

Anexo 16. Recomendaciones, políticas y estudios previos relacionados con la generación de indicadores con perspectiva antidiscriminatoria a nivel internacional

Este anexo contiene un breve análisis de diversas recomendaciones, políticas y estudios referidos a la generación de indicadores para la no discriminación.

Recomendaciones

Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Secretario General de Naciones Unidas. A/HRC/31/31. 2016

En este informe el Secretario general refiere que —~~los~~ indicadores de derechos humanos están destinados a detectar la discriminación y las desigualdades en la legislación y en la práctica; esa detección solo es posible si se dispone de datos desglosados por género, edad, origen étnico, discapacidad, condición migratoria y otros motivos prohibidos de discriminación.”

—La medición de los progresos respecto de los derechos económicos, sociales y culturales está relacionada con las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Es preciso hacer un seguimiento tanto de las obligaciones inmediatas como de la realización progresiva. Entre las obligaciones inmediatas figuran la eliminación de cualquier forma de discriminación en la legislación y en la práctica; la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y los elementos de esos derechos que no están sujetos a la realización progresiva; la adopción de medidas con miras al pleno ejercicio de esos derechos; la garantía de no regresión; y el afianzamiento de unas obligaciones mínimas básicas. Tanto las medidas adoptadas como los resultados conseguidos para las poblaciones pertinentes deberían ser objeto de seguimiento. Esto también significa que en las estrategias, las políticas y los planes nacionales deben utilizarse indicadores y elementos de comparación apropiados, desglosados en función de los motivos prohibidos de discriminación”.

Asimismo hace explícito que en el análisis de los derechos humanos es relevante —~~al~~ protección de los grupos vulnerables y marginados y de los que son objeto de discriminación”. Lo que significa eliminar la discriminación basada en todos los motivos prohibidos y dar prioridad a esos grupos al elaborar políticas y programas. Las mediciones basadas en promedios de datos no bastan para evaluar el ejercicio efectivo de los derechos humanos por diversos grupos. Es de suma importancia la utilización de datos estadísticos desglosados para comprender la situación real de los grupos objeto de discriminación. —~~Q~~ando los indicadores se desglosan de forma apropiada, facilitan la identificación de posibles patrones de marginación y discriminación. Mejoran la visibilidad de segmentos de la población que pueden verse afectados por brechas de protección específicas derivadas de políticas que en un principio podían parecer neutrales.”

Expone la importancia de elaborar presupuestos con enfoque de derechos humanos, como el desarrollado en 2012 por Marruecos con un enfoque analítico

se basa en el principio de que todas las políticas y programas de desarrollo tienen por objeto el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos humanos definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Por tanto, —as normas y principios de derechos humanos constituyen los principales instrumentos que guían toda la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación sobre la base de los indicadores estructurales, de proceso y de resultados”.

El informe menciona también que en México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos está definiendo indicadores para proceder a una vigilancia más sistemática de los derechos humanos, incluidos los derechos a la salud, el trabajo y la educación. También menciona que se está estableciendo un sistema nacional de información sobre derechos humanos que pondrá los indicadores a disposición del público³⁸

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/2011/90. 2011

La alta Comisionada menciona en su informe que en los tratados internacionales de derechos humanos se mencionan explícitamente los indicadores estadísticos como una de las herramientas para hacer efectivos los derechos protegidos en virtud de tratados, pone como ejemplos los siguientes: en el artículo 12 del PIDESC en el que se insta a los Estados a que, para asegurar la plena efectividad del derecho al más alto nivel posible de salud, adopten las medidas necesarias para "la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil"; Asimismo, en el artículo 10 f) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar "la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios" como garantía del disfrute del derecho a la educación en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres; En el artículo 31 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se estipula explícitamente la obligación de los Estados de recopilar información, incluidos datos estadísticos y de investigación, para formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la Convención. En el mismo artículo se exhorta además a los Estados a garantizar que el proceso de recopilación y mantenimiento de la información respete las garantías legales, las normas de derechos humanos y los principios éticos. Además, pide que las estadísticas recopiladas se desglosen y se utilicen como ayuda para evaluar el cumplimiento del tratado por los Estados Partes, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos. Por último, estipula que las estadísticas se difundan y sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas.

³⁸ El Programa Nacional de Derechos Humanos en su línea de acción 6.2.3 la importancia de incentivar la colaboración con la academia para desarrollar un sistema nacional de evaluación del nivel de cumplimiento de los derechos humanos, por lo cual el Sistema Nacional de Derechos Humanos se está desarrollando con el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM. <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/derechos-humanos-y-datos-abiertos-una-colaboracion-en-proceso?idiom=es>

Refiere que es fundamental desglosar los indicadores para captar los patrones existentes o potenciales de discriminación en el goce de los derechos. El desglose de los indicadores debería, en la medida de lo posible, tener en cuenta los motivos de no discriminación establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo menciona que los tribunales están utilizando indicadores para vigilar el cumplimiento de sus sentencias³⁹ y que los órganos creados en virtud de tratados también están utilizando ampliamente indicadores en sus análisis, en particular para identificar patrones de marginación y discriminación⁴⁰ y que otros muchos procedimientos especiales también han recurrido a los indicadores como base para sus análisis en las misiones enviadas a los países.⁴¹

Políticas

Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad. Chile
El objetivo general de la Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad tiene por objeto *–contribuir a la generación de una cultura de respeto y resguardo de los derechos de las personas con discapacidad, en general, y de las personas con discapacidad física, mental y sordoceguera, promoviendo la participación efectiva en la vida cívica, educacional, económica, social y cultural, dentro de un marco que garantice a los principios de igualdad de oportunidades, corresponsabilidad, respeto a la*

³⁹ Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia exigió al Gobierno que adoptara y utilizara indicadores para dar cumplimiento a su sentencia sobre los derechos de los desplazados internos. En su sentencia T-025/04, la Corte reconoció deficiencias en la aplicación de una ley que establece una política pública para ayudar a los desplazados internos. Reconoció que la inexistencia de metas e indicadores específicos para verificar el cumplimiento de la normativa era uno de los problemas que dificultaba su aplicación. En una serie de sentencias dictadas con posterioridad a la sentencia T-025/04, la Corte instó a las autoridades nacionales a que elaboraran indicadores de resultados para vigilar la efectividad de los derechos de los desplazados internos, incluidos los derechos a una renta mínima de subsistencia, a ser autosuficientes, a la vivienda, al retorno seguro a sus tierras, a la atención de la salud y a la educación. Además, la Corte ordenó que se iniciara un procedimiento para la adopción de esos indicadores. Así pues, se adoptó un conjunto de indicadores para medir el ejercicio efectivo de los derechos de los desplazados internos.

⁴⁰ Por ejemplo, en sus observaciones finales sobre Mozambique, el Comité de los Derechos del Niño observó que existía una "desigual repartición de recursos entre provincias, toda vez que eran las provincias con peores indicadores de bienestar de la infancia, en particular de pobreza infantil, las que menos recursos recibían" (CRC/C/MOZ/CO/2).

⁴¹ Por ejemplo, en el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia relativo a su misión al Japón se señaló que las minorías eran objeto de discriminación y que "todas las encuestas y los indicadores demostraban que las minorías vivían en una situación de marginación y vulnerabilidad económica y social en los ámbitos del empleo, la vivienda, el matrimonio, las pensiones, la salud y la educación" (E/CN.4/2006/16/Add.2, párr. 70)⁴¹. También se señaló que, en Suiza, el compromiso contraído por el Estado y los esfuerzos desplegados para eliminar la discriminación habían sido insuficientes, como quedaba de manifiesto al comparar "la relativa falta de legislación y de recursos para afrontar las manifestaciones recurrentes de discriminación en el empleo y la vivienda, que podían considerarse indicadores sociales simbólicos de la discriminación" (A/HRC/4/19/Add.2, párr. 64)

diversidad, autonomía, diálogo social, y territorialidad, que permitan su plena inclusión social”.

Los objetivos en los que afecta la política son en salud, educación, atención temprana, investigación, desarrollo e innovación, accesibilidad universal, capacitación e inclusión laboral, acceso a la justicia, adecuaciones normativas, promoción de derechos y generación de conciencia sobre discapacidad en la sociedad, participación en la vida política y pública, cultura, recreación, esparcimiento y deporte.

Mientras que los principios que rigen la Política Nacional son la igualdad de oportunidades, corresponsabilidad, enfoque de derechos, vida independiente, participación y diálogo social, transversalidad e intersectorialidad, territorialidad, diseño y accesibilidad universal.

Y se establecen los lineamientos estratégicos de la Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, así como los mecanismos para la implementación, ejecución, monitoreo y su evaluación.

Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Instituto Nacional para la Mujer – Panamá

De acuerdo con Markelda Montenegro de Herrera, Directora General del INAMU en el 2011, la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres (PPIOM) busca principalmente cimentar bases estructurales y acabar con la desigualdad.

El documento contiene los objetivos, principios, enfoques y ejes temáticos de la PPIOM. Los enfoques se fundamentan en instrumentos internacionales tales como la CEDAW, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres.

Los ejes temáticos que abarca el documento son: ambiente, medios de comunicación social, equidad jurídica, derechos humanos de las mujeres, educación, cultura y deportes, familia, migración, participación ciudadana y política, salud, economía, pobreza, trabajo, violencia contra la mujer, vivienda, presupuesto sensible al género, estadística y censo, poblaciones vulnerables y tecnología de la información y la comunicación; cada eje se desagrega por objetivos estratégicos apegados a cada lineamiento correspondiente.

Estudios

Acceso igualitario a derechos sociales. Indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

El estudio del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) promueve que los derechos humanos estén enfocados en políticas públicas integrales orientadas a combatir la discriminación. Por lo que se requiere de la disponibilidad y el uso de indicadores de derechos así como la producción de información adecuada, continua y de calidad para medir avances y retrocesos, de igual manera para generar base de conocimiento en la sociedad y sea factible la participación política y social. Con la información e indicadores se localizan las

situaciones de desigualdad y discriminación en el acceso a derechos sociales, económicos y culturales.

Proponen incluir indicadores de existencia de instituciones y políticas (indicadores estructurales), estos deberían complementarse con indicadores que permitan evaluar su suficiencia y pertinencia (indicadores de proceso), tales como los propuestos en el ámbito de OEA y ONU. Debido a que se busca combatir la discriminación, los indicadores deberían de representar las brechas entre los valores de los grupos sociales, y no solo como una desagregación. En el estudio también contemplan la discriminación múltiple que hace referencia a también incluir disparidades urbano/rurales o de género.

Y para los derechos de educación y salud se considera importante considerar las diferencias entre los gobiernos subnacionales. Otro dato importante es que menciona que la discriminación estructural se ve reflejada desde el sistema estadístico. Se plasma un panorama general de las encuestas y los censos.

Resulta relevante que el estudio reconoce las metodologías internacionales como el Protocolo de San Salvador debido a que la estructura que desarrollan permite el avance en la identificación de indicadores. —La iniciativa del Grupo de trabajo de San Salvador y de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas reseñadas suponen un avance en materia de rendición de cuenta de los Estados, pues se orientan a acordar una metodología para el diseño de los informes periódicos que deben presentar los distintos países. El sistema de indicadores de la OEA debe ser tenido en cuenta por los Estados al momento de elaborar los informes requeridos por el sistema de supervisión del Protocolo de San Salvador, adaptándolo a la disponibilidad de información, según ya fue referido. Pero principalmente queremos subrayar que representan una herramienta muy valiosa para la orientación de los procesos domésticos de planificación de política pública y el monitoreo de los resultados obtenidos.”

Common Measures for Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination– Europa

La idea principal es mejorar la medición de la discriminación racial al combinar diferentes bases de datos que proporcionen información de los cuatro componentes de la discriminación que son variación de resultados, perjuicio, causalidad y falta de justificación.

El documento incluye los conceptos de discriminación a través de un enfoque social y legal, la definición del origen racial o étnico, considera que en la estadística las minorías resultan invisibles lo que expone discriminación y exclusión. De igual manera, identifica los ámbitos normativos en los que se debe enfocar para tener una mejor medición de la discriminación. Y se establecen principios para combinar las diferentes fuentes de información y los puntos clave de la armonización de variables y clasificaciones.

En la segunda parte del documento se encuentran los reportes de la medición de la discriminación de República Checa y Portugal.

Bases Técnico Metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM

El Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México desarrolló las bases técnico metodológicas de 685 indicadores para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en el contexto del Protocolo de San Salvador.

Estas bases incluyen fichas técnicas para cada indicador así como la sistematización de la información disponible en México (hasta 2015), por lo que permiten mayor claridad para realizar los cálculos o compilación de información que se solicita en los indicadores, y así es posible una sistematización base para la evaluación de las políticas públicas y de los alcances de las acciones para la protección, respeto y garantía de los derechos humanos.