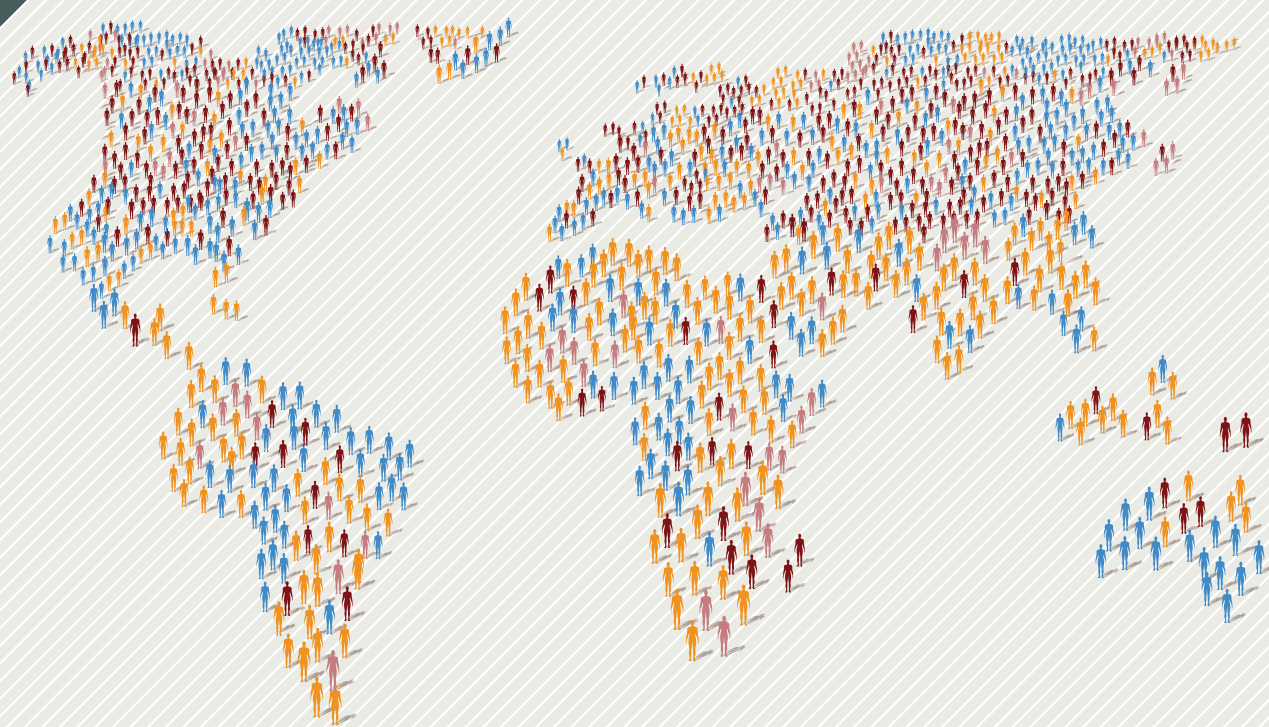


INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

Guía para la medición
y la aplicación

RESUMEN



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

PREFACIO

El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia. Los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, son uno de esos instrumentos indispensables.

Aunque la importancia de los indicadores para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos goza de amplio reconocimiento e incluso está consagrada en tratados de derechos humanos, por ejemplo en el artículo 31 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, su utilización aún no es sistemática. La presente *Guía* contribuirá a colmar esa laguna.

En los últimos años se ha hecho cada vez más patente la apremiante necesidad de disponer de estos instrumentos. En vísperas de la Primavera Árabe, seguían llegando informes sobre el notable progreso económico y social y las mejoras generalizadas en materia de gobernanza y Estado de derecho que se estaban realizando en algunos países de la región. Al mismo tiempo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las voces de la sociedad civil pintaban un panorama muy diferente y hablaban de exclusión, marginación de comunidades, discriminación, falta de participación, censura, represión política o falta de independencia en la justicia, y denegación de los derechos económicos y sociales básicos.

Los levantamientos populares y las manifestaciones que han tenido lugar en otras partes del mundo, incluso en países relativamente prósperos, nos recuerdan la necesidad de situar al ser humano en el centro de nuestra política de desarrollo y en consecuencia ajustar nuestro enfoque analítico.

Nos obligan a revisar los marcos analíticos, metodológicos y jurídicos existentes para asegurar que integren una auténtica atención a la libertad frente al miedo y la necesidad y frente a la discriminación; evaluar el grado de participación de la población en el desarrollo y en la distribución equitativa de sus beneficios; reforzar la rendición de cuentas y adoptar métodos que empoderen a las personas, en particular a las más vulnerables y a las más marginadas.

Habida cuenta de la estrecha relación que existe entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, es preciso que todos ellos estén en armonía para promover el bienestar de la población. Idear una política o elaborar un indicador estadístico no es un ejercicio normativo ni neutral en lo que atañe a los valores. En cambio, integrar los derechos humanos en esos procesos es, además de un imperativo normativo, una opción práctica y sensata. No hacerlo puede tener consecuencias ciertamente importantes.

Estoy convencida de que la presente *Guía* será una importante referencia y un valioso recurso desde este punto de vista. Aún nos queda un largo trecho por recorrer en la mejora de nuestras capacidades de aplicación de los derechos humanos. El acopio y la difusión de información sobre los derechos humanos encierran numerosos retos. Qué vigilar, cómo recopilar la información e interpretarla desde una perspectiva de derechos humanos, y el peligro asociado de que los datos se utilicen indebidamente, no son más que algunos de los aspectos que se abordan en la presente publicación. La *Guía* también nos recuerda las limitaciones que van intrínsecamente ligadas a cualquier indicador. En particular, un indicador no puede ni debe considerarse un sustituto de otras evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales, que seguirán

siendo los pilares de la vigilancia de los derechos humanos. Por el contrario, los indicadores y los métodos que se describen en la presente *Guía* están primordialmente concebidos para informar evaluaciones más completas, y no están diseñados ni sirven para evaluar y puntuar el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos. El objetivo primordial es poner de relieve las normas y los principios de derechos humanos, enumerar los atributos fundamentales de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y traducir todo ello en indicadores y valores de referencia que tengan pertinencia para los distintos contextos con fines de aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional.

Deseo manifestar mi agradecimiento a las mujeres y los hombres, los países, los organismos estatales, las instituciones de derechos humanos regionales y nacionales, las oficinas de estadística, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades de las Naciones Unidas que han participado y contribuido a que esta pionera labor en materia de indicadores de derechos humanos haya visto la luz. Como ilustran varias iniciativas nacionales y regionales, esta tarea, aún en marcha y en relación con la cual mi Oficina sigue recibiendo cada vez más solicitudes de apoyo y asistencia, proporciona herramientas sumamente útiles para fortalecer la capacidad nacional de aplicación de los derechos humanos.

Confío en que el compromiso, el diálogo y la cooperación sostenidos entre todos los interesados, incluidas las comunidades dedicadas a los derechos humanos y el desarrollo, ayuden verdaderamente a promover un desarrollo basado en los derechos humanos y centrado en la población a nivel nacional. En este sentido, los indicadores pueden servir como puente entre el discurso de derechos humanos y el discurso de política de desarrollo.

Espero que la *Guía* tenga una amplia difusión, dentro y fuera de los foros de derechos humanos tradicionales, y anime a todos los usuarios y otras personas a compartir sus conocimientos y experiencias y a informar al respecto a mi Oficina.

Y lo más importante: nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.



Navi Pillay

*Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

Vista General

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 valuaciones 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.


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.

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 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 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.

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 (véase capítulo I, sección E). Además, 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. 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.

¿Qué son los indicadores de derechos humanos?


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 humanos.

¿Qué son los derechos humanos?

Antes de desarrollar el tema de los indicadores para medir e implementar los derechos humanos, es necesaria una comprensión básica de lo que son los derechos humanos, sus características, el marco normativo internacional y sus mecanismos. 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 humana. 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. Una descripción detallada de los derechos humanos, sus obligaciones, tratados internacionales y los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos se puede encontrar en el capítulo I de la *Guía*.

¿Cuáles son las limitaciones y los riesgos de usar indicadores?

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. 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”¹. 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.

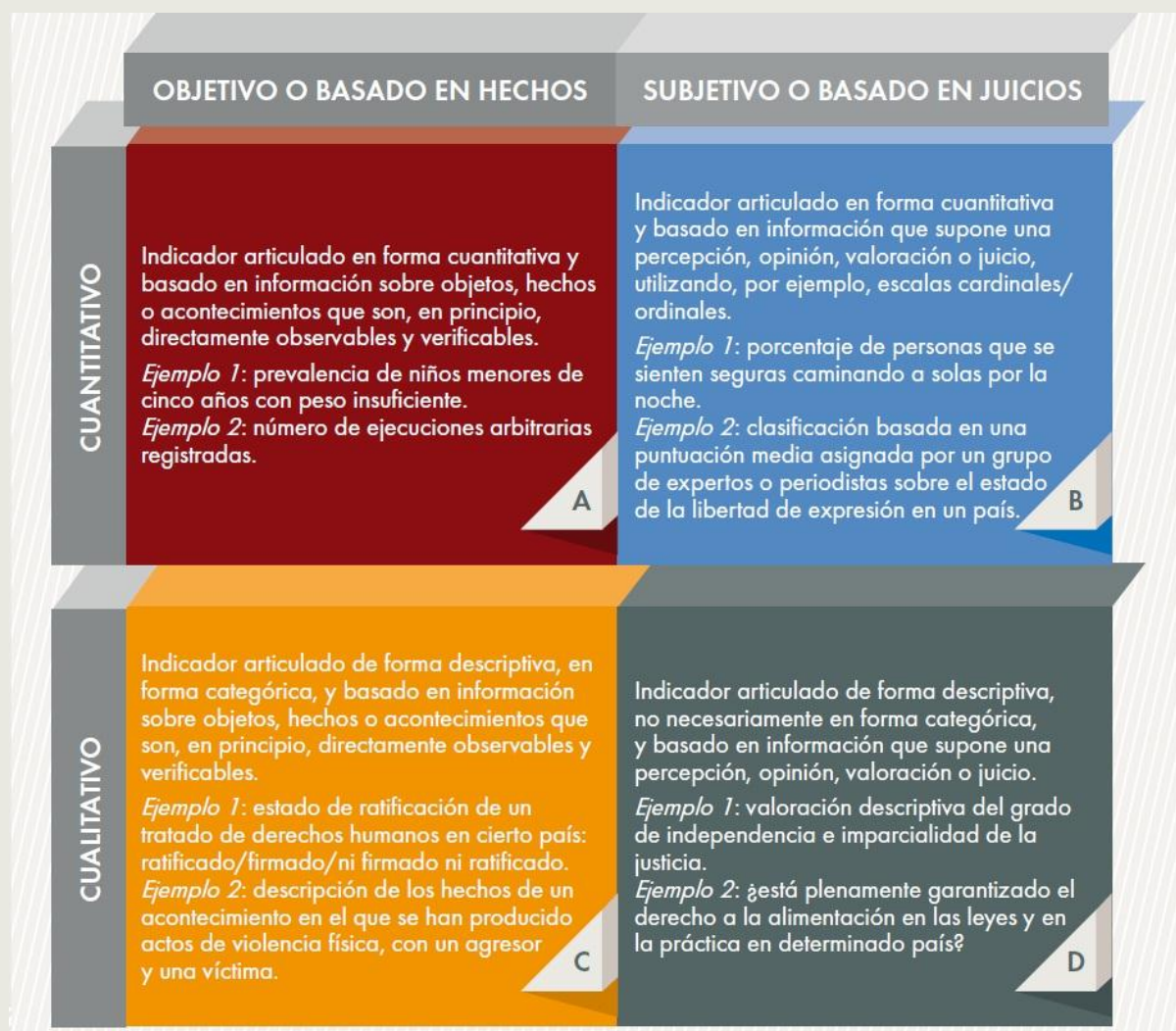
Existen numerosos ejemplos del uso de datos sobre distintos grupos de población para apoyar actos de genocidio y otras violaciones de los derechos humanos (véase el capítulo III, recuadro 9). Habida cuenta de esos riesgos, ¿deberían los interesados directos en el campo de los derechos humanos alejarse 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.

¿Qué son los indicadores cualitativos y cuantitativos? Indicadores Subjetivos y Objetivos?

Tal como lo ilustra la figura de abajo, 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”. 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

¹ “International rankings: Wrong numbers – Global league tables are interesting, but not always reliable” , Economist, 6 de Enero 2011.


cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos a través de números, porcentajes e índices.



Del mismo modo, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos. 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. 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. 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.

¿Cuál es el trasfondo del ACNUDH en la labor de los indicadores de derechos humanos?

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 humanos. 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 nacional.

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, América Latina, Europa y América del Norte². 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*³.

¿Cuáles son las características principales del marco conceptual de los indicadores de derechos humanos?

El marco conceptual adoptado:

- Vincula los indicadores definidos para un derecho humano con el contenido normativo de ese derecho, descrito primordialmente en los artículos pertinentes de los tratados y las observaciones generales de los comités;
- Sitúa a todos los derechos humanos en el mismo nivel, haciendo hincapié con ello en la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales;
- Se centra en medir los compromisos de los garantes de derechos, primordialmente el Estado, respecto de sus obligaciones de derechos humanos y los esfuerzos que realizan para cumplir esas obligaciones. El marco también mide los resultados de los

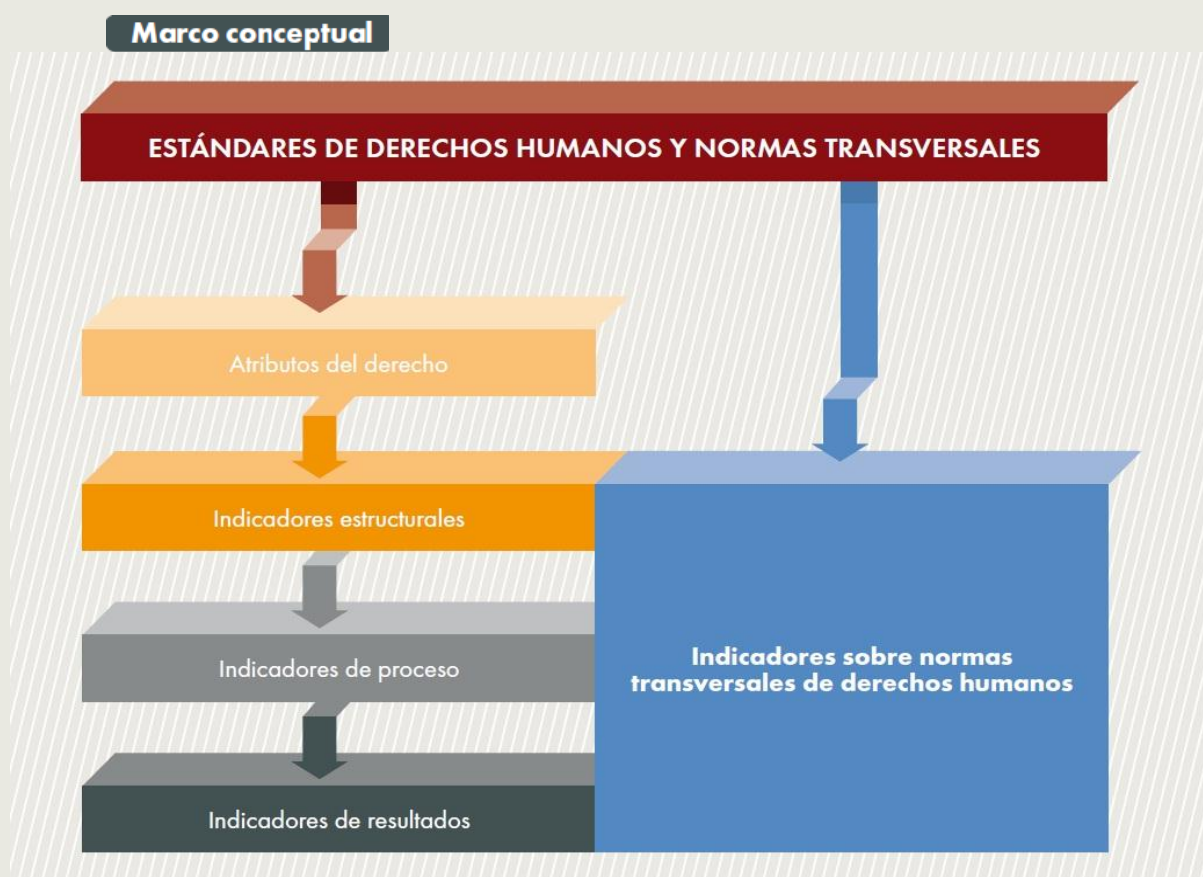
² More details on this process are provided in HRI/MC/2008/3.

³ See E/C.12/2008/2 and CCPR/C/2009/1.

esfuerzos del garante de derechos para lograr la realización y el disfrute de los derechos humanos por los titulares de esos derechos.


- Reconoce y refleja las normas transversales de derechos humanos, como la no discriminación, la igualdad, la participación, la rendición de cuentas, el Estado de derecho, las garantías procesales, la buena gobernanza y la reparación en la elección de indicadores y en las evaluaciones, y
- Facilita, para las normas universales de derechos humanos, la definición de indicadores que sean útiles para cada contexto. El resultado es que el marco no tiene por objeto ni confeccionar una lista común de indicadores que puedan aplicarse en todos los países con independencia de su desarrollo social, político y económico, ni promover la elaboración de un sistema mundial de medición para realizar comparaciones entre países en cuanto a la realización de los derechos humanos.

El marco entraña un enfoque en dos partes que incluye la determinación de los atributos de un derecho humano, seguido por un grupo de indicadores referidos a aspectos específicos de la aplicación de la norma asociada a ese derecho.



¿Cuáles son los atributos identificados en un derecho?

La enunciación de normas de derechos humanos en los tratados y su ulterior elaboración por los órganos de supervisión de los tratados y otros mecanismos e instrumentos de derechos humanos pueden ser muy generales; además, muchos derechos humanos parecen solaparse. Todo ello hace que las disposiciones de los tratados de derechos humanos no resulten particularmente útiles para la definición de indicadores apropiados. Como punto de partida, importa por consiguiente que la narrativa de la norma jurídica del derecho humano se traduzca en un número limitado de características o atributos de ese derecho. Al definir



los atributos del derecho, el proceso de selección y elaboración de indicadores apropiados o conjuntos de indicadores se facilita a medida que se llega a una categorización que es clara, concreta y, tal vez, más “tangible”. En efecto, la noción de atributos de un derecho ayuda a hacer que el contenido de ese derecho sea concreto y hace explícito el vínculo entre los indicadores definidos de un derecho por un lado y las normas relativas a ese derecho por otro. Otras consideraciones que guían la identificación de los atributos de un derecho humano se describen en el capítulo II de la Guía.

Para los derechos humanos respecto de los que se han identificado indicadores ilustrativos (véase el capítulo IV), unos cuatro atributos en promedio bastan para captar de manera razonable la esencia de su contenido normativo. Así, respecto del derecho a la vida, teniendo en cuenta primordialmente el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la observación general Nº 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida, se definieron cuatro atributos, a saber “privación arbitraria de la vida”, “desapariciones de personas”, “salud y nutrición” y “pena de muerte”. También informaron la selección de esos atributos los artículos 10 a 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 5 b) y 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los artículos 1 a 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el artículo 10 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¿Que son los indicadores estructurales, de proceso y de resultado?

Así, con miras a medir esa aceptación, intención o compromiso, los esfuerzos necesarios para hacer que ese compromiso se traduzca en medidas prácticas y los resultados de esos esfuerzos en cuanto al mayor disfrute de los derechos humanos con el tiempo, el marco utiliza una configuración de indicadores que se han clasificado como estructurales, de proceso y de resultados. Cada una de las categorías, por medio de sus conjuntos de datos, pone de relieve una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados partes para cumplir sus obligaciones, sea la de respetar, la de proteger o la de hacer efectivo un derecho humano.

Una vez que un Estado ha ratificado un tratado de derechos humanos, es necesario evaluar su compromiso con la aplicación de las normas que ha aceptado. Los indicadores estructurales ayudan a realizar una evaluación de ese tipo. Reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos. Algunos indicadores estructurales comunes son los siguientes:

- Tratados internacionales de derechos humanos, relacionados con el derecho a una vivienda apropiada, ratificados por el Estado;
- Marco temporal y cobertura de la política nacional sobre educación profesional y técnica, y

- Entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la inspección de celdas policiales, centros de detención y prisiones por entidades inspectoras independientes.

Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno. Algunos indicadores de proceso comunes son los siguientes:

- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos;
- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos; y
- Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares.

Los indicadores de resultados captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso); Algunos ejemplos comunes son los siguientes:

- Proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social;
- Casos reportados de denegación de justicia y proporción de víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable; y
- Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario.

Como ilustrado brevemente a continuación (ver también el capítulo V de la *Guía*), las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas son referencia clave en el proceso de definición de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, las cuales son a la vez, herramientas útiles para evaluar el seguimiento y aplicación de las recomendaciones.

INDICADOR ESTRUCTURAL**INDICADOR DE PROCESO****INDICADOR DE RESULTADOS**

El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] insta al Estado parte a velar por que **la Ley sobre la salud sexual y reproductiva** se aplique en todas las provincias y por que se garantice **a todas las personas, especialmente a los adolescentes, acceso a educación y servicios completos de salud sexual y reproductiva**, con el fin de, entre otras cosas, reducir **las elevadas tasas de mortalidad materna** (E/C.12/ARG/CO/3, párr. 22).

INDICADOR ESTRUCTURAL**INDICADOR DE PROCESO****INDICADOR DE RESULTADOS**

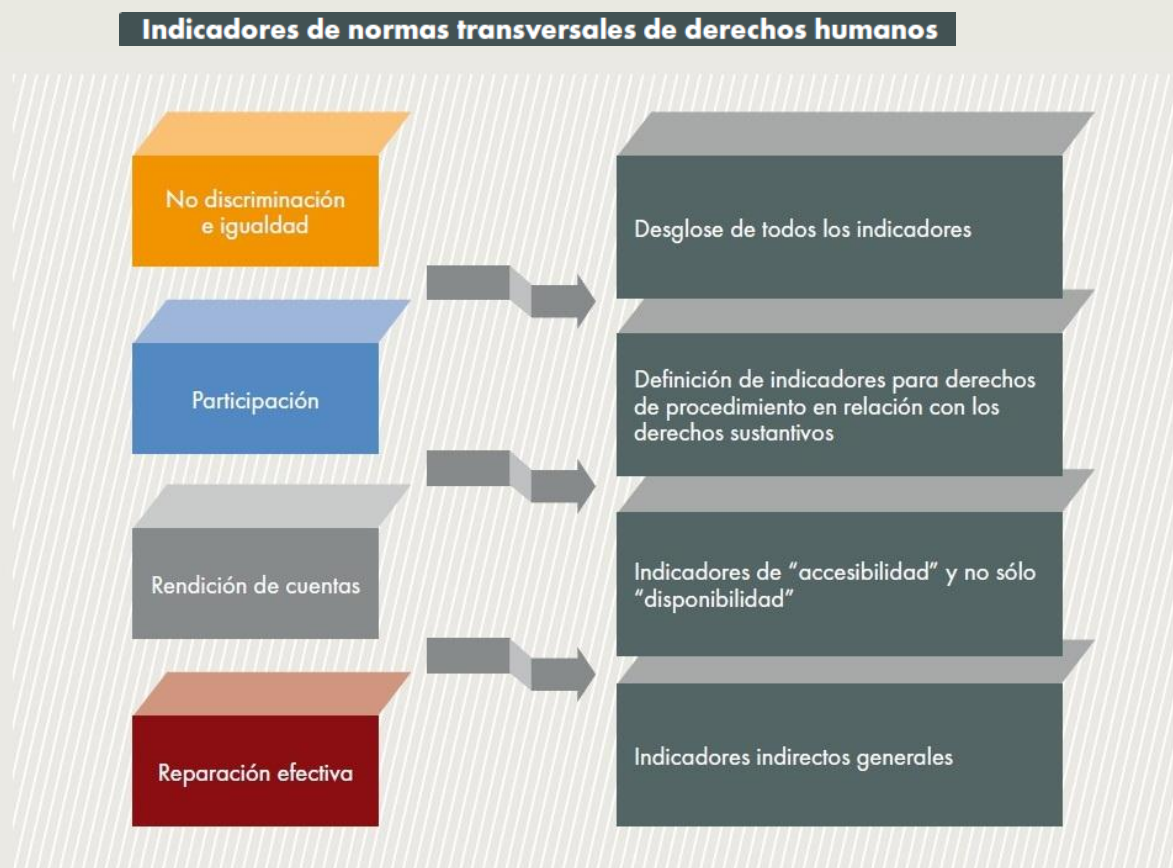
El Comité [para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer] insta al Estado parte a que haga todo lo posible para garantizarla participación en condiciones de igualdad de las mujeres en los asuntos públicos, (...) y a que **fije metas concretas** para acelerar el aumento de la representación política de las mujeres, mediante el establecimiento de plazos o el aumento de las cuotas. También recomienda que el Estado parte **siga realizando campañas de concienciación** sobre la importancia de **la participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles** (CEDAW/C/ARE/CO/1, párr. 31).

¿Que son los indicadores para normas o principios transversales de derechos humanos?

Los indicadores que captan las normas o los principios transversales de derechos humanos no pueden asociarse exclusivamente con la realización de determinado derecho humano, sino que tienen por objeto captar la medida en que el proceso de aplicación y realización de los derechos humanos respeta, protege y promueve, por ejemplo, la no discriminación y la igualdad, la participación, el acceso a reparación y la rendición de cuentas.

Por ejemplo, para captar la norma de la no discriminación y la igualdad en la selección de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, un punto de partida es buscar datos desglosados por motivos prohibidos de discriminación, como el sexo, la discapacidad, el origen étnico, la religión, el idioma, y el origen social o regional. Por ejemplo, la educación primaria debe estar al alcance todos a título gratuito. Si el indicador de la proporción de niños matriculados en escuelas primarias se desglosa por grupos étnicos o minorías en un país, pueden ponerse de manifiesto disparidades entre los distintos grupos de población y quizá también la discriminación que padecen algunos grupos o minorías en el acceso a la educación y el disfrute de su derecho a la educación en ese país. Entonces puede someterse la situación a un análisis cualitativo más detallado para llegar a una evaluación más definida de la discriminación. En algunos casos, indicadores como “proporción de empleados (por ejemplo, trabajadores migrantes) que informan de discriminación y abusos en el trabajo” o en especial “proporción de empleadores que escogen al candidato del grupo étnico mayoritario entre dos candidatos que tienen exactamente el mismo perfil y cualificaciones razonables por su origen étnico” permiten una evaluación más directa de la discriminación a que se enfrentan algunos grupos de población en una sociedad. (Véase el capítulo IV, cuadro


13 acerca de la “no discriminación e igualdad” y cuadro 23) Los indicadores para los derechos humanos transversales son discutidos en el capítulo II de la *Guía*⁴.



¿Cuál es la importancia de los indicadores relativos al contexto?

La pertinencia contextual de los indicadores es una consideración clave en la aceptabilidad y el uso de indicadores entre los potenciales usuarios que participan en la vigilancia de la implementación de los derechos humanos. Los países y las regiones dentro de los países tienen distintos logros sociales, económicos y políticos y difieren en el nivel de realización efectiva de los derechos humanos. Esas diferencias se reflejan invariablemente en sus prioridades de desarrollo específicas. Por consiguiente, quizá no sea posible disponer siempre de un conjunto universal de indicadores para evaluar la realización de los derechos humanos. Por ejemplo, según el perfil social, cultural o religioso de la población en los distintos países, tal vez haya que adaptar el desglose de la información por motivos de discriminación prohibidos. De todos modos, también es cierto que algunos indicadores de derechos humanos, por ejemplo los que captan la realización de algunos derechos civiles y políticos, ciertamente pueden ser pertinentes en todos los países y sus regiones. Otros que captan la realización de los derechos económicos o sociales, como el derecho a la educación o a la vivienda, quizá deban ser adaptados para que sean pertinentes en distintos países.

⁴ Generally, international human rights bodies have encouraged the disaggregation of data on the basis of the prohibited grounds of discrimination. A non-exhaustive list of these grounds includes: sex, age, economic and social situation, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability, health status, nationality, marital and family status, sexual orientation and gender identity, place of residence, and other status.



Incluso en ese caso, sería pertinente vigilar el contenido básico de los derechos de manera universal.

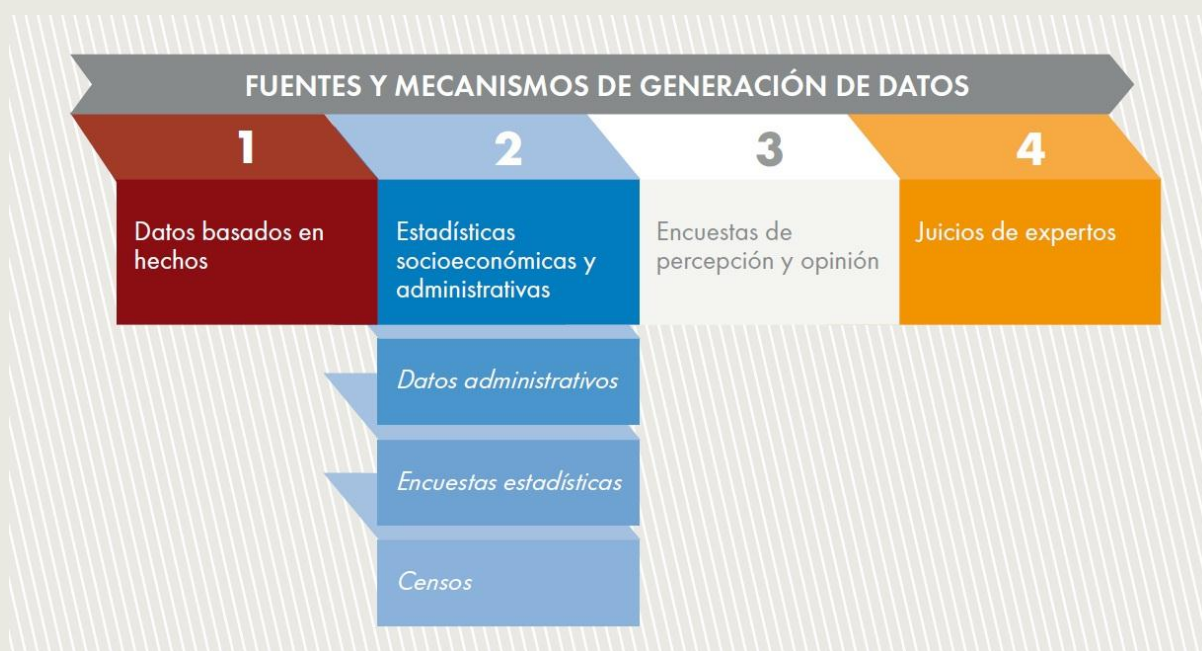
Así, al diseñar un conjunto de indicadores de derechos humanos, como cualquier otro conjunto de indicadores, es preciso alcanzar un equilibrio entre los indicadores de pertinencia universal y los indicadores relativos al contexto, pues se necesitan ambos tipos. El marco adoptado permite alcanzar ese equilibrio entre un conjunto básico de indicadores de derechos humanos que pueden tener pertinencia universal y, al mismo tiempo, alienta una evaluación más detallada y centrada de ciertos atributos del derecho humano pertinente, según las necesidades de una situación concreta.

Por último, el objetivo en la utilización del marco conceptual es alentar un enfoque práctico, transparente y estructurado para una traducción amplia de las normas de derechos humanos en indicadores concretos, bien definidos y útiles en cada contexto que ayuden a la promoción y la realización efectiva de los derechos humanos⁵.

¿Dónde podemos encontrar información acerca de los indicadores de derechos humanos?


Se pueden discernir al menos cuatro categorías amplias de mecanismos de generación de datos que podrían resultar útiles en la elaboración de indicadores para diagnósticos de derechos humanos. (véase la figura a continuación). Estas están remarcadas en la *Guía* (capítulo III, Sección B) Estas categorías se destacan con ejemplos ilustrativos y se analizan para destacar los elementos que cada categoría de tipos de datos puede aportar al proceso y la metodología de evaluación de los derechos humanos. En este contexto sobresalen dos consideraciones. En primer lugar, las fuentes y los mecanismos de generación de datos identificados deben ser apropiados para evaluar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos por los Estados partes. Por consiguiente, hay que centrarse en indicadores que estén basados en hechos o utilicen métodos objetivos de acopio y presentación de datos. En segundo lugar, es necesario combinar diferentes fuentes y mecanismos de generación de datos para que la evaluación de cualquier situación de derechos humanos sea más completa y creíble.

⁵ There is no intention of using this work to support an index to rank countries according to their human rights performance. Owing to the complexity of human rights, such a tool is neither easy to conceptualize, nor necessarily desirable from the point of promoting and monitoring the realization of human rights. Given that many human rights standards are multifaceted, interrelated and interdependent, it is methodologically difficult to segregate them into meaningful indices for constructing universally acceptable composite measurements for use in cross-country comparisons. This, however, does not rule out that identified indicators can be used to undertake some comparison across countries, but such use is bound to be confined to comparing performance on a few specific human rights standards at a time, and not the entire gamut of human rights.



Los datos sobre violaciones de los derechos humanos basados en hechos (datos basados en hechos, para abreviar) se refieren a los datos cualitativos o cuantitativos que pueden vincularse a acontecimientos caracterizados por la comisión de violaciones de derechos humanos. La información acopiada describe primordialmente actos de violación de los derechos humanos e identifica a las víctimas y los autores. La información se registra de forma normalizada, utilizando definiciones y clasificaciones comunes basadas en el marco normativo de derechos humanos (véase el capítulo I) que permiten la compilación y consolidación de los datos pertinentes. Así, podrían contener datos cuantitativos relacionados con el número de víctimas, su edad y su peso, o datos cualitativos que describan tipos de categorías como el sexo y la nacionalidad de la víctima y la categoría de violación de los derechos humanos (por ejemplo, ejecución arbitraria, detención arbitraria, tortura o desalojo forzoso). Las fuentes de datos en este caso incluyen testimonios de las víctimas o los testigos; información proporcionada por los medios e informes de Estados, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, como los procedimientos especiales de las Naciones Unidas.

Las estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas (denominadas en adelante estadísticas socioeconómicas) se refieren a conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva relacionada con el nivel de vida y otros aspectos conexos (Por ejemplo Mortalidad materna, el número de muertes en custodia, proporción de mujeres en el parlamento). Esa información es compilada y difundida por el Estado, mediante sus registros administrativos y encuestas, generalmente en colaboración con organismos nacionales de estadística y siguiendo las directrices de las organizaciones internacionales. A nivel nacional, las estadísticas socioeconómicas a menudo se compilan el cumplimiento de legislación que expone las necesidades de desarrollo o administrativas. A nivel internacional, las Naciones Unidas y distintas conferencias y cumbres internacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo de las estadísticas socioeconómicas. Las fuentes comúnmente asociadas con la formulación y compilación de estadísticas socioeconómicas son las siguientes: Datos administrativos, Encuestas estadísticas y Censos.



Las encuestas de percepción y opinión tienen por objeto sondear a una muestra representativa de individuos para que expresen su opinión personal sobre determinada cuestión. El carácter de la información acopiada es predominantemente subjetivo y no puede cuantificarse directamente. Para agregar los datos, así como para transformar esas percepciones de opiniones en indicadores, suelen utilizarse formatos predeterminados o cerrados para las respuestas, junto con escalas ordinales o cardinales³⁰. Según las circunstancias y el tema de la encuesta, las respuestas pueden obtenerse mediante entrevistas directas, cuestionarios auto administrados o entrevistas telefónicas. (por ej. Una parte de la población se siente insegura).

Los datos basados en juicios de expertos son aquellos generados mediante evaluaciones combinadas de la situación de derechos humanos con ayuda de un número limitado (o muestra) de “expertos informados”³⁵. La información generada está principalmente basada en juicios, es decir, es subjetiva, y necesita ser traducida a un formato cuantitativo mediante codificación³⁶, al igual que en las encuestas de percepción y opinión en los hogares. A diferencia de éstas, suele entrañar un uso más sistemático de diversas fuentes de información, incluidos los medios informativos, informes de los gobiernos y de ONG, por un número limitado de expertos (por ejemplo, grupos de promoción de intereses, investigadores académicos, sociólogos, administradores) a los que se les pide que evalúen y puntúen el desempeño de los Estados. (Por ejemplo, el índice de anotaciones de la libertad de expresión)


¿Cuáles son las consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores?

Son varias las consideraciones metodológicas que deberían orientar el proceso de selección de indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos. El acopio, tratamiento y difusión de cualquier información estadística tiene repercusiones en el derecho a la información, el derecho a la intimidad, y la protección y la confidencialidad de los datos, y exige el cumplimiento de las normas jurídicas e institucionales relacionadas con la ética, la estadística y los derechos humanos (véase el capítulo III de la *Guía*, particularmente los cuadros 9 y 11). Los tres grandes principios de derechos humanos en relación con los procesos de acopio de datos son la auto identificación, la participación y la protección de los datos.

El principio de la auto identificación requiere que las personas tengan la posibilidad de auto identificarse cuando se enfrentan a una pregunta que solicita información personal delicada que les concierne. Hacer participar a los grupos de población encuestados (por ejemplo, de afro descendientes o personas indígenas) en los procesos de definición y acopio de datos puede contribuir a garantizar la pertinencia y la precisión de los datos recogidos. Esto guarda relación con el principio de derechos humanos de la participación, que alienta a todos los segmentos de la población, incluidos los grupos vulnerables y marginados, así como a las instituciones de derechos humanos y otros pertinentes, a participar activamente en la adopción de decisiones. En otras palabras, el carácter de los datos que van a recogerse debe basarse en la participación pública y en la comprensión de las repercusiones que tendrían los potenciales usos de esos datos. De conformidad con el derecho a la intimidad establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), el principio de protección de los datos requiere que todas las actividades de acopio de datos respeten firmes garantías para impedir el uso indebido de datos de naturaleza delicada.

¿Cuáles son los criterios RIGHTS para la selección de indicadores?

En la selección de indicadores de derechos humanos, pueden resultar útiles los criterios RIGHTS (por sus siglas en inglés), que tienen en cuenta las propiedades estadísticas y metodológicas deseadas de un indicador así como los principios y los aspectos de derechos humanos.



R	relevante y robusto
I	independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos obserados
G	globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización y desglose por motivos de discriminación prohibidos
H	centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos
T	transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo
S	simples y específicos

¿Cuáles son los indicadores ilustrativos preparados por el ACNUDR para los distintos derechos humanos?

El capítulo IV presenta el análisis que se utilizó para la selección de indicadores concretos y la preparación de cuadros de indicadores ilustrativos para distintos derechos humanos, haciendo uso de los criterios conceptuales y metodológicos acá esbozados. 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 y no todos los indicadores ilustrativos de esta guía necesitan ser usados. La inclinación natural puede ser limitar el número de indicadores para supervisar la aplicación de determinado derecho. Sin embargo, ese número dependerá del contexto y del objetivo del ejercicio. Al mismo tiempo, según cuál sea la situación de derechos humanos de un país, un Estado parte o un órgano creado en virtud del tratado tal vez opte por centrarse en un número limitado o un subconjunto de indicadores definidos para una norma de derechos humanos. A pesar de todo, es importante contar con un conjunto amplio de indicadores sobre normas de derechos humanos; la selección de indicadores que se utilice en la práctica corresponderá a los usuarios a la vista de su objetivo y de su contexto nacional. 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.

Características de los derechos humanos identificados

	Arresto y detención basados en cargos penales	Privación administrativa de la libertad	Revisión efectiva por un tribunal	Seguridad frente a delitos y abusos por parte de agentes del orden
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la libertad y seguridad de la persona ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la libertad y seguridad de la persona en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la libertad y seguridad de la persona • Plazo y cobertura del marco normativo y administrativo contra cualquier privación arbitraria de la libertad, sea basada en cargos penales, condenas o decisiones de un tribunal o por razones administrativas (por ejemplo, inmigración, discapacidad mental, fines educativos, vagabundeo) • Tipo de acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales 			
	<ul style="list-style-type: none"> • Plazos legales máximos para que una persona arrestada o detenida sea informada de las razones de su arresto o detención, antes de ser llevada ante una autoridad con poder judicial o que su caso sea revisado por ésta, y para la duración de su juicio 			<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura del marco de política y administrativo sobre seguridad, manejo de criminalidad y abusos por agentes encargados de hacer cumplir la ley
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a la libertad y seguridad de la persona investigados y adjudicados por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de comunicaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de agentes del orden (incluidos policías, militares y fuerzas de seguridad del Estado) capacitados en normas de conducta sobre el uso proporcional de la fuerza, el arresto, la detención, los interrogatorios o las penas 	<ul style="list-style-type: none"> • Número o proporción de detenciones o reclusiones bajo las disposiciones administrativas nacionales (por ejemplo, seguridad, control de la inmigración, incapacidad mental y otras causas médicas, fines educativos, toxicomanía, obligaciones financieras) durante el periodo de referencia • Número o proporción de personas liberadas de detención administrativa en el periodo de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de casos en los que el tiempo transcurrido hasta que el detenido es informado de los motivos de la detención, antes de que se comuniquen los cargos (en sentido legal) o de que se le informe de las razones de la detención administrativa ha superado el plazo estipulado por la ley • Número de solicitudes de habeas corpus y peticiones análogas presentadas en los tribunales en el periodo de referencia • Proporción de solicitudes de libertad bajo fianza aceptadas por el tribunal en el periodo de referencia • Proporción de personas arrestadas o detenidas que han tenido acceso a un abogado o a asistencia jurídica • Proporción de casos sometidos a revisión por un tribunal superior u órgano de apelación • Casos comunicados en los que las detenciones antes y durante el juicio superaron el plazo fijado por la ley en el periodo de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de agentes del orden público formalmente investigados por abusos o delitos físicos y no físicos, inclusive detención arbitraria (con motivos penales o administrativos) • Proporción de investigaciones formales de agentes del orden que han desembocado en medidas disciplinarias o enjuiciamiento en el periodo de referencia • Proporción de policías y otros agentes del orden uniformados con identificación oficial visible (nombre o número) • Número de personas detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo condena por delitos violentos (incluidos homicidio, violación, agresión) por 100.000 habitantes en el periodo de referencia • Proporción de agentes del orden muertos en servicio durante el periodo de referencia • Propietarios de armas de fuego por 100.000 habitantes / Número de licencias de armas retiradas en el periodo de referencia • Proporción de crímenes violentos con uso de armas de fuego • Proporción de crímenes violentos denunciados a la policía (encuesta de victimización) en el periodo de referencia
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de detenciones, por 100.000 habitantes, con orden judicial o acción de las autoridades ejecutivas al final del periodo de referencia • Casos notificados de detención arbitraria, inclusive después del juicio (comunicadas al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria) en el periodo de referencia 		<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de arrestos y detenciones declarados ilícitos por los tribunales nacionales • Proporción de víctimas liberadas e indemnizadas después de arrestos o detenciones declarados ilegales por la autoridad judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que se siente insegura (por ejemplo, caminando sola por la noche o a solas en casa en la noche) • Incidencia y prevalencia de abusos o delitos físicos y no físicos, inclusive por agentes del orden en servicio, por 100.000 habitantes, en el periodo de referencia


Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

De segregación por motivos de discriminación prohibidos (ver metadatos)

Indicadores sobre estructura, proceso y resultado

¿Cuáles son los diferentes usos de los indicadores de derechos humanos?

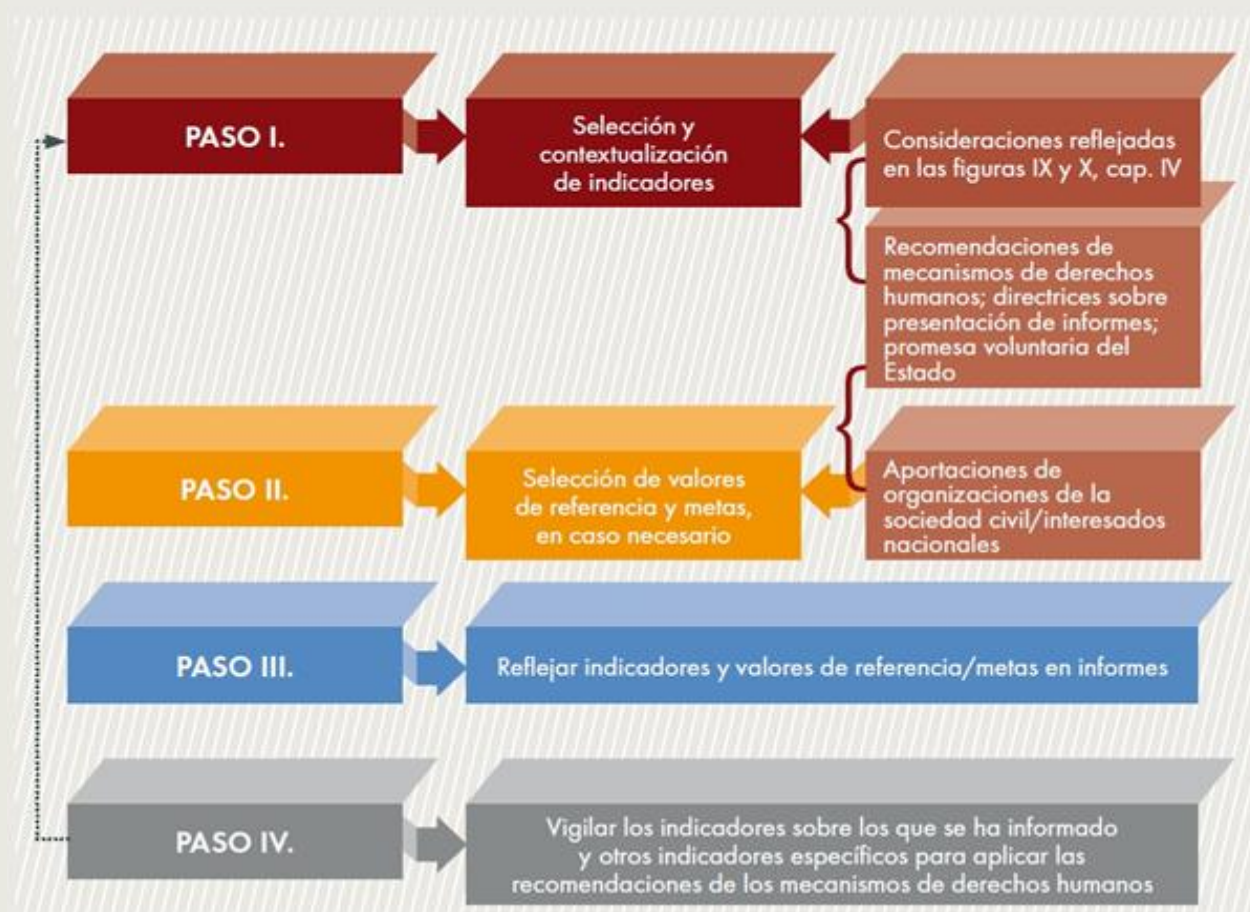
El uso de indicadores para promover y vigilar los derechos humanos es pertinente y está evolucionando con rapidez en distintas esferas y niveles de participación pública. El uso de indicadores es algo cada vez más común a nivel internacional, sea en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en el examen periódico universal, en la evaluación



del impacto de las corrientes de ayuda o en la aplicación de enfoques basados en derechos en la formulación de políticas y los procesos presupuestarios a nivel local. También en el caso de los planes de acción nacionales de derechos humanos, el empleo de indicadores apropiados está ayudando a armonizar esos planes con los planes de desarrollo nacionales, contribuyendo con ello a la incorporación de los derechos humanos a la corriente general de acción. Y, lo que es más importante, el uso de indicadores hace que la promoción de los derechos humanos sea más eficaz y empodere a los titulares y los promotores de derechos. Todos estos esfuerzos pueden obtener grandes beneficios de la labor en materia de indicadores para los derechos humanos que se presenta en esta *Guía*. (véase capítulo V).


Un enfoque estructurado y transparente en la aplicación de información normalizada o indicadores a los diagnósticos nacionales de derechos humanos facilitará la aplicación de medidas de política para asegurar la realización universal de los derechos. Al mismo tiempo, ayudará con la **vigilancia del cumplimiento** (véase el capítulo 5, sección 1) y a los Estados partes a cumplir sus obligaciones de presentación de informes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos. El empleo de indicadores cuantitativos apropiados puede ayudar a agilizar la presentación de informes, hacerla más transparente y eficaz, reducir la carga de presentación de informes y, sobre todo, mejorar el seguimiento de las recomendaciones y las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, a nivel tanto internacional como regional y nacional. Además, permitirá a las instituciones de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil ejercer una supervisión más eficaz de la promoción y la protección de los derechos humanos. Cuando se utilizan los indicadores para esos informes y esas actividades de seguimiento, resulta instructivo tener en cuenta los pasos expuestos en la a continuación. Una vez identificados los indicadores pertinentes, resulta conveniente disponer de valores de referencia que deben alcanzar esos indicadores en un plazo determinado.

Marco de indicadores: pasos para la vigilancia del cumplimiento



Al reducir las normas y los principios de derechos humanos y las obligaciones correspondientes en indicadores concretos, el marco conceptual y metodológico que se presenta en esta *Guía* muestra las posibilidades que ofrece reconocer y aplicar las normas de derechos humanos en la **vigilancia del desempeño**, llámese programas de desarrollo e intervenciones públicas concretos. Esto ayuda a que se asigne una importancia más explícita a la programación basada en derechos. También puede dar una mayor perspectiva de derechos humanos a las iniciativas locales de programación. La comparación del marco de indicadores para las evaluaciones del cumplimiento de los derechos humanos (indicadores estructurales, de proceso y de resultado) y las evaluaciones del desempeño (indicadores de insumos, productos, efectos directos y de impacto) en los programas de desarrollo, que aparece en el capítulo 5 de la *Guía*, pone de manifiesto esos vínculos.

El marco de indicadores para los derechos humanos que se presenta en esta Guía refuerza la **Promoción de los derechos humanos y empoderamiento de la población**. Algunas de las experiencias (Por ejemplo, véase el capítulo V, cuadros 28 a 32 acerca de las iniciativas de Ecuador, Reino Unido, Nepal, México y Kenia) muestran la forma en que los indicadores ilustrativos de diferentes derechos humanos reflejados en la presente Guía pueden utilizarse para generar una estrategia asumida por el país para mejorar la promoción y la realización efectiva de los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en determinados derechos humanos o cuestiones conexas (por ejemplo, la salud, la administración de justicia o las cuestiones de género) y entidades como las instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones para la igualdad de oportunidades o asuntos de las minorías y los organismos de estadística pueden ser convocados para sensibilizarlos y



animarlos a poner en contexto los cuadros que aparecen en la *Guía*. Poner los cuadros en contexto ayuda a aumentar el sentimiento de propiedad y mejora su aceptabilidad en distintos niveles nacionales de actividad en el campo de los derechos humanos. La labor en materia de indicadores realizada, particularmente entre las organizaciones de la sociedad civil, por los residentes de un complejo de viviendas sociales en Irlanda del Norte con asistencia de una ONG [en el proyecto participación y práctica de los derechos], resulta particularmente interesante para demostrar cómo puede desarrollarse eficazmente un conjunto de indicadores relacionados con el derecho a una vivienda adecuada y cómo puede ser utilizado por los propios titulares de derechos (capítulo III, recuadro 17). En un nivel superior, las hojas de datos producidos por el Centro de Derechos Económicos y Sociales, otra organización de la sociedad civil, proporcionaron útiles puntos de vista para evaluar la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones conexas en varios países.

Los cuadros de indicadores ilustrativos sobre derechos humanos y el enfoque para elaborarlos que se esboza en la presente *Guía* guardan relación directa con la preparación y aplicación de planes de acción en derechos humanos y planes de desarrollo nacionales. Con todo, es particularmente importante poner en contexto los indicadores seleccionados sobre efectos deseados y las estrategias subyacentes (indicadores de proceso y estructurales) y revisarlos por medio de procesos asumidos por el país (Véase el capítulo V, sección 4).

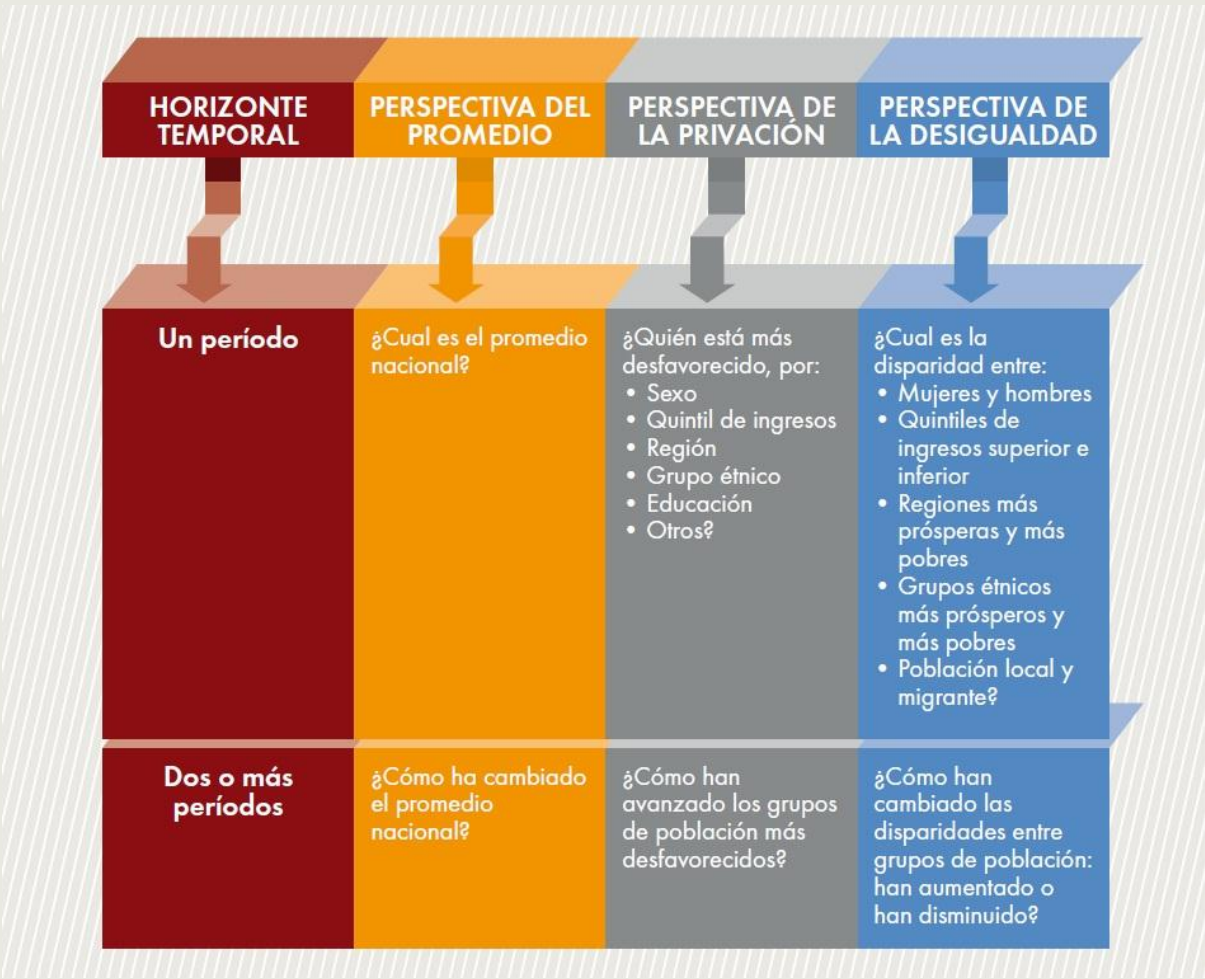
Para facilitar la realización efectiva de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a nivel nacional es importante que los esfuerzos presupuestarios de un Estado estén en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos, en otras palabras trabajar hacia una **Elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos** (véase el capítulo V, sección 5). Esto es lógico, pues los presupuestos son el principal instrumento de que dispone un Estado (Gobierno) para movilizar, asignar y gastar recursos para el desarrollo y la gobernanza. Son un medio para crear y apoyar los derechos en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos. La elaboración de presupuestos con enfoque de derechos humanos tiene dos aspectos. El primero guarda relación con el proceso de formulación de presupuestos y prima el hecho de que se elabore de conformidad con las normas o principios transversales de derechos humanos. El segundo guarda relación con el contenido real del presupuesto y se centra en analizarlo desde la perspectiva de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En ambos aspectos el uso de indicadores apropiados hace más fácil alinear el presupuesto del Estado con sus obligaciones de derechos humanos. El uso de indicadores mejora el acceso de la población a la información y hace que su intervención y participación en el proceso presupuestario sea más eficaz. Además, contribuye a hacer explícito el contenido de derechos humanos del presupuesto, lo que impulsa la realización efectiva de estos.

¿Cómo interpretar indicadores estadísticos comunes disponibles para la valoración de derechos humanos?

El uso de estadísticas socioeconómicas en derechos humanos entraña típicamente desglosar en primer lugar la información disponible, desde promedios nacionales hasta datos correspondientes al más pequeño grupo de individuos que tienen en común características de derechos humanos, hasta información a nivel del individuo (por ejemplo, véanse los capítulos I y II, C). Sin embargo, ese tipo de acopio, compilación y desglose de datos no siempre es factible. Es este caso donde el marco de indicadores aquí presentados resulta útil para identificar la información fundamental que puede necesitarse para realizar la debida


evaluación de los derechos humanos. De forma incidental, la falta de información sobre indicadores pertinentes puede, en sí misma, ser un indicador de la falta de voluntad y compromiso por parte de los garantes de derechos en la realización efectiva de los derechos humanos.

Cuando los indicadores están fácilmente disponibles, puede llevarse a cabo sistemáticamente un análisis y evaluación que combine las tres perspectivas de medición, especialmente utilizando indicadores de resultados y de proceso. La “perspectiva del promedio” muestra el progreso global del país; la “perspectiva de la privación” muestra el progreso para los grupos más desfavorecidos y la “perspectiva de la desigualdad” muestra los progresos realizados en la reducción de desigualdades entre sus grupos de población o sus regiones. (véase el capítulo V, sección B, para una ilustración de la aplicación de las tres perspectivas esbozadas en la figura a continuación)



¿Cuáles son los pasos para establecer un sistema de vigilancia de los derechos humanos y el uso de indicadores a nivel nacional?

En el establecimiento de sistemas de vigilancia e indicadores basados en derechos a nivel nacional, o en el fortalecimiento de los mecanismos existentes para promover y vigilar la aplicación de los derechos humanos, pueden identificarse, entre otros, los siguientes pasos:



Como **primer paso**, es necesario **identificar a los distintos interesados** institucionales y no institucionales que contribuirán al proceso de vigilancia como proveedores de información, intérpretes independientes de la información disponible o usuarios finales de esa información para articular las demandas y vigilar la realización de los derechos humanos. Pueden ser, entre otros, los organismos administrativos, incluidos los ministerios pertinentes, la institución nacional de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil pertinentes que trabajan en la vigilancia de los derechos humanos, grupos de consumidores, otros grupos sociales, incluidas comisiones parlamentarias y titulares de derechos en conjunto. El proceso también podría hacer participar al ACNUDH u otras entidades de las Naciones Unidas o contar con su apoyo.


El **Segundo paso**, se refiere a la **Facilitación de los mecanismos de vigilancia propios del país**, es necesario reunir a los distintos interesados locales para vigilar los derechos humanos de que se trate. El proceso debe ser asumido por el país y estar suficientemente descentralizado, y ser incluyente como para reflejar las preocupaciones de los distintos interesados. Un grupo de interesados de ese tipo podría ser liderado por una institución independiente

Identificación de los principales grupos vulnerables y marginados por segmento de población y por región debería ser parte del **paso 3**. El proceso de identificación de los grupos vulnerables utilizando criterios apropiados también debe ser coherente con las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales. Además de estar basado en las normas transversales de derechos humanos de la participación y la transparencia y, en caso necesario, permitir la auto identificación, en su caso, de personas o grupos (véase el capítulo III, sección A).

En el **paso 4**, se le da **atención especial a la no discriminación y la accesibilidad**. Debe prestarse especial atención a indicadores que capten la medida en que la discriminación de individuos y grupos de población influye en el grado de realización de sus derechos humanos, el concepto de “accesibilidad” (por ejemplo, físico, económico y no discriminatorio) frente al de la mera “disponibilidad” reviste particular importancia en el marco de vigilancia de los derechos humanos.

El paso 5, se refiere al **aumento de la capacidad de acopio y desglose de los datos**. Exige cierta capacidad institucional y metodologías apropiadas para el acopio y el análisis de los datos. En el caso de la vigilancia de los derechos humanos, los datos pueden basarse en múltiples fuentes y métodos de acopio de datos, que se utilizan de forma complementaria. Pueden incluir datos basados en hechos, estadísticas socioeconómicas y administrativas (ver capítulo III). Además, Sería necesario desarrollar indicadores desglosados por los motivos prohibidos de discriminación. Al establecer sistemas de vigilancia de los derechos humanos es necesario evaluar las carencias en la capacidad disponible para proporcionar datos pertinentes e identificar los medios para abordar esas carencias.

Información sobre la periodicidad, la publicación, el acceso público a la información y el seguimiento son parte del **paso 6**. Tanto la protección como la promoción de los derechos humanos deben perseguirse de manera continuada. Así pues, es necesario contar con datos para vigilar el derecho humano de que se trate con carácter permanente, en distintos momentos, y en condiciones ideales como una serie temporal de observaciones apropiada.



Ello facilitaría vigilar la incidencia de las violaciones de los derechos humanos a lo largo del tiempo, la realización progresiva y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales. La vigilancia de los derechos humanos también exige el acceso de todos los interesados, en particular los titulares de derechos, a la información sobre la realización del derecho. Para ello se requiere un marco con un calendario de publicación y divulgación de la información pertinente. Como complemento al proceso de vigilancia, debe existir un proceso bien ideado, en el que participen las instancias legislativas, los medios de información y otros organismos de supervisión que utilicen la información disponible como instrumento de promoción, para aumentar el conocimiento de los derechos y los deberes, para articular mejor las reivindicaciones de los titulares de derechos y para dar una respuesta de política más sensible en el cumplimiento de las obligaciones por los garantes de derechos.

¿Como utilizar esta 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 pasos. 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 periódicamente: www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx

“ Nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.

Navi Pillay
*Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

En consonancia con los esfuerzos de las Naciones Unidas por seguir promoviendo normas universales y proteger mejor a las personas contra las violaciones de los derechos humanos, esta publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ofrece orientaciones prácticas para la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos con el fin de reforzar la medición y la realización de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Contiene una descripción detallada del marco conceptual y metodológico para los indicadores de derechos humanos recomendados por los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales y utilizados por un número cada vez mayor de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Se ofrecen ejemplos de indicadores definidos para varios derechos humanos, todos ellos emanados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y otros instrumentos prácticos e ilustraciones para apoyar los procesos y a los interesados que pretenden mejorar la realización de los derechos humanos sobre el terreno. Esta *Guía* será de interés tanto para los promotores de los derechos humanos como para los encargados de formular políticas, los profesionales del desarrollo, los estadísticos y otros agentes fundamentales que contribuyen a lograr que los derechos humanos sean una realidad para todos.

Correo electrónico: hndicators@ohchr.org

Para descargar gratuitamente una copia completa de la Guía, por favor visite:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicat/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

Copias impresas de la Guía están disponibles en :

Publications Desk

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Palais des Nations, CH – 1211 Ginebra 10, Suiza

E-mail: publications@ohchr.org



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO