Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

II. INTRODUCCIÓN

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

LA MEDICIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La posibilidad de medir el cumplimiento de los países en materia de derechos humanos es una labor que avanzó decididamente en las últimas dos décadas, logrando consensos fuertes a nivel mundial sobre los principios para la construcción de indicadores, así como sobre su importancia y utilidad. Las metodologías concurrentes desarrolladas por las autoridades internacionales (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos —ACNUDH— y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH/OEA—) han logrado rescatar desde sus bases conceptuales el sentido de los derechos humanos y han producido herramientas que hacen posible no sólo estimular procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, sino coadyuvar en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica.

La discusión sobre indicadores de derechos humanos parte del requerimiento de los organismos internacionales encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados en la materia, bajo el convencimiento de que la definición y el desarrollo de indicadores puede apoyar a que las acciones de los gobiernos sean más sistemáticas y transparentes, además de permitir la medición de los progresos realizados en periodos de tiempo determinados. Desde la *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1993, se señaló 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".[1]

[1] Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración y el Programa de Acción de Viena* aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párr. 98.

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

Esta labor se intensifica a partir del llamado del Secretario General de las Naciones Unidas (Kofi Annan) para incorporar el enfoque de derechos humanos en todas las acciones y actividades de los organismos de la ONU.[2] En particular, con el informe: "Derechos Humanos y Desarrollo Humano" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, publicado en el año 2000, se propició la convergencia, tanto de los organismos de desarrollo, como los de derechos humanos del sistema, sobre la necesidad de contar con indicadores que midan la evolución de los temas relativos a derechos humanos.

Con estos antecedentes, y después de intensas actividades de investigación y consultas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó en 2008 el "Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos",[3] documento que expone el marco conceptual y metodológico adoptado y propone indicadores ilustrativos para derechos civiles y políticos, así como económicos y sociales.[4]

EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR Y SU MECANISMO DE PROTECCIÓN

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (conocidos como DESCA), son fundamentales en la región iberoamericana. El mecanismo de protección para los DESCA dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se conformó en un periodo de 36 años. En 1988 la Asamblea General de la OEA adoptó el Protocolo de San Salvador, que entró en vigor hasta 1999. En 2005 se

[2] Este mandato se operacionaliza en: *Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding among the UN Agencies*, 2003.

[3] ACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.

[4] En civiles y políticos: El derecho a la libertad y a la seguridad de las personas; el derecho a participar en los asuntos públicos; el derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles inhumanos o degradantes; el derecho a la libertad de opinión y de expresión; el derecho a un juicio justo; el derecho a la vida. En DESC: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a una alimentación adecuada; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; el derecho a la seguridad social; el derecho a una vivienda adecuada. Posteriormente se publicaron indicadores transversales para: el derecho a la no discriminación y a la igualdad; el derecho a la no violencia contra las mujeres.

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

suscriben "normas para la confección de informes periódicos" del Artículo 19 del Protocolo.[5] En el año 2010 se integra el Grupo de Trabajo para supervisión de los informes y en 2011 se aprueba la metodología general de indicadores. Finalmente, con las resoluciones que tomó la Asamblea General de la OEA, en 2012 y 2014, para aprobar los indicadores y solicitar los informes correspondientes,[6] el mecanismo de protección apoyado en la evaluación de derechos humanos, alcanzó una meta largamente esperada.

En una primera etapa, el sistema de informes que alimenta al mecanismo de protección, se desarrolla por fases que responden a agrupamientos de derechos afines y temáticas estratégicas de acuerdo a las necesidades y prioridades de la región. Se definió como primer agrupamiento de derechos al que incluye: el derecho a la seguridad social, a la salud y a la educación;[7] el segundo agrupamiento de derechos incluye: el derecho al trabajo y los derechos sindicales, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, y el derecho a los beneficios de la cultura.[8] A partir del año 2019, los informes de los Estados parte del Protocolo incluirán todos los derechos.

LA METODOLOGÍA DE INDICADORES PARA MEDICIÓN DE DERECHOS DEL PROTOCOLO[9]

Los objetivos principales de los indicadores que se elaboraron para el mecanismo de seguimiento al Protocolo, se orientan a contribuir a que los Estados parte cuenten con herramientas para realizar un

[5] El Artículo 19 del Protocolo contiene, en su primer párrafo, la obligación de presentación de informes en los siguientes términos: "1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este Artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo".

[6] Resoluciones de la Asamblea General de la OEA: AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14).

[7] La fecha de presentación de este primer informe fue junio de 2014.

[8] La fecha de presentación del informe para el segundo agrupamiento es junio de 2016.

[9] OEA, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2), 16 de diciembre de 2011. *Segundo agrupamiento de derechos* (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13), 5 de noviembre de 2013.

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

diagnóstico de la situación de los derechos, establecer las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, así como para formular estrategias que satisfagan progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca también estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas en la materia.

En síntesis, el modelo de evaluación de los derechos humanos se fundamenta en las siguientes bases conceptuales:

1) Los indicadores están dirigidos a medir los alcances de las acciones que los responsables de la protección de los derechos humanos hacen para cumplir sus obligaciones; para ello, los indicadores deben reflejar las obligaciones, principios y el contenido normativo de cada derecho, enunciados en los correspondientes artículos de los tratados y en las Observaciones Generales de los comités.[10]
2) Para el desglose de los derechos deben precisarse las obligaciones relativas al respeto, protección y garantía de cada derecho; así como incluir los elementos para su ejercicio, relativos a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; además de incorporar las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación y rendición de cuentas. A partir de este desglose se tipifican los elementos constitutivos de los indicadores.
3) Los tipos de indicadores que se utilizan en la medición de derechos humanos son: estructurales, de proceso y de resultado. Esta tipología obedece a la necesidad de evaluar que los avances en la garantía del derecho se produzcan en tres niveles: primero, en las condiciones estructurales de la acción estatal y del contexto en el que los Estados operan; segundo, en las acciones y los procesos mismos que los Estados realizan y, tercero, en los resultados en términos del goce efectivo de los derechos que se derivan de las condiciones estructurales y las acciones concretas que el Estado ha asumido para garantizarlos.

[10] Además, para fortalecer la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos con los DESCA, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos utiliza el mismo método para todos los derechos.

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5hnWCD

La definición precisa de los indicadores para cada país, a partir de las matrices con "indicadores ilustrativos" que se proponen en la metodología, conlleva un proceso de contextualización a la situación nacional específica, así como una selección de aquéllos que cumplan con condiciones de pertinencia, consistencia estadística y confiabilidad.

El modelo metodológico de la OEA ordena a los indicadores en tres categorías conceptuales y tres principios transversales. Las categorías conceptuales responden a los distintos aspectos en los cuales se debe reflejar el avance en la garantía y la protección de los derechos. En la primera categoría, relativa a la recepción del derecho, se procura identificar información relevante sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. La categoría sobre el contexto financiero, refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios, para evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. La tercera categoría, concerniente a las capacidades estatales o institucionales, describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos al interior del aparato estatal para la atención de los derechos.

Los principios transversales permiten identificar los mecanismos y políticas necesarios para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos, así como un adecuado nivel de información, participación, transparencia y rendición de cuentas; también se evalúan los recursos para el apropiado acceso a la justicia, que incluye el examen sobre la posibilidad de acceso a mecanismos de reclamo y protección.

El cruce entre estas dimensiones permite evaluar cuáles han sido los avances en un aspecto específico y a un determinado nivel, lo cual también proporciona información sobre los retos en la materialización del derecho en una esfera precisa de análisis. De esta forma, con la metodología es posible hacer un balance valorativo y no solo descriptivo de la manera en que los Estados parte van avanzando hacia la garantía progresiva de los derechos.

DR © 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Derechos Humanos
http://www.cndh.org.mx/