado de las encuestas basadas en muestras representativas de la población y una metodología sólida desde el punto de vista estadístico se tratan con mayor detalle en el capítulo III.

19. PNUD, “Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming: a users’ guide”, marzo de 2006. Puede consultarse en la dirección <http://web.undp.org/oslocentre/docs06/HRBA%20indicators%20guide.pdf>.

20. En parte, el motivo son las diferencias en los marcos temporales: unos años en el caso de los programas de desarrollo y mucho más tiempo para la promoción y protección de los derechos humanos. Además, por definición los programas han de estar claramente centrados en un número reducido de objetivos al tiempo y no es probable que aborden las múltiples facetas y complejidades y toda la amplitud de las normas de derechos humanos.

definición de indicadores que sirvan para promover y vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los garantes de esos derechos (véase el cap. II para más detalles). Sin embargo, en determinados contextos, por ejemplo cuando los programas se han adaptado para promover la realización de los derechos humanos o están contribuyendo al cumplimiento de obligaciones concretas de derechos humanos como la ampliación de la enseñanza primaria gratuita, los indicadores del desempeño específicos de programas también ayudarán a evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte del programa.

4 **Indicadores y valores de referencia**

Los valores de referencia son valores predeterminados para los indicadores que pueden estar basados en consideraciones normativas o empíricas. Por ejemplo, un indicador para medir la idoneidad nutricional puede basarse de manera normativa en factores socioculturales como los gustos y las restricciones religiosas, o estimarse empíricamente teniendo en cuenta el perfil laboral de la población y las necesidades energéticas y de nutrientes del organismo. A menudo las consideraciones normativas se basan en normas nacionales e internacionales (por ejemplo, el trato dado a los prisioneros de guerra) o en aspiraciones políticas y sociales de la población. Las consideraciones empíricas guardan relación primordialmente con cuestiones de viabilidad y de recursos. Considérese, por ejemplo, el indicador “proporción de niños de un

año inmunizados contra enfermedades que pueden prevenirse mediante vacunas”. Utilizar un valor de referencia puede exigir establecer un valor concreto para el indicador, por ejemplo aumentarlo hasta el 90%, o aumentar la cobertura existente en 10 puntos porcentuales, de modo que los esfuerzos del organismo de ejecución puedan centrarse en alcanzar ese valor en el período de referencia. En el primer caso, un valor de referencia del 90% para la vacuna del sarampión podría basarse en una consideración normativa o en la observación empírica de que, con una tasa de vacunación del 90%, la probabilidad de una epidemia disminuye considerablemente. Del mismo modo, un aumento de la cobertura en 10 puntos porcentuales podría basarse en consideraciones de disponibilidad de recursos y capacidad local.

En el contexto de la evaluación del cumplimiento por los Estados partes, el uso de un valor de referencia para un indicador contribuye a fomentar su rendición de cuentas, al hacerlos comprometerse a lograr cierto nivel de desempeño en la cuestión que se está evaluando. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular, ha solicitado que se establezcan valores de referencia para acelerar el proceso de aplicación de los derechos humanos²¹. Sin embargo, al utilizar indicadores para vigilar la efectividad de los derechos humanos, la primera medida debe ser llegar a un acuerdo general sobre la elección de los indicadores y a continuación establecer valores de referencia para los indicadores que se hayan seleccionado (véase también el cap. V, secc. A).

21. En su observación general N° 1 (1989) sobre la presentación de informes por los Estados partes, el Comité pidió que se establecieran metas específicas en relación con los indicadores cuantitativos, como el alcance de la vacunación de niños y el consumo de calorías por persona. Véase también su observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 57 y 58.

D. Algunas consideraciones y errores de interpretación

1 **Cuantificación de información cualitativa**

Una preocupación que se expresa con frecuencia es la de que no es factible cuantificar y medir el cumplimiento de los derechos humanos. Además, los derechos humanos guardan relación con aspectos cualitativos de la vida, que en ocasiones no se prestan a ser captados por información estadística. Por ejemplo, en la administración de justicia, la competencia de los jueces puede ser más pertinente que su número. Por otro lado, a menudo se afirma que es posible que no existan datos cuantitativos sobre derechos humanos o que esos datos no sean fiables.

Este problema puede deberse a una mala interpretación de lo que se pretende medir. En el uso de indicadores para los derechos humanos, el interés primordial es medir un número reducido características pertinentes que puedan relacionarse con una mejora en la realización y el disfrute de los derechos humanos, o evaluar los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto. No se trata de definir una lista amplia de indicadores, basados en encuestas estadísticas, sobre todas las normas derechos humanos o todas las disposiciones de los tratados. Eso sería ciertamente innecesario. Los indicadores son instrumentos que añaden valor en las evaluaciones con una importante dimensión cualitativa; no los sustituyen. Al mismo tiempo, al hacer un uso cabal de información estadística comúnmente disponible, por ejemplo sobre acceso a asistencia jurídica por distintos grupos de población o sobre la matriculación escolar de niños de ciertos grupos sociales, los indicadores pueden ayudar a evaluar

algunos aspectos cualitativos del disfrute de los derechos humanos de manera más objetiva y completa. Una vez clara esta distinción en el uso de los indicadores, resulta mucho más fácil definir indicadores para las evaluaciones de derechos humanos²².

2 **Disponibilidad y desglose de los datos**

El uso de indicadores como instrumento de evaluación de los derechos humanos depende de manera decisiva de la disponibilidad de datos pertinentes y fiables. Aunque siempre habrá algunas limitaciones a la hora de encontrar esos datos, el objetivo de esta publicación es demostrar la forma en que información muy diversa y procedente de distintos tipos de fuentes puede combinarse con éxito con el fin de elaborar indicadores para las evaluaciones de derechos humanos (véase el cap. III para más detalles). Más importante aún: en muchos casos la información estadística y los registros administrativos comúnmente disponibles podrían reconfigurarse en indicadores apropiados a fin de poner de relieve los aspectos de derechos humanos de una situación.

Otro aspecto conexo es la falta de estadísticas apropiadas con el grado de desglose necesario para apoyar un análisis de la no discriminación y la igualdad, uno de los principales intereses de cualquier evaluación de los derechos humanos. Se afirma, por consiguiente, que a menos que existan datos suficientes que permitan captar el disfrute o la violaciones de los derechos humanos en distintos grupos de población pertinentes para el contexto, no tiene sentido recurrir a indicadores en esas evaluaciones.

22. Como se analiza en la sección C, la distinción entre indicadores cualitativos y cuantitativos no siempre es clara. Los indicadores cuantitativos típicos como la proporción de maestros de primaria plenamente cualificados y adiestrados, las tasas de abandono escolar o las tasas de alfabetismo también son pertinentes para evaluar la calidad del sistema educativo o, en otras palabras, los aspectos cualitativos de la realización del derecho a la educación.

Aunque la falta de estadísticas desglosadas es ciertamente un factor limitante, no menoscaba la utilidad potencial de indicadores apropiados que permitan realizar valoraciones objetivas. En el mejor de los casos, simplemente retrasará su utilización hasta que los datos pertinentes estén disponibles. Por otro lado, más allá del uso de las estadísticas socioeconómicas comúnmente disponibles en un nivel desglosado, como las empleadas en el seguimiento del desarrollo humano²³, es igualmente importante definir y elaborar indicadores de derechos humanos específicos, tanto cualitativos como cuantitativos, que reflejen los aspectos singulares de las normas de derechos humanos y las normas transversales²⁴. Ese proceso también contribuye a aclarar el contenido del derecho y hacerlo más concreto.

Mientras que los datos desglosados son indispensables para abordar los aspectos de derechos humanos, quizá no sea práctico o factible en todos los casos desglosar los datos en el nivel deseado. El desglose por sexo, edad, región o unidad administrativa, por ejemplo, puede ser más fácil que por origen étnico, pues la identificación de grupos étnicos a menudo entraña tanto criterios objetivos (por ejemplo, idioma) como subjetivos (por ejemplo, auto identificación) que pueden evolucionar con el tiempo. Aunque muchos grupos de población piden tener más visibilidad en las estadísticas con el fin de que se conozcan discriminaciones o disparidades prevalentes y se apoyen medidas de política específicas, ser identificado como grupo diferente puede ser una cuestión políticamente delicada que desaliente el desglose de los datos (capítulo III, recuadro 9). La producción de cualquier tipo de datos estadísticos también tiene repercusiones en el derecho a la intimidad, la protección de datos y la confidencialidad y, por tanto, puede exigir la

consideración de normas legales e institucionales apropiadas (véase el cap. III para más detalles).

3 **Promedios estadísticos frente a información sobre casos individuales**

El uso de promedios estadísticos en las evaluaciones de derechos humanos o datos relacionados con el disfrute de los derechos humanos por grupos de población concretos, como los grupos más vulnerables o marginados de la sociedad, puede parecer paradójico. Parecería estar más de acuerdo con un enfoque de derechos humanos pasar de promedios nacionales a datos que capten del disfrute de los derechos por todos y cada uno de los individuos. Ello permitiría valorar el alcance de la discriminación y de desigualdad en el disfrute de esos derechos. Aparte de que en general esto no es posible, centrarse en un subconjunto de la población utilizando promedios no está en contradicción con el concepto de universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos. En efecto, ambos tipos de datos pueden resultar útiles en la realización de evaluaciones de derechos humanos. Por ejemplo, los datos que reflejan los esfuerzos que realiza un Estado para prestar asistencia jurídica o servicios de salud y saneamiento públicos gratuitos a la población podrían captarse de manera fácil y conveniente en un nivel agregado, como una comunidad o una unidad administrativa de una provincia. Mientras que los datos sobre casos de tortura habrían de recogerse primordialmente mediante información sobre casos individuales, las encuestas estadísticas representativas de las poblaciones afectadas (por ejemplo, población penitenciaria) pueden ser una fuente de información complementaria para medir la incidencia de la tortura y otros malos tratos en el país.

23. *Informes sobre desarrollo humano* del PNUD. Disponibles en la dirección <http://hdr.undp.org>.

24. En su observación general N° 3 (1990), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoció que “en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias”.

4 Indicadores universales frente a indicadores pertinentes para el contexto

Los indicadores tienen más significado y más probabilidades de ser utilizados cuando guardan relación con el contexto. No parece indispensable acopiar información sobre las tasas de mortalidad por paludismo en un país escandinavo, donde la enfermedad es rara. En cambio, en Asia meridional o en partes de África, la incidencia de paludismo puede ser un buen indicador para valorar los esfuerzos del Estado en materia de salud pública a la hora de abordar determinados aspectos críticos del derecho a la salud. Al mismo tiempo, los casos de tortura o de desalojo forzoso o la información sobre las personas sin hogar son probablemente pertinentes en la mayoría de las regiones del mundo. Mientras que los derechos humanos son universales y toda persona, con independencia de donde se encuentre, tiene derecho a disfrutarlos en condiciones de igualdad, habrá casos en los que los indicadores hayan de adaptarse a las necesidades del contexto del país. En general, en las evaluaciones de derechos humanos serán útiles todos los indicadores de aplicación mundial además de los específicos del contexto siempre que estén anclados en las normas de derechos humanos de aplicación universal. Como se pone de relieve en el capítulo V, la elaboración de indicadores pertinentes también dependerá del tipo de proceso, en particular de procesos participativos en los que intervengan agentes de derechos humanos, que el país adopte para definirlos, acopiarlos y difundirlos.

5 Pertinencia de los indicadores para los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales

Una de las principales preocupaciones respecto del uso de indicadores para las evaluaciones de derechos humanos se deriva del hecho de que no existe un acervo significativo de trabajo, ni en la literatura ni en la práctica, que utilice un marco uniforme y coherente para definir y elaborar esos indicadores. Por motivos históricos y, para mayor comodidad analítica, se han utilizado dos enfoques diferentes para vigilar la realización efectiva de los derechos civiles y políticos por un lado y los derechos económicos, sociales y culturales por otro. Ello ha contribuido a una dicotomía artificial que no es ni deseable ni sostenible, habida cuenta de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. La ambigüedad y complejidad resultantes en los enfoques puede haber contribuido a cierto escepticismo respecto del uso de indicadores cuantitativos para las evaluaciones de derechos humanos, lo que incluso puede haber obstaculizado el avance en esta esfera de trabajo.

Tradicionalmente, en el caso de los derechos civiles y políticos se ha recurrido a un *enfoque basado en la violación*. Se basa en la consideración de que el contenido normativo de esos derechos es explícito, los derechos y los deberes son bien conocidos y los derechos pueden disfrutarse desde el momento en que son garantizados por el Estado (véase la secc. A 2). Así, todo resultado que vulnere las disposiciones de los tratados relacionadas con un derecho humano puede utilizarse como indicador para vigilar la aplicación de ese derecho. Por ejemplo, la incidencia de la desaparición o la detención arbitraria puede verse como una falta

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> Algunas consideraciones y errores de interpretación

de disfrute o, más precisamente, una violación de determinado aspecto del derecho a la libertad y la seguridad de la persona y, por consiguiente, utilizarse para vigilar la aplicación de ese derecho. El interés principal radica en vigilar la ausencia de resultados negativos. Por todo ello, esos derechos a menudo se incluyen en la categoría de derechos humanos “negativos”.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, la práctica general ha consistido en vigilar los resultados en relación con la *realización progresiva* de esos derechos, de conformidad con el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵. Esos derechos se perciben como derechos que exigen gran cantidad de recursos y por consiguiente son difíciles de garantizar, particularmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, es lógico vigilar los resultados que puedan asociarse a la realización progresiva de esos derechos con el tiempo. Puesto que los resultados pertinentes en este caso son deseables, positivos y exigen medidas proactivas por parte de los Estados, esos derechos a menudo se han asociado con obligaciones “positivas” de derechos humanos.

El uso de enfoques distintos y las metodologías correspondientes para vigilar los dos conjuntos de derechos ha llevado a la presentación de los derechos humanos como positivos o negativos. Sin embargo, en la práctica todos los derechos humanos implican obligaciones positivas y negativas

y su aplicación puede asociarse con resultados tanto positivos como negativos. Por ejemplo, la proporción de puestos concretos (por ejemplo, escaños en el parlamento o altos cargos oficiales) ocupados por mujeres puede ayudar a evaluar la realización del derecho a participar en los asuntos públicos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25). Del mismo modo, una disminución de la incidencia de los desahucios forzados puede contribuir a la realización del derecho a una vivienda adecuada. Además, centrarse exclusivamente en los resultados, sean positivos o negativos, menoscaba la importancia de vigilar la *obligación de conducta*, aceptada por los Estados al ratificar los tratados de derechos humanos pertinentes. Por lo tanto, es necesario centrarse no solo en la obtención de resultados conformes con la aplicación de las normas de derechos humanos, sino también en el proceso por el que se alcanzan esos resultados.

Estos aspectos no se han abordado debidamente, lo que ha hecho que el avance en la aceptación y el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos haya sido lento. Reconocer que es importante abordarlos brinda la justificación necesaria para adoptar un enfoque común y práctico en la definición de indicadores y la elaboración de instrumentos que puedan utilizarse para evaluar los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

25. “Cada uno de los Estados Partes [en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] 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.”

E. Indicadores en el marco jurídico internacional

El uso de indicadores y estadísticas no es ni ajeno ni nuevo en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y sus titulares de mandatos y el examen periódico universal, hacen referencia y utilizan una amplia gama de indicadores, incluidos indicadores estadísticos (recuadro 3). La demanda de indicadores concretos se refleja en el marco normativo de derechos humanos. Mientras que algunos indicadores cuantitativos se mencionan explícitamente en los tratados de derechos humanos, su tipo y su función se especifican en más detalle en las observaciones generales y recomendaciones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados²⁶.

En lo que se refiere a los tratados, el artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo al derecho a la educación, dispone la reducción de la “tasa de abandono femenino de los estudios”. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 12 afirma que para alcanzar la plena realización del derecho de toda persona a disfrutar el más alto nivel posible de salud física

y mental, las medidas que han de adoptar los Estados Partes incluirán las necesarias para disponer la reducción de la tasa de mortalidad y de mortalidad de lactantes²⁷. El artículo 24 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma que “todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá un nombre”. La Convención sobre los Derechos del Niño contiene una disposición análoga (art. 7 1))²⁸. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad incluye un artículo específicamente dedicado a la información estadística²⁹. El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refieren a la obligación de sus Estados partes de informar sobre los progresos realizados en el disfrute de los derechos humanos. Esas referencias a indicadores cuantitativos en los tratados contribuyen a aclarar el contenido del derecho y a reforzar sus aspectos operacionales.

En cuanto a las observaciones generales y las recomendaciones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda que los Estados partes fijen metas específicas con respecto a

26. En los informes elaborados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (y de su predecesor, la Comisión de Derechos Humanos) también se ha hecho referencia y se han utilizado indicadores específicos. Véanse, por ejemplo, los informes de Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/58/427), y de Philip Alston, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/14/24).

27. La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en 1993, afirmó que “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 98). En 2009, el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban recomienda a los Estados “que elaboren un sistema de reunión de datos, comprendidos indicadores de igualdad de oportunidades y no discriminación, que, respetando el derecho a la privacidad y el principio de la autoidentificación, posibiliten la evaluación y orienten la formulación de políticas y acciones para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y que consideren la posibilidad, cuando sea procedente, de solicitar la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” (párr. 104).

28. Aunque registrar los nacimientos tiene importancia directa para la emisión de un certificado de nacimiento, que a menudo es condición indispensable para el disfrute de otros derechos, el registro de todos los niños supone el reconocimiento por el Estado de la importancia que asigna a cada individuo y de su condición ante la ley. Tal vez lo mismo pueda decirse de la mayoría de las estadísticas oficiales (por ejemplo, causas de defunción, medidas de la desigualdad en la remuneración y tasas de desempleo).

29. El artículo 31 estipula lo siguiente: “Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”.

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> Indicadores en el marco jurídico internacional

la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.³⁰. Habida cuenta de la importancia de la “realización progresiva” de los derechos de que se trata, ello subraya la importancia de contar con datos tanto cualitativos como cuantitativos para evaluar debidamente los progresos realizados a lo largo del tiempo.

Según el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados Partes en la Convención”³¹. Recomienda que las encuestas sociales y económicas formulen sus cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo; que los Estados partes alienten la compilación de estadísticas sobre la violencia doméstica, y que los Estados partes proporcionen datos cuantitativos que muestren el porcentaje de mujeres que disfrutan de sus derechos en relación con la vida política y pública³². Del mismo modo, el Comité sobre los Derechos del Niño hace hincapié en la importancia de contar con datos desglosados detallados³³. En su observación general sobre la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité de Derechos Humanos afirma que los informes de los Estados partes deben proporcionar datos estadísticos relativos a la administración de la justicia, en particular sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas³⁴. El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a Bolivia “desarrollar las herramientas estadísticas confiables y adecuadas para asegurar la autoidentificación en el Censo 2012 y para garantizar la plena y efectiva participación de

los pueblos indígenas originarios campesinos y afrobolivianos en todas las etapas del proceso censal además de la inclusión de aquellos pueblos geográficamente más alejados”³⁵. También pidió a Camboya que “incluya en su siguiente informe periódico datos desglosados sobre las minorías étnicas, incluidas las minorías indígenas, y su situación socioeconómica”³⁶.

Por último, es importante subrayar que el uso de indicadores, sean cuantitativos o cualitativos y basados en hechos o en juicios, en las evaluaciones de derechos humanos brinda opciones que, en la mayoría de los casos, son complementarias y se apoyan entre sí. Desde luego, no existe un indicador o una categoría de indicadores que por sí solos puedan ofrecer una evaluación completa de determinada situación. Son y serán siempre instrumentos para obtener una idea aproximada de la realidad, y el nivel de precisión mejorará solamente si mejoran tanto la información como las metodologías utilizadas para acopiar y compilar esa información. Mientras que las evaluaciones cualitativas y cusajudiciales realizadas por expertos en derechos humanos independientes seguirán siendo el pilar básico de la evaluación de los derechos humanos y su vigilancia, particularmente en cuestiones de derechos humanos complejas, no cabe duda del valor que tiene fomentar el uso de indicadores basados en hechos y cuantitativos para informar mejor esas evaluaciones. La interpretación de los tratados seguirá siendo primordialmente un ejercicio jurídico; su calidad, no obstante, puede mejorarse asegurándole la mejor base objetiva posible. Además, los indicadores cuantitativos tienen el potencial de contribuir a acortar las distancias entre el discurso de derechos humanos y el discurso de la política de desarrollo.

30. El Comité señala que los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados.

31. Recomendación general N° 9 (1989) sobre estadísticas relativas a la condición de la mujer.

32. Recomendaciones generales N° 9 (1989), N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer y N° 23 (1997) sobre el artículo 7 (vida política y pública).

33. Observaciones generales N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención y N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención.

34. Observación general N° 20 (1992).

35. CERD/C/BOL/CO/17-20, párr. 12.

36. CERD/C/KHM/CO/8-13, párr. 12.

Recuadro 3

Indicadores utilizados por los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos

Los indicadores se han utilizado con frecuencia en los informes de los Estados partes a los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos internacionales como los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales de derechos humanos (relatores especiales) y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en las recomendaciones de sus órganos a los Estados partes. La referencia a indicadores estadísticos y de otro tipo se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura recomendó que Honduras elaborase indicadores desglosados para vigilar y documentar los incidentes de violencia entre reclusos con miras a revelar las causas subyacentes y diseñar estrategias de prevención apropiadas (CAT/C/HND/CO/1, párr. 17). El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer encomió a la República Democrática Popular Lao por aumentar considerablemente la proporción de mujeres en su Asamblea Nacional, desde el 9,4% en la tercera legislatura (1992-1997) hasta el 22,9% en la quinta (2002-2007) (A/60/38, párr. 85). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó al Reino Unido a cumplir su compromiso de reducir las desigualdades sanitarias en un 10% antes de 2010, medidas en función de la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer (E/C.12/GBR/CO/5, párr. 32). El Comité de Derechos Humanos recomendó que la República Checa adoptase indicadores y valores de referencia para determinar si se han alcanzado los objetivos de no discriminación (CCPR/C/CZE/CO/2, párr. 16).

Del mismo modo, el uso de indicadores en el contexto del examen periódico universal se pone de manifiesto en su documentación sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros. Por ejemplo, el Brasil se ha comprometido a crear un sistema nacional de indicadores de derechos humanos bajo el mecanismo del examen periódico universal (A/HRC/8/27, párr. 85). En su informe nacional, el Brasil había valorado las desigualdades raciales entre personas blancas y de ascendencia africana utilizando estadísticas socioeconómicas desglosadas y señaló la alta tasa de homicidios en el país, particularmente entre niños (A/HRC/WG.6/1/BRA/1, párrs. 26 y 81). La compilación de información de las Naciones Unidas se refería al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, que había señalado que el homicidio era la causa principal de defunción para las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años (A/HRC/WG.6/1/BRA/2, párr. 10), y en el resumen de la información de los interesados directos Amnistía Internacional señaló que las cifras publicadas por el sistema penitenciario mostraban que las tasas de muertes de reclusos por homicidio eran seis veces más altas que la tasa observada entre la población general en el Brasil (A/HRC/WG.6/1/BRA/3, párr. 28).