

ROL DE LOS INDICADORES EN EL SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Jesús Peña Palacios*

El papel de los indicadores en el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es particularmente relevante porque sienta las bases –a través de datos objetivos y confiables– para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos de la nueva agenda de desarrollo.

Durante años, los Estados han elaborado y presentado periódicamente informes a los Comités de expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. La práctica llevó al entendimiento que el uso de estadísticas generales en dichos informes resultaba de utilidad y pertinencia más bien indirecta y poco clara. Por ello surgió el interés de lograr que la presentación de informes, la aplicación de los tratados y la vigilancia de su cumplimiento ganen eficacia y eficiencia, incluyendo la utilización de indicadores específicos. A partir de la elaboración de un marco conceptual y metodológico por el Alto Comisionado de

* Representante *ad interim* en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. www.hchr.org.mx

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México ha sido un país pionero a nivel mundial en la implementación de dicha metodología.

Los indicadores son un instrumento concreto y práctico para promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación. Está reconocido que hay que abandonar el uso de estadísticas generales para avanzar hacia la definición de indicadores específicos para el ámbito de los derechos humanos. Las estadísticas generales suelen ser indirectas y carecen de claridad en su aplicación, mientras que los indicadores concretos están integrados en el pertinente marco normativo de los derechos humanos y pueden ser aplicados e interpretados con mayor facilidad por sus usuarios potenciales.

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 y en los últimos años se ha hecho cada vez más patente la apremiante necesidad de disponer de estos instrumentos. Recordaba Navanethem (Navi) Pillay, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que 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; 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.

En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está vinculada de manera inequívoca con los derechos humanos (la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos, entre otros instrumentos). De hecho, en el Preámbulo se afirma que a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas” y pone de relieve que “todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición” (párrafo 19).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están estrechamente vinculados con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la mayoría de dichos objetivos reflejan explícitamente el contenido de los correspondientes estándares. Por ejemplo, los ODS abordan aspectos como la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la educación, la salud y el agua, entre otros derechos. Hay objetivos sobre el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente para todas las personas; la cobertura universal de salud; el acceso a una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad; el acceso de todas las personas a la vivienda, agua potable y saneamiento, y el acceso a medicamentos y vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todas y todos.

Y por supuesto, se necesita un marco de indicadores sobre el nivel de cumplimiento de los ODS que incluya la perspectiva de derechos humanos a fin de poder conocer el progreso para todas las personas,

en todos los lugares. Las grandes ambiciones de la Agenda 2030 no deben diluirse al momento de desarrollar y adoptar los indicadores de cumplimiento de los ODS. La “revolución de datos” sobre el desarrollo sostenible debe adoptar la perspectiva de derechos humanos en la recolección, producción, análisis y difusión de los datos. El esquema de indicadores que se adopte debe hacer realidad el compromiso de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”, también en la recolección y desagregación de la información sobre la medición de los progresos, particularmente de las personas y grupos que sufren discriminación. Los datos deben ser recogidos y estar desagregados por todos los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, lo que requerirá el desarrollo de nuevas contrapartes, métodos y fuentes de datos, incluyendo fuentes de datos no tradicionales y la incorporación de nuevos recolectores de datos, entre ellos la sociedad civil.

Como he señalado previamente, México se ha posicionado como un país pionero a nivel mundial en la aplicación del marco metodológico elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, contando para esta tarea con el apoyo de la Oficina en México del Alto Comisionado (OACNUDH-México) y a la fecha ya hay resultados concretos. La OACNUDH-México promovió la aplicación de la metodología de indicadores entre las instancias gubernamentales a nivel federal y local incluyendo los poderes ejecutivos y judiciales, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instancias académicas, actividad intrínsecamente acompañada por una permanente labor de capacitación sobre la elaboración de indicadores de derechos humanos. A la fecha más de 80 instituciones se han sumado a este esfuerzo, entre las que se incluyen:¹ el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Gober-

¹ Es una lista ilustrativa, no exhaustiva.

nación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Conferencia Nacional de Tribunales, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional de Información, y la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras.² A la fecha se cuenta con indicadores sobre el nivel de cumplimiento en derechos tales como salud, educación, libertad de expresión, medio ambiente sano, derecho a un juicio justo, vida, libertad, integridad y no discriminación. Asimismo se han desarrollado indicadores para medir el impacto de los programas de derechos humanos, programas de capacitación, violencia contra las mujeres y el Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, entre otros.

Por su parte, México ha compartido la experiencia acumulada con otros países de la región como Ecuador, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile, Panamá y Costa Rica.

La metodología propuesta por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos comprende los siguientes mecanismos de medición: en primer lugar, el compromiso del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos; en segundo, los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir estas obligaciones, y, por último, los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo. Lo anterior se ha concretado en la configuración de indicadores de tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados.

- Los *indicadores estructurales* “reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. [...] Los indicadores estructurales deben, ante todo, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de

² Todas las publicaciones sobre indicadores en México se pueden consultar y descargar libremente en la página web de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.hchr.org.mx

que se trate –es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales– y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho”.³ En resumen, los indicadores estructurales están diseñados para captar y reflejar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

- Los *indicadores de proceso* reflejan todas las medidas que un Estado está adoptando –tales como la aplicación de políticas públicas y programas de acción– para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Ellos permiten evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones y, al mismo tiempo, ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso, para llegar a su realización.⁴
- Los *indicadores de resultados* muestran el grado de realización de los derechos humanos en un determinado contexto como resultado de los esfuerzos emprendidos por el Estado para la promoción de su disfrute. Un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso dado que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso).⁵

³ ACNUDH (2008) *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. HRI/MC/2008/3, párr. 18.

⁴ ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 19; ACNUDH (2012), *Op. cit.*, pág. 41.

⁵ ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 21, ACNUDH (2012) *Op. cit.*, pág. 43.

Los indicadores de proceso y de resultados no son siempre mutuamente excluyentes. Es posible que un indicador de proceso correspondiente a un derecho humano resulte ser un indicador de resultados en el contexto de otro derecho. Lo que es importante e indispensable es que para cada derecho y atributo de un derecho, se defina por lo menos un indicador de resultados que pueda vincularse de forma estrecha con la realización o disfrute de ese derecho o atributo.

Asimismo hay una serie de elementos importantes a tomar en cuenta al momento de elaborar los indicadores. En primer lugar, tienen que estar basados en el contenido normativo del derecho humano que estamos intentando medir. Adicionalmente deben servir como base para medir los esfuerzos emprendidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos. Finalmente, los indicadores cuantitativos, idealmente, deben ser válidos y confiables; simples, oportunos y escuetos; estar basados en información objetiva; deben, de ser posible, producirlos y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente, y finalmente deben prestarse a la comparación temporal y espacial, ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes y desglosarse por sexo, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.

Por otro lado, hay que *contextualizar* los indicadores, es decir, identificar aquellos que sean pertinentes para el contexto local y, de ser necesario, incluir nuevos indicadores para reflejar mejor las prácticas locales orientadas a hacer cumplir los derechos humanos. Para llevar a cabo un riguroso proceso de contextualización debe estimularse y favorecerse la participación activa de personas expertas en el derecho humano en cuestión, de modo que se pueda discutir la utilidad de los indicadores para el contexto nacional y, a su vez, agregar aquellos que reflejen las particularidades jurídicas y de política pública características del país o de la localidad.

Una vez que se cuenta con una lista preliminar de indicadores para un derecho humano en particular, se debe procurar la conformidad de

personas expertas en el tema, de modo que la lista final de indicadores sea un documento aceptado y reconocido por la comunidad especialista en la materia, incluyendo instancias gubernamentales, academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos, agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Para ello es aconsejable llevar a cabo actividades, reuniones y seminarios de validación en donde converjan las partes expertas de los distintos sectores arriba mencionados.

Si México continúa el trabajo realizado hasta la fecha, se dispondrá de un excelente conjunto de indicadores que serán una invaluable herramienta para la medición de los avances en la implementación de la Agenda 2030, la toma de decisiones, el seguimiento a los programas y políticas públicas y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.